



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 18 grudnia 2020 r.

Pozycja 63

WYROK

z dnia 1 grudnia 2020 r.

Sygn. akt P 6/19*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres – sprawozdawca
Julia Przyłębska
Jakub Stelina,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 grudnia 2020 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Zielonej Górze,

czy art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. poz. 770) w zakresie, w jakim przewiduje wydanie postanowienia o pobraniu opłaty komorniczej od strony postępowania w postępowaniu egzekucyjnym, wszczętym i niezakończonym przed jej wejściem w życie, bez uzależnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie opłaty od daty, w której ziszcilo się zdarzenie warunkujące pobranie opłaty, względnie obciążenie nią wierzyciela lub dłużnika, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2363 oraz z 2020 r. poz. 288) w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela złożony przed dniem wejścia w życie tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 grudnia 2020 r. w Dz. U. poz. 2184.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 26 lutego 2019 r. Sąd Rejonowy w Zielonej Górze, IX Wydział Egzekucyjny (dalej: sąd pytający), zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, czy art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. poz. 770; dalej: u.k.k. lub nowa ustawa) w zakresie, w jakim przewiduje wydanie postanowienia o pobraniu opłaty komorniczej od strony postępowania w postępowaniu egzekucyjnym, wszczętym i niezakończonym przed jej wejściem w życie, bez uzależnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie opłaty od daty, w której ziściło się zdarzenie warunkujące pobranie opłaty, względnie obciążenie nią wierzyciela lub dłużnika, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało przedstawione w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

Postępowanie egzekucyjne w sprawie, w związku z którą pytający sąd zainicjował postępowanie przed Trybunałem, zostało wszczęte na żądanie wierzyciela w styczniu 2018 r. We wniosku z grudnia tego samego roku wierzyciel wniósł o umorzenie postępowania. Wniosek nie zawierał żadnego uzasadnienia. Na skutek żądania wierzyciela komornik postanowieniem z stycznia 2019 r. umorzył postępowanie, obciążając wierzyciela opłatą stanowiącą równowartość 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, na podstawie art. 29 ust. 1 u.k.k. Postanowienie zostało zaskarżone przez wierzyciela, zarzucającego bezpodstawne obciążenie go opłatą. W jego ocenie, nadanie wniosku o umorzenie postępowania w grudniu 2018 r., powinno skutkować obciążeniem opłatą dłużnika na podstawie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1309, ze zm.; dalej: u.k.s.e. lub poprzednio obowiązująca ustawa), która obowiązywała do końca 2018 r. Jednocześnie wierzyciel zaznaczył, że wniosek o umorzenie złożył z powodu bezskuteczności postępowania egzekucyjnego. Postanowieniem z 26 lutego 2019 r. Sąd Rejonowy w Zielonej Górze IX Wydział Egzekucyjny, skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne. Do czasu jego rozstrzygnięcia zawiesił toczące się przed nim postępowanie ze skargi wierzyciela na czynności komornika sądowego.

Przed uzasadnieniem podniesionych zarzutów, pytający sąd przedstawił pogłębioną analizę sytuacji faktycznych i prawnych, jakie mogą mieć miejsce w związku z wejściem w życie ustawy o kosztach komorniczych. Dokonał także interpretacji art. 52 ust. 2 u.k.k. i wyliczył wypadki, w jakich będzie miał on zastosowanie.

Argumentując naruszenie zasady dostatecznej określoności, wynikającej z art. 2 Konstytucji, pytający sąd podniósł, że ustawodawca nie wypowiedział się, jak organ egzekucyjny ma podejść do zdarzeń rzutujących na opłatę, które ziściły się przed wejściem w życie ustawy. Zarzucił także brak racjonalności ustawodawcy we wprowadzaniu tego rodzaju regulacji intertemporalnych. Ich skutkiem jest niepewność stron, wynikająca z przypadkowego stworzenia organowi orzekającemu możliwości stosowania różnych przepisów do tożsamyh stanów faktycznych z tej samej daty. To natomiast destabilizuje zaufanie stron postępowania do obowiązującego prawa i organów egzekucyjnych.

Naruszenie zasady równości pytający sąd upatruje w możliwości stosowania różnych regulacji prawnych, odmiennie kształtujących sytuację stron postępowania do zdarzeń z tego samego okresu, a nawet z tej samej daty.

Wskazując na zaistnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, pytający sąd wyjaśnił, że „Pozytywna odpowiedź na przedstawione pytanie może wpłynąć na rozstrzygnięcie sprawy w ten sposób, że w sposób odmienny niż wynika to z literalnego brzmienia kwestio-

nowanego przepisu zostanie rozstrzygnięta kwestia obciążenia strony postępowania egzekucyjnego opłatą komorniczą w tym postępowaniu, a to na skutek zastosowania przepisów obowiązujących przed nowelizacją”.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 8 października 2019 r. zajął stanowisko, że art. 52 ust. 2 u.k.k. w zakresie, w jakim nakazuje stosować do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, art. 29 tejże ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Przed sformułowaniem merytorycznego stanowiska, Prokurator Generalny odniósł się do kwestii formalnoprawnych dotyczących pytania prawnego. Wskazał, że z uwagi na ograniczenia wynikające z przesłanki funkcjonalnej pytania, przedmiot badania może dotyczyć wyłącznie zgodności „art. 52 ust. 2 u.k.k. ze wskazanymi w pytaniu normami wyższego rzędu w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje stosować do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie u.k.k., w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, art. 29 tej ustawy”. Tylko do tej sytuacji odnosi się postępowanie prowadzone przez pytający sąd. Natomiast problem konstytucyjny polega na nakazie stosowania we wskazanych okolicznościach art. 29 u.k.k. Dlatego też, w ocenie Prokuratora Generalnego, postępowanie w pozostałym zakresie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt u.o.t.p.TK, wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Pierwszy zarzut, dotyczący niezgodności zaskarżonej normy z zasadą określoności przepisów prawa, nie zasługuje, w ocenie Prokuratora Generalnego, na uwzględnienie. W uzasadnieniu pytania prawnego pytający sąd nie wykazał, że istnieją wątpliwości co do interpretacji normy prawnej wywodzonej z art. 52 ust. 2 u.k.k. Z jego wywodów wynika, że zakwestionowany przepis może być rozumiany wyłącznie w jeden sposób. I choć pytający sąd uznaje takie rozumienie zaskarżonej normy za niezgodne z ustawą zasadniczą, to nie obalił domniemania jego zgodności z art. 2 Konstytucji. Dlatego też Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 52 ust. 2 u.k.k. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Przedstawiając stanowisko odnośnie drugiego zarzutu – zgodności zakwestionowanej normy z art. 32 ust. 1 Konstytucji – Prokurator Generalny zgodził się z pytającym sądem, że w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, ustawodawca niejednolicie określił skutki ekonomiczne w zakresie ponoszenia opłaty egzekucyjnej dla wniosków o umorzenie postępowania egzekucyjnego złożonych przed 1 stycznia 2019 r. Uzależnił różnicowanie podmiotów od okoliczności niezależnej od stron postępowania egzekucyjnego, to jest od daty umorzenia postępowania przez organ egzekucyjny. Kryterium różnicowania stanowi więc data zakończenia postępowania egzekucyjnego, ponieważ w postanowieniu o umorzeniu postępowania egzekucyjnego komornik sądowy rozstrzyga również o opłacie. Jednakże, w ocenie Prokuratora Generalnego, sam fakt różnego traktowania podmiotów podobnych nie jest wystarczający do orzeczenia niekonstytucyjności zaskarżonej normy. Ostateczna ocena jej zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji wymaga bowiem uwzględnienia także celu i racjonalności jej wprowadzenia. To zaś, zdaniem Prokuratora Generalnego, wymagało odniesienia się do art. 49 ust. 2 u.k.s.e. i kontrowersji z nim związanych. Gdyby Trybunał stwierdził niekonstytucyjność art. 52 ust. 2 u.k.k., to właśnie ten przepis spośród przepisów dotychczasowych musiałby mieć zastosowanie we wszystkich sprawach zbliżonych do sprawy zawisłej przed pytającym sądem. Prokurator Generalny, odwołując się do orzeczeń Trybunału wydanych w związku z badaniem zgodności z Konstytucją art. 49 u.k.s.e., podkreślił, że opłata egzeku-

cyjna należna komornikowi powinna być ściśle powiązana z efektywnością egzekucji. W takim właśnie kontekście powinno się analizować zasady pobierania od dłużnika opłaty przez komornika w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz w sytuacji bezczynności wierzyciela. Opłata stosunkowa powinna być wynagrodzeniem za pracę komornika, a nie swoistą premią, należną mu nawet w wypadku jego bezczynności, gdy wierzyciel wystąpi o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Regulacje umożliwiające pobieranie opłat stosunkowych niezależnie od nakładu pracy komornika Trybunał uznawał za wadliwe. Jednakże nowe unormowania, będące skutkiem wyroków TK, nie wprowadzały istotnych zmian i również spotkały się z negatywną oceną Trybunału. Istotną zmianę w zakresie nieprawidłowości funkcjonowania art. 49 ust. 2 u.k.s.e. przyniosła dopiero ustawa o kosztach komorniczych. Uwzględniła ona argumenty podnoszone w orzecznictwie TK przemawiające za niekonstytucyjnością dotychczasowych uregulowań. Dlatego też, w ocenie Prokuratora Generalnego, przy badaniu zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji nie można pomijać powyższych kwestii. Biorąc zatem pod uwagę cel wprowadzenia kontrolowanej normy, wniósł o stwierdzenie, że jest ona zgodna z zasadą równości. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę wydaje się racjonalne, a długi okres *vacatio legis* był wystarczający z punktu widzenia zabezpieczenia przez wierzycieli swoich interesów. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że alternatywny mechanizm stosowania nowych przepisów dotyczących opłaty stosunkowej w sytuacji umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela – np. uzależnienie ich stosowania od daty złożenia właściwego wniosku – oznaczałby usankcjonowanie przez ustawodawcę występujących nieprawidłowości w okresie obowiązywania ustawy, która miała im zapobiegać. Wskazanie daty umorzenia postępowania, jako kryterium różnicowania podstawy prawnej obciążenia opłatą stosunkową, harmonizuje z założeniami przyjętymi przez ustawodawcę i przyczynia się do ich realizacji, nie ma więc charakteru przypadkowego ani arbitralnego. Waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które są naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 18 lipca 2019 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 52 ust. 2 u.k.k. jest zgodny z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Natomiast art. 52 ust. 2 u.k.k. w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed wejściem w życie tej ustawy, w ocenie Marszałka Sejmu, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie uznał, że postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Merytoryczną analizę zarzutów Marszałek Sejmu poprzedził ustaleniem zakresu zaskarżenia z punktu widzenia formalnoprawnych wymagań pytania prawnego. Kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, a także uwarunkowaniami wynikającymi z przesłanki funkcjonalnej pytania, Marszałek Sejmu wskazał, że badaniu powinien podlegać art. 52 ust. 2 u.k.k. w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed wejściem w życie tej ustawy.

W ocenie Marszałka Sejmu, zaskarżony przepis nie narusza art. 2 Konstytucji. W niniejszej sprawie nie występują okoliczności, które pozwalałyby na pozbawienie mocy obowiązującej art. 52 ust. 2 u.k.k. z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności. Sąd występujący z pytaniem prawnym nie ma wątpliwości dotyczących sensu normatywnego art. 52 ust. 2 u.k.k. Nie wskazał również żadnych przykładów niejednolitej praktyki w zakresie jego stosowania. Zaskarżony przepis jest jednolicie interpretowany w doktrynie.

Przedstawiając stanowisko odnośnie do naruszenia przez kwestionowany przepis zasady równości, Marszałek Sejmu, zgodził się z zarzutem pytającego sądu, wnosząc o stwier-

dzenie niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu swojego stanowiska, Marszałek Sejmu najpierw przedstawił zasady, którymi kieruje się ustawodawca, przesądzając o stosowaniu przepisów dawnych lub nowych do postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie zmienianych regulacji. Wskazał, że za przyjęciem zasady działania nowego prawa w wypadku umarzania postępowań egzekucyjnych na wniosek wierzyciela przemawiała *ratio legis* zmiany normatywnej w zakresie opłat egzekucyjnych. W razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela lub z powodu jego beczynności to wierzyciel będzie zobowiązany do uiszczenia opłaty w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Rozwiązanie to zmienia dotychczasową regułę, według której w takich wypadkach opłata egzekucyjna obciążała dłużnika. W ocenie Marszałka Sejmu, mimo wskazanych intencji ustawodawcy, ostatecznie przyjęte brzmienie przepisu końcowego ustawy o kosztach komorniczych przyczyniło się do wykreowania wadliwego stanu prawnego. Wskutek znacznego odsunięcia w czasie daty wejścia w życie nowej ustawy regulującej opłaty egzekucyjne (pierwotnie miało to nastąpić 1 stycznia 2018 r.), art. 52 ust. 2 u.k.k. stworzył podstawę, by w podobnych stanach faktycznych znajdowały zastosowanie odmienne porządki prawne, a w konsekwencji by były podejmowane różne rozstrzygnięcia co do stawki oraz podmiotu obciążonego opłatą egzekucyjną.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać pytanie prawne na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszym postępowaniu przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Przed przystąpieniem do merytorycznego zbadania podniesionych przez sąd zarzutów należało w pierwszej kolejności sprecyzować przedmiot i zakres kontroli z uwzględnieniem formalnych uwarunkowań wymaganych w wypadku inicjowania postępowania pytaniem prawnym.

Pytający sąd powziął wątpliwość co do zgodności art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2363; dalej: u.k.k. lub nowa ustawa) w zakresie, w jakim przewiduje wydanie postanowienia o pobraniu opłaty komorniczej od strony postępowania w postępowaniu egzekucyjnym, wszczętym i niezakończonym przed jej wejściem w życie, bez uzależnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie opłaty od daty, w której ziściło się zdarzenie warunkujące pobranie opłaty, względnie obciążenie nią wierzyciela lub dłużnika, z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 52 ust. 2 u.k.k., „Do postępowań, o których mowa w ust. 1, przepisy art. 29 i art. 30 stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”. Z zaskarżonego przepisu wynika zatem, że do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy zastosowanie znajduje art. 29 i art. 30 tej ustawy.

Art. 29 u.k.k. stanowi: „1. W razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela albo na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, wierzyciela obciąża opłata stosunkowa w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Jeżeli jednak wierzyciel wykaże, że przyczyna umorzenia postępowania egzekucyjnego wiąże się ze spełnieniem świadczenia przez dłużnika w terminie miesiąca od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji albo z zawarciem w tym terminie porozumienia między wierzycielem a dłużnikiem dotyczącego sposobu lub terminu spełnienia świadczenia, opłata ta obciąża dłużnika. Jeżeli spełnienie świadczenia lub zawarcie porozumienia z wierzycielem nastąpiło po upływie miesiąca od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, obciąża go opłata w wysokości 10% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania.

2. Jeżeli wniosek wierzyciela, o którym mowa w ust. 1, został zgłoszony przed doręzeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, opłata wynosi 100 złotych.

3. W sprawach o egzekucję świadczeń powtarzających się w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela albo na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego dłużnika obciąża opłata stosunkowa w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.

4. W razie umorzenia postępowania egzekucyjnego z innych przyczyn niż wskazane w ust. 1 komornik pobiera od wierzyciela opłatę w wysokości 150 złotych, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 30. Opłata podlega zmniejszeniu o sumę opłat egzekucyjnych ściągniętych i obciążających dłużnika.

5. Opłaty, o której mowa w ust. 4, nie pobiera się:

1) od osób fizycznych dochodzących roszczeń pracowniczych lub odszkodowawczych;

2) od jednostek samorządu terytorialnego;

3) od podmiotów, których przedmiotem działalności:

a) nie jest działalność finansowa i ubezpieczeniowa w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 649 i 730) albo

b) jest działalność finansowa i ubezpieczeniowa w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, o ile są wierzycielami pierwotnymi, a wierzytelność nie była przedmiotem obrotu – pod warunkiem że postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte przed upływem dwóch lat od powstania tytułu egzekucyjnego obejmującego daną wierzytelność.

6. Przepisu ust. 1 zdanie pierwsze nie stosuje się do wierzyciela będącego jednostką samorządu terytorialnego.

7. W celu pobrania opłat, o których mowa w ust. 1-4, komornik wydaje postanowienie”.

Natomiast art. 30 u.k.k. brzmi: „W razie oczywiście niecelowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub wskazania we wniosku o wszczęcie egzekucji osoby niebędącej dłużnikiem komornik wydaje postanowienie o pobraniu od wierzyciela opłaty stosunkowej w 10% egzekwowanego świadczenia. W takim przypadku komornik nie ściąga ani nie pobiera opłaty od dłużnika, a opłatę ściągniętą lub pobraną zwraca dłużnikowi. Przepisów art. 29 ust. 1-3 nie stosuje się”.

Zaskarżony przepis obejmuje swoim zakresem zróżnicowane zdarzenia – przesłanki umorzenia postępowania egzekucyjnego – zarówno z urzędu jak i na wniosek – wymienione w art. 29 i art. 30 u.k.k. Przesłanki te zostały uregulowane w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, ze zm.; dalej: k.p.c.). Z urzędu postępowanie podlega umorzeniu:

1) jeżeli okaże się, że egzekucja nie należy do organów sądowych (art. 824 § 1 pkt 1 k.p.c.),

- 2) jeżeli wierzyciel lub dłużnik nie ma zdolności sądowej albo gdy egzekucja ze względu na jej przedmiot lub na osobę dłużnika jest niedopuszczalna (art. 824 § 1 pkt 2 k.p.c.),
- 3) jeżeli jest oczywiste, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych (art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c.),
- 4) jeżeli wierzyciel w ciągu sześciu miesięcy nie dokonał czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub nie zażądał podjęcia zawieszono postępowania (art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.),
- 5) jeżeli prawomocnym orzeczeniem tytuł wykonawczy został pozbawiony wykonalności albo orzeczenie, na którym oparto klauzulę wykonalności, zostało uchylone lub utraciło moc (art. 824 § 1 pkt 5 k.p.c.),
- 6) jeżeli egzekucję skierowano przeciwko osobie, która według klauzuli wykonalności nie jest dłużnikiem, i która sprzeciwiła się prowadzeniu egzekucji, albo jeżeli prowadzenie egzekucji pozostaje z innych powodów w oczywistej sprzeczności z treścią tytułu wykonawczego (art. 824 § 1 pkt 6 k.p.c.).

Umorzenie postępowania na wniosek może mieć miejsce:

- 1) jeżeli tego zażąda wierzyciel; jednakże w sprawach, w których egzekucję wszczęto z urzędu lub na żądanie uprawnionego organu, wniosek wierzyciela o umorzenie postępowania wymaga zgody sądu lub uprawnionego organu, który zażądał wszczęcia egzekucji (art. 825 pkt 1 k.p.c.),
- 2) jeżeli wierzyciel jest w posiadaniu zastawu zabezpieczającego pełne zaspokojenie egzekwowanego roszczenia, chyba że egzekucja skierowana jest do przedmiotu zastawu (art. 825 pkt 4 k.p.c.).

Z uwagi na to, że postępowanie w niniejszej sprawie zostało zainicjowane pytaniem prawnym, badanie merytoryczne należało poprzedzić rekonstrukcją zakresu zaskarżenia. Jak wynika z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może zadać Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), rozwijając regulację konstytucyjną, określa warunki formalne, które powinno spełniać takie pytanie (art. 52 u.o.t.p.TK).

Z powyższego przepisu wynika, że pytanie prawne musi spełniać trzy przesłanki: przesłankę podmiotową, określającą podmiot uprawniony do zainicjowania postępowania, przesłankę przedmiotową, definiującą przedmiot i wzorzec kontroli; przesłankę funkcjonalną, wskazującą na związek pytania prawnego sądu z zawisłą przed tym sądem sprawą i zależność rozstrzygnięcia tej sprawy od orzeczenia TK. Niespełnienie powyższych przesłanek powoduje przeszkodę formalną przeprowadzenia pełnej, merytorycznej kontroli konstytucyjności zaskarżonych norm i skutkuje umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadniając istnienie przesłanki funkcjonalnej, pytający sąd wskazał, że odpowiedź Trybunału na zadane pytanie może wpłynąć na rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy. Ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu spowoduje, że kwestia obciążenia strony postępowania egzekucyjnego opłatą komorniczą zostanie rozstrzygnięta na podstawie przepisów obowiązujących przed nowelizacją.

Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że istotą problemu w rozstrzyganej przez pytający sąd sprawie jest kwestia podstawy prawnej obciążenia opłatą komorniczą strony postępowania egzekucyjnego w wypadku, gdy wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego został złożony przez wierzyciela przed 1 stycznia 2019 r. natomiast postanowienie o umo-

rzeniu zostało wydane przez komornika po tej dacie (31 grudnia 2018 r.), czyli już po wejściu w życie ustawy o kosztach komorniczych.

Biorąc pod uwagę wymagania wynikające z przesłanki funkcjonalnej, a więc konieczność wystąpienia zależności między odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne sądu a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed tym sądem, należało doprecyzować zakres zaskarżenia. Ze względu na swój konkretny charakter pytanie prawne nie może być oderwane od przedmiotu rozpoznania w konkretnej sprawie. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału wywrze wpływ na podstawę rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem sprawy. Niedopuszczalne jest pytanie prawne odnoszące się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie, albowiem nie może się ono przekształcić w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa.

W świetle powyższego, przedmiotem merytorycznego badania mógł być tylko art. 52 ust. 2 u.k.k. w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela złożony przed dniem wejścia w życie tej ustawy. W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu. Pozostałe wypadki umorzenia postępowania egzekucyjnego, do których odnosi się art. 52 ust. 2 u.k.k. oraz związane z nimi regulacje, dotyczące obciążania jednej ze stron postępowania egzekucyjnego opłatą komorniczą, wychodzą poza zakres badania wyznaczony wymaganiami przesłanki funkcjonalnej. Nie pozostają bowiem w żadnym związku z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą. Odpowiedź Trybunału w tym zakresie nie wpłynie na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą sąd zadał pytanie.

Dlatego też Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

1.2. Po wpłynięciu do Trybunału pytania prawnego inicjującego postępowanie w niniejszej sprawie, Sąd Najwyższy (dalej również: SN) 27 lutego 2020 r. podjął uchwałę w składzie trzech sędziów, o sygn. akt III CZP 62/19, zgodnie z którą „Artykuł 29 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2363) nie znajduje zastosowania, jeżeli wierzyciel złożył wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego przed dniem wejścia w życie tej ustawy”. W uzasadnieniu uchwały SN wskazał, że posłużył się wykładnią prokonstytucyjną, gdyż retroaktywne skutki zastosowania nowej ustawy w stosunku do wniosków wierzycieli złożonych przed dniem jej wejścia w życie są nie do zaakceptowania w świetle zasad preferowanych w aksjologii konstytucyjnej. Powyższa uchwała SN w istotny sposób modyfikuje zakres stosowania art. 52 ust. 2 u.k.k. Stanowi bowiem, że art. 29 u.k.k. może mieć zastosowanie tylko do postępowań rozpoczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, w których wniosek wierzyciela o umorzenie postępowania został złożony po 31 grudnia 2018 r. Nie znajduje natomiast zastosowania, jeżeli wierzyciel wystąpił z wnioskiem przed 1 stycznia 2019 r.

Cytowana uchwała nie wpływa jednak na zmianę zakresu badania w niniejszym postępowaniu. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, z punktu widzenia hierarchicznej zgodności, są wyłącznie akty normatywne. Nie należy oczywiście zapominać, że w orzecznictwie TK ugruntowane jest jednolite stanowisko co do badania przepisów w rozumieniu nadanym im w praktyce stosowania prawa. Trybunał wskazywał, że „jeżeli określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82). Organy stosujące prawo, w tym przede wszystkim sądy, mogą dokonywać wykładni prawa, której

skutkiem będzie wydobywanie z aktów normatywnych treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi. Dlatego też Trybunał uznawał za konieczne objęcie kognicją także takich treści normatywnych, jakie przepisy prawa nabrały w drodze utrwalonej praktyki ich stosowania. Jeśli określony sposób rozumienia przepisu znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunał uznawał, że przepis ten nabrał takiej właśnie treści (zob. np. wyrok z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). Jednakże Trybunał podkreślał, że nie chodzi tu o jedną z możliwych wersji abstrakcyjnie dokonywanej interpretacji, ale o normę o treści i zakresie obowiązywania wynikających z ustalonego, powszechnego znaczenia w rzeczywistości nadawanego kontrolowanym przepisom. Dlatego też nie wystarczy, aby rozumienie to wynikało z jednoznacznej i autorytatywnej uchwały Sądu Najwyższego, nawet mającej walor zasady prawnej. Możliwość przeprowadzenia kontroli uzależniona jest od uznania, że taka uchwała nadała zakwestionowanemu przepisowi jednolite znaczenie.

Odnosząc powyższe uwagi do sytuacji zaistniałej w niniejszej sprawie, należy stwierdzić, że w wypadku uchwały SN z 27 lutego 2020 r. nie zachodzą okoliczności pozwalające na zbadanie zaskarżonego przepisu w rozumieniu w niej przyjętym. Uchwała została podjęta w składzie trzech sędziów. W przeciwieństwie do uchwały podjętej w składzie siedmiu sędziów czy w szczególności do uchwały, której nadano walor zasady prawnej, nie wiąże ona pozostałych składów orzekających SN i ma charakter konkretny związany z rozpoznawaną sprawą. Inne składy sędziowskie rozstrzygające w tożsamych rodzajowo sprawach nie muszą kierować się taką uchwałą.

O ile zatem interpretacja przepisu dokonana przez SN w składzie siedmiu sędziów jest wykładnią operacyjnie powszechną, przyjmowaną przez pozostałe składy tego sądu, a *de facto* również inne sądy i uczestników obrotu cywilnoprawnego, o tyle nie można uznać, że wskazana uchwała SN nadała zakwestionowanemu przepisowi jednolite znaczenie (por. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03). Ponadto z uwagi na stosunkowo krótki czas, jaki upłynął od jej podjęcia, trudno przewidzieć, jak będą orzekały sądy powszechne i czy rzeczywiście spowoduje ona ujednoczenie orzecznictwa w kierunku wskazanym przez SN.

2. Badanie zgodności art. 52 ust. 2 u.k.k. w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela złożony przed dniem wejścia w życie tej ustawy, z art. 2 Konstytucji.

2.1. Pytający sąd zarzucił zaskarżonemu przepisowi naruszenie zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji. W tym zakresie poddał pod rozagę Trybunału dwie kwestie. Pierwsza z nich dotyczy braku dostatecznej określoności art. 52 ust. 2 u.k.k. z uwagi na to, że nie wskazuje, jak organ egzekucyjny ma podejść do zdarzeń rzutuujących na opłatę, które ziściły się przed dniem wejścia w życie ustawy. Druga odnosi się do założenia racjonalnego działania ustawodawcy. Jak wskazał pytający sąd, strony postępowania egzekucyjnego opierają przewidywanie co do skutków ekonomicznych czynności lub zdarzeń na podstawie brzmienia regulacji prawnych obowiązujących w czasie ich dokonania. Natomiast niepewność stron polegająca na możliwości zastosowania przez organ egzekucyjny różnych przepisów do stanów faktycznych z tej samej daty jest nie do pogodzenia z założeniem racjonalności ustawodawcy.

2.2. Art. 2 Konstytucji w aspekcie wywodzonej z niego zasady przyzwoitej legislacji był przedmiotem wielokrotnych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. W zasadzie tej mieści się wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób popraw-

ny, precyzyjny i jasny. Wskazany standard odnosi się w szczególności do regulacji dotyczących ochrony praw i wolności, a także przewidujących możliwość stosowania sankcji wobec obywatela (zob. np. wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2). Trybunał podkreślał również, że nakaz przestrzegania zasady poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa. Jako jeden z aspektów zasady poprawnej legislacji Trybunał wskazywał również formułowanie celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Mogą być one podstawą oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu (zob. np. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). Dlatego też, w świetle orzecznictwa Trybunału, punktem wyjścia kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy, a więc opartego na dogłębnym rozważeniu problemu i dojrzałej decyzji. Od racjonalnego prawodawcy wymaga się, by jego rozstrzygnięcia były podejmowane na gruncie wszechstronnej i uporządkowanej wiedzy. Wprowadzane środki prawne powinny być natomiast adekwatne do osiągnięcia założonych celów. Inaczej rzecz ujmując, legislacja niespełniająca powyższych wymagań nosi znamiona nieracjonalnej. Nie może być tym samym w demokratycznym państwie prawnym uznana za „przyzwoitą”, choćby nawet spełniała wszelkie, przewidziane przez obowiązujące ustawy, formalne kryteria tworzenia prawa (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Zasada poprawnej legislacji wymaga zatem nie tylko poprawności każdego z przepisów z osobna, lecz także by tworzyły one logiczną całość opartą na spójnej wiedzy, jej konsekwentnym zastosowaniu i jasnych założeniach aksjologicznych. Z uwagi na znaczną swobodę ustawodawcy stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przezeń rozwiązań. Należy jednak pamiętać, że granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne, w tym zwłaszcza zasada demokratycznego państwa prawnego (zob. np. wyrok TK z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211).

2.3. Odnosząc się do pierwszego problemu, a więc braku dostatecznej określoności art. 52 ust. 2 u.k.k., Trybunał zgodził się ze stanowiskiem Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, że przepis w tym zakresie nie budzi wątpliwości, o czym świadczy wnikliwy wywód pytającego sądu w uzasadnieniu wniesionego pytania prawnego. Wykładnia językowa i systemowa zaskarżonego przepisu prowadzi pytający sąd do wniosku, że w wypadku gdy wniosek o umorzenie postępowania został złożony przed 1 stycznia 2019 r., a organ egzekucyjny wydał postanowienie o umorzeniu postępowania po tej dacie (31 grudnia 2018 r.), czyli po wejściu ustawy o kosztach komorniczych w życie, opłatę ustala się na podstawie art. 29 ust. 1 tej ustawy. Natomiast jeżeli wydał takie postanowienie przed dniem wejścia w życie ustawy o kosztach komorniczych, zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1309, ze zm.; dalej: u.k.s.e. lub poprzednio obowiązująca ustawa). Takie rozumienie zaskarżonego przepisu jest zgodne z intencjami ustawodawcy wyrażonymi w uzasadnieniu projektu ustawy, jak i z poglądami doktryny.

2.4. Zasadnicze wątpliwości co do konstytucyjności budzi natomiast ocena zaskarżonego przepisu w świetle założenia racjonalności działania ustawodawcy, również wywodzonego z zasady poprawnej legislacji.

W wypadku zmiany przepisów w postępowaniu cywilnym o zastosowaniu do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy nowych lub daw-

nych regulacji rozstrzyga się na podstawie dwóch konkurujących ze sobą zasad intertemporalnych: na zasadzie kontynuacji lub na zasadzie aktualizacji. Z zasady kontynuacji wynika obowiązek stosowania do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej przepisów obowiązujących przed nowelizacją. Natomiast w świetle zasady aktualizacji, do takich postępowań zastosowanie znajdują nowe regulacje. Zastosowanie przepisów uchylanej ustawy do postępowań będących w toku, obowiązujących w momencie wszczęcia postępowania do jego zakończenia lub do zakończenia jakiegoś etapu tego postępowania, pozwala na zachowanie ciągłości reżimu prawnego, w jakim sprawa jest rozpoznawana. Jednakże w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że wadą tej zasady jest funkcjonowanie dwóch reżimów prawnych, które są stosowane w tym samym czasie w odniesieniu do toczących się tzw. spraw dawnych (wszczętych przed zmianą prawa) i tzw. spraw nowych (wszczętych po zmianie prawa). Taki dualizm może rodzić wiele trudności oraz ryzyko popełniania błędów. Nie sprzyja tym samym pewności prawa (zob. M. Uliasz, Komentarz do art. 52 u.k.k., [w:] M. Świeczkowska-Wójcikowska, J. Świeczkowski (red.), *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego. Komentarz*, Warszawa 2020). Zjawisku utrzymywania dualizmu reżimów pozwala przeciwdziałać zasada aktualizacji, czyli bezpośredniego stosowania nowych regulacji do postępowań wszczętych przed zmianą prawa. Sprzyja to pewności prawa przez uproszczenie procesu jego stosowania.

O wyborze zasad intertemporalnych kształtujących reżim prawny odpowiedni do czynności procesowych dokonywanych po wejściu w życie nowych regulacji, decyduje ustawodawca. Decyzje w tym zakresie powinien podejmować, uwzględniając specyfikę danej dziedziny prawa, a także po przeanalizowaniu racji przemawiających za stosowaniem nowych lub dawnych przepisów i ich skutków dla zastanych stanów faktycznych.

W postępowaniu egzekucyjnym w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych opłata komornicza może być ściągana wraz z egzekwowanym świadczeniem (art. 21 ust. 1 u.k.k.) lub pobierana (art. 21 ust. 2 u.k.k.). Opłata ściągana jest proporcjonalna do wysokości wyegzekwowanego świadczenia. Zgodnie z art. 21 ust. 1 zdanie trzecie u.k.k., wysokość opłat ściąganych i należnych komornik ustala odrębnym postanowieniem wydawanym nie rzadziej niż co roku, chyba że postępowanie trwa krócej. Zatem w każdym postanowieniu wydanym w trakcie postępowania komornik powinien ustalać wysokość opłat ściąganych i należnych w całym postępowaniu. Natomiast podstawą pobrania opłat, o których mowa w art. 21 ust. 2 u.k.k. jest postanowienie o opłacie wydawane w związku z zakończeniem postępowania na skutek jego umorzenia w wypadkach wskazanych w art. 29 ust. 7, art. 30 i art. 46 ust. 2 u.k.k. Postanowienie o pobraniu kosztów komorniczych zawiera wezwanie strony do ich uiszczenia w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia pod rygorem wszczęcia egzekucji (art. 3 ust. 1 zdanie drugie u.k.k.).

W wypadku ściągnięcia opłaty wraz z wyegzekwowanym świadczeniem jako skutkiem czynności komornika, w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o kosztach komorniczych, podstawą określenia opłaty są przepisy poprzednio obowiązującej ustawy (art. 52 ust. 1 u.k.k.). Jednakże w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela przepisy nowej ustawy stosuje się od dnia wejścia w życie tej ustawy (art. 52 ust. 2 u.k.k.).

Jak z powyższego wynika, w zakresie sytuacji określonych w art. 52 ust. 1 u.k.k., ustawodawca stosuje zasadę kontynuacji, która sankcjonuje dualizm reżimów prawnych w odniesieniu do zasad ustalania opłat egzekucyjnych. Wybór tego mechanizmu można tłumaczyć sukcesywnością ściągania opłat wraz z egzekwowanymi świadczeniami. Jej zaletą jest „wyeliminowanie perturbacji związanych ze zmieniającymi się przepisami dotyczącymi kosztów komorniczych w trakcie postępowania. Niektóre czynności dotyczące kosztów są

bowiem «rozłożone w czasie» (np. uiszczenie zaliczki na poczet wydatków i sfinansowanie wydatku z tej zaliczki albo ściąganie opłaty od wyegzekwowanego świadczenia i ostateczne ustalenie tej opłaty). Zmiana prawa wprowadzona w tym czasie mogłaby zatem rodzić problemy związane z wysokością należności oraz trybem ich przyznawania albo ustalania” (M. Uliasz, op. cit.).

Od zastosowania takiego rozwiązania intertemporalnego (zasady kontynuacji) ustawodawca odstąpił w wypadku umorzenia postępowania.

Wprowadzenie zasady aktualizacji w zakresie objętym treścią art. 29 u.k.k. ustawodawca argumentował wolą jak najszybszego zastosowania nowych regulacji, pozbawionych wad poprzednio obowiązujących przepisów. Celem ustawodawcy było wyeliminowanie możliwości szykanowania dłużników i kreowania dodatkowych kosztów zwiększających ciężar opłaty egzekucyjnej (por. uzasadnienie projektu ustawy druk sejmowy nr 1581/VIII kadencja).

W rozpoznawanej sprawie nie tyle jednak chodzi o wybór zastosowania przepisów nowych lub dawnych do postępowań w toku w oparciu o zasadę kontynuacji, czy o zasadę aktualizacji, ile o wybór kryterium stanowiącego cezurę stosowania przepisów o kosztach komorniczych lub uchylanej ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Pytający sąd nie kwestionuje bowiem zastosowania art. 29 u.k.k. w postępowaniach zakończonych po wejściu w życie ustawy o kosztach komorniczych, jeżeli wniosek o jego umorzenie został złożony po 31 grudnia 2018 r. Problem konstytucyjny powstaje wówczas, gdy wierzyciel – co miało miejsce w rozpoznawanej sprawie – złożył wniosek przed 1 stycznia 2019 r., a komornik wydał postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego po dniu wejścia nowej ustawy w życie.

Zdarzeniem, z którym ustawodawca łączy skutek w postaci ustalania opłat egzekucyjnych na podstawie jednego z reżimów prawnych, jest data zakończenia postępowania, przez co w doktrynie rozumie się datę wydania stosownego postanowienia w tym przedmiocie przez komornika, a nie jego uprawomocnienia. Postanowienie o umorzeniu, co do zasady, zawiera również rozstrzygnięcie o poborze opłaty (zob. M. Klonowski, Komentarz do art. 52 ustawy o kosztach komorniczych [w:] *Ustawa o komornikach sądowych, Ustawa o kosztach komorniczych, Komentarz*, R. Reimer (red.), Warszawa 2019). O zastosowaniu przepisów dawnych lub nowych nie decyduje moment złożenia wniosku o umorzenie postępowania, lecz data wydania postanowienia przez komornika. Jest to zdarzenie zależne od okoliczności leżących po stronie organu egzekucyjnego. Jeżeli postępowanie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy o kosztach komorniczych, opłatą egzekucyjną obciążany był dłużnik, jeżeli natomiast umorzenie nastąpiło po wejściu w życie tej ustawy, do poniesienia opłaty zobowiązany był wierzyciel. Pogorszenie sytuacji wierzyciela następuje zatem w zależności od sprawności, ewentualnie opieszałości, komornika (na ile szybko rozpozna wniosek o umorzenie) od liczby prowadzonych postępowań, możliwości kadrowych i organizacyjnych. Te w gruncie rzeczy przypadkowe okoliczności decydują, kto poniesie ciężar opłaty egzekucyjnej.

Przyjęte przez ustawodawcę kryterium w wypadku wierzycieli, którzy złożyli wniosek o umorzenie postępowania przed 1 stycznia 2019 r., a postępowanie zostało zakończone po wejściu w życie nowej ustawy, prowadzi do retroaktywnych skutków. Nowe przepisy znajdują bowiem zastosowanie do oceny zdarzeń mających miejsce pod rządami dawnego prawa (tzw. retroakcja niewłaściwa w ramach postępowania będącego w toku) – (zob. M. Walasik [w:] *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych*, A. Marciniak (red.), Sopot 2018, s. 30-31). Następuje bowiem ingerencja w prawa majątkowe stron postępowania, które zostały ukształtowane pod rządami uchylanej ustawy. Strony postępowania, przewidując skutki czynności czy zdarzeń, w tym także skutki ekonomiczne, opierają swoje prognozy na brzmieniu przepisów obowiązujących w momencie ich dokonania. Tym

samym regulacje intertemporalne, nakazujące bezpośrednio stosowanie prawa nowego, nie respektują w pełni zasady *fair play* (zob. wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51). Ich konsekwencją jest niepewność i brak możliwości przewidzenia skutków podejmowanych czynności. Wierzyciel składający wniosek o umorzenie postępowania nie był w stanie na podstawie zaskarżonego przepisu przewidzieć w oparciu, o jaki stan prawny zostanie ustalona opłata egzekucyjna. W istocie zatem dość przypadkowe okoliczności decydują o zastosowaniu jednego z reżimów prawnych. To z kolei godzi w zasadę zaufania do prawa, a także do organów egzekucyjnych.

Przyjęcie, że o zasadach rozstrzygnięcia o opłatach egzekucyjnych decyduje data wydania przez komornika postanowienia w tym przedmiocie, a nie data wystąpienia zdarzenia uzasadniającego umorzenie postępowania egzekucyjnego (wniosek wierzyciela), jako kryterium nie spełnia wymagań stawianych ustawodawcy racjonalnemu. Choć celem ustawodawcy było jak najszybsze spowodowanie stosowania przepisów nowych, pozbawionych wad, za które krytykowane były regulacje uchylone, to nie stanowi to uzasadnienia regulacji, które w sposób retroaktywny pogarszają sytuację prawną wierzycieli, w dodatku w zależności od zdarzeń dla nich nieprzewidywalnych i dość przypadkowych.

Dokonując oceny wyboru kryterium stosowania przepisów nowych lub dawnych do postępowań egzekucyjnych, należy pamiętać, że złożenie wniosku o umorzenie postępowania przed 1 stycznia 2019 r. jest wiążące dla organu egzekucyjnego. Wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania nie jest poprzedzone badaniem jego zasadności, spełnienia przesłanek, a w szczególności motywów, jakimi kierował się wierzyciel. Komornik był zatem zobligowany do uwzględnienia wniosku.

Ustawodawca, przesądzając kwestie intertemporalne w badanym zakresie, miał do wyboru dwa zdarzenia, z którymi mógł związać stosowanie przepisów nowych lub dawnych. Pierwszym jest wniosek wierzyciela o umorzenie postępowania, drugim – zakończenie postępowania będące skutkiem wydania postanowienia o umorzeniu przez komornika. Złożenie wniosku jest czynnością wierzyciela, zależną od jego woli. Stanowi zdarzenie, w oparciu o które powinien mieć możliwość przewidywania skutków swojej czynności na podstawie przepisów obowiązujących w dniu jego złożenia. Natomiast wydanie przez komornika postanowienia kończącego postępowanie nie zawsze uzależnione jest wyłącznie od zachowania należytej staranności, ale także wyżej wskazanych okoliczności leżących po stronie danego komornika.

W związku z tym, skoro komornik zobligowany jest do umorzenia postępowania, a wydanie postanowienia nie jest zależne od badania przesłanek i powodów złożenia wniosku o umorzenie, to brak jest racjonalnych argumentów przemawiających za przyjęciem zakończenia postępowania, a nie złożenia wniosku o umorzenie, jako cezurę stosowania dwóch różnych reżimów prawnych. Takie kryterium miałoby znaczenie, w sytuacji, w której to organ egzekucyjny na podstawie badania uzasadnienia wniosku decydowałby o umorzeniu bądź odmowie umorzenia postępowania.

Ustawodawca nie powinien doprowadzać do sytuacji, w której negatywne skutki wprowadzenia nowej ustawy będą uzależnione od przypadkowych okoliczności, na które wierzyciele nie mają bezpośredniego wpływu.

Podkreślić jednocześnie należy, że brak jest argumentów przemawiających przeciwko powiązaniu skutków zastosowania nowej lub starej ustawy z czynnością wierzyciela, tj. złożeniem wniosku o umorzenie postępowania jako zdarzeniem decydującym o zastosowaniu jednego z reżimów prawnych.

W świetle powyższego, zastosowanie kryterium polegającego na zakończeniu postępowania egzekucyjnego, które prowadzi do stosowania nowych regulacji w stosunku do

wniosków wierzycieli złożonych przed dniem wejścia w życie ustawy o kosztach komorniczych, jest nie do zaakceptowania w świetle zasady poprawnej legislacji.

Dlatego też Trybunał uznał, że art. 52 ust. 2 u.k.k. w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela złożony przed dniem wejścia w życie tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

3. Badanie zgodności art. 52 ust. 2 u.k.k. w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela złożony przed wejściem w życie tej ustawy, z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Pytający sąd zarzucił zaskarżonemu przepisowi naruszenie zasady równości przez to, że prowadzi do zastosowania różnych przepisów – odmiennie rozstrzygających kwestie opłaty egzekucyjnej – do podobnych stanów faktycznych, jakie miały miejsce w tym samym okresie. W wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela o zastosowaniu przepisów poprzednio obowiązującej ustawy o komornikach sądowych i egzekucji lub nowej ustawy o kosztach komorniczych nie decyduje moment złożenia wniosku przez wierzyciela, lecz data wydania postanowienia o jego umorzeniu przez komornika. W konsekwencji powoduje to zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych w zależności od zdarzeń od nich niezależnych.

3.2. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów podobnych. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca, przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się określoną cechą istotną. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości (zob. wyroki TK z: 20 października 1998 r., sygn. K 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, s. 121; 6 stycznia 2003 r., sygn. K 24/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 1). Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jak wielokrotnie stwierdzał Trybunał, zasada równości nie ma bezwzględного charakteru i w pewnych okolicznościach pozwala na różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Musi być ono jednak uzasadnione (usprawiedliwione). Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Trybunał podkreślał również, że zasada równości nie stoi na przeszkodzie wprowadzaniu zmian do systemu prawnego i nie wyklucza różnego traktowania sytuacji podobnych, które zaistniały w różnym czasie. Każda zmiana przepisów dotyczących statusu prawnego jednostki prowadzi w konsekwencji do pewnych podziałów wśród osób znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej, ale w różnym czasie, a przez to pod rządami różnych przepisów. Ocena przestrzegania zasady równości wymaga uwzględnienia założenia znacznego

stopnia swobody ustawodawcy wprowadzania nowych regulacji prawnych lepiej odpowiadających zmienionym stosunkom społecznym (zob. wyrok TK z 18 października 2006 r., sygn. P 27/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124).

Oceniając zasadność zarzutów odnoszących się do zasady równości wobec prawa, należy najpierw zbadać, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej, ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona. Jak wskazano, równość wobec prawa to także problem zasadności wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania.

W kontekście badanej regulacji cechą, która pozwala wyróżnić określoną kategorię wierzycieli, jest złożenie wniosku o umorzenie postępowania przed 1 stycznia 2019 r. Jednakże nie wszyscy wierzyciele należący do grupy podmiotów podobnych traktowani są jednakowo. Wobec niektórych opłata egzekucyjna ustalana jest na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, a wobec innych na podstawie nowej ustawy o kosztach komorniczych. Prowadzi to do sytuacji, w której w części postępowań umorzonych w związku z wnioskiem złożonym przed 1 stycznia 2019 r., opłatą egzekucyjną są obciążani dłużnicy, w pozostałych natomiast opłatę nakłada się na wierzycieli. Ponadto na gruncie uchylonej ustawy opłata wynosiła nie więcej niż 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, natomiast obecnie może sięgać nawet 10% tej wartości. O zastosowaniu przepisów jednej lub drugiej ustawy decyduje dzień zakończenia postępowania. Dniem tym, jak już wyżej wskazano, jest dzień wydania postanowienia o umorzeniu postępowania przez komornika, w którym określa on wysokość opłaty. Przepis różnicuje zatem sytuacje wierzycieli w zależności od momentu wydania postanowienia o umorzeniu postępowania, a więc od zdarzenia bezpośrednio niezależnego od wierzycieli i niedającego się przez nich przewidzieć.

W związku z powyższym, Trybunał przeszedł do zbadania, czy takie różnicowanie jest dopuszczalne w świetle wymagań zasady równości. W tym celu należało rozważyć problem zasadności wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Jak już wyżej wskazano, w pewnych wypadkach różnicowanie może być usprawiedliwione i nie musi oznaczać naruszenia zasady równości wobec prawa.

Takie też stanowisko zajął Prokurator Generalny, który wprawdzie dostrzega różnicowanie podmiotów, do którego prowadzi stosowanie zaskarżonych przepisów, to ale uważa, że od dawna oczekiwana zmiana regulacji, dotycząca rozłożenia kosztów między strony w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego, stanowi uzasadnienie uznania ich zgodności z Konstytucją.

W ocenie Prokuratora Generalnego, różnicowanie, do którego prowadzi zaskarżony przepis, uzasadnione jest celem nowych regulacji, polegającym na wyeliminowaniu nieprawidłowości w postaci szykanowania dłużników i generowania dodatkowych kosztów. Za zasadne zatem uznał niezwłoczne wprowadzenie w życie rozwiązania zapobiegającego takim nagannym praktykom. Wskazał, że waga interesu, jaką jest wyeliminowanie nieprawidłowości, jest proporcjonalna do naruszenia interesu finansowego wierzycieli, co do których dobrej wiary mogą istnieć wątpliwości. Dlatego też zajął stanowisko, że data umorzenia postępowania jako kryterium różnicowania podstawy prawnej obciążenia opłatą stosunkową harmonizuje z założeniami przyjętymi przez ustawodawcę i przyczynia się do ich realizacji. Nie ma więc charakteru przypadkowego ani arbitralnego. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie intertemporalne umożliwiło szerokie zastosowanie przepisu, który zastąpił przepis wadliwy. Podniósł dodatkowo, że ośmiomiesięczna *vacatio legis* dała wierzycielom dostatecznie dużo czasu na podjęcie decyzji co do sposobu zakończenia postępowania egzekucyjnego.

Trybunał nie zgodził się z argumentacją przedstawioną w stanowisku Prokuratora Generalnego. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że odnosi się ono do sytuacji prawnej znac-

nie szerszej grupy wierzycieli, niż ci, których sytuacja została poddana badaniu w niniejszym postępowaniu. Dotyczy bowiem wszystkich wierzycieli, których postępowanie zostało wszczęte w okresie obowiązywania uchylonej ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, a zakończone zostało już po wejściu w życie nowej ustawy. W tej grupie znajdują się zarówno wierzyciele, którzy złożyli wniosek o umorzenie postępowania przed wejściem w życie ustawy o kosztach komorniczych, jak również wierzyciele, którzy wniosek taki złożyli już po jej wejściu w życie. Tymczasem, jak już wyżej wskazano, kognicja Trybunału, wyznaczona wymaganiami pytania prawnego, może swym zakresem objąć jedynie wierzycieli, którzy złożyli wniosek przed 1 stycznia 2019 r. Jest to zatem zupełnie inna grupa wierzycieli, których sytuacja podlega odrębnej ocenie.

Po drugie, choć stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, w zakresie poddanym merytorycznemu badaniu w niniejszej sprawie, spowoduje zastosowanie wobec tej grupy wierzycieli – kwestionowanych wielokrotnie w orzecznictwie TK – przepisów poprzednio obowiązującej ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, to fakt ten nie może stanowić samoistnego uzasadnienia wprowadzonych rozwiązań intertemporalnych. Intencja ustawodawcy jak najszybszego wprowadzenia ustawy o kosztach komorniczych z uwagi na *ratio legis* nowych rozwiązań nie powinna bowiem pomijać rozważenia konsekwencji tej regulacji na zastane stosunki prawne – odrębnie w odniesieniu do zróżnicowania sytuacji prawnej różnych grup wierzycieli będących adresatami art. 52 ust. 2 u.k.k.

Podkreślić przede wszystkim należy, że przedmiotem badania w niniejszej sprawie nie są skutki regulacji dotyczącej opłat w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, lecz skutki wprowadzenia regulacji intertemporalnej w zaskarżonym kształcie. Istotą problemu są zatem granice swobody regulacyjnej ustawodawcy wyznaczone przez art. 32 ust. 1 Konstytucji. Chodzi bowiem o ocenę zasadności wyboru ustawowego kryterium różnicowania sytuacji prawnej adresatów norm, tj. wierzycieli, którzy złożyli wniosek o umorzenie postępowania przed 1 stycznia 2019 r.

Nie oznacza to, że Trybunał w niniejszym składzie nie podziela negatywnej oceny regulacji zawartej w poprzednich wyrokach. Wręcz przeciwnie. Jednakże z uwagi na inny zakres badania, wyznaczony granicami zaskarżenia w pytaniu prawnym, nie może to być argument samoistnie przesądzający o konstytucyjności bądź niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. W grę wchodzi bowiem inne wartości konstytucyjne. Obowiązek wszechstronnego badania przez Trybunał nie może oczywiście wykluczać i tego argumentu, jednak ma on tylko pośrednie znaczenie w niniejszej sprawie. Biorąc bowiem pod uwagę, że wzorcem kontroli jest tu art. 32 ust. 1 Konstytucji, cel ustawodawcy, do którego odwołuje się Prokurator Generalny, może być miarodajny tylko, gdy powiązane z tym celem kryterium różnicowania podmiotów jest w stanie rzeczywiście wyeliminować w grupie wierzycieli, składających wnioski przed 1 stycznia 2019 r., wszystkie wypadki nadużywania przepisów do szykanowania dłużników.

W związku z powyższym, a także biorąc pod uwagę, że zróżnicowanie sytuacji podmiotów związane jest z wejściem w życie nowej ustawy o kosztach komorniczych, regulującej kwestię opłat w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela w sposób zasadniczo odmienny od dotychczasowych rozwiązań, ocenę w tym zakresie należało poprzedzić analizą ewolucji normatywnego kształtowania opłat egzekucyjnych i obciążania nimi stron postępowania.

3.3. Kwestia zasad pobierania od dłużnika opłaty egzekucyjnej przez komornika w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz w sytuacji beczynności wierzyciela, a więc w zakresie uregulowanym w art. 29 ust. 1 u.k.k. była wielokrotnie przedmiotem oceny konstytucyjności w orzeczeniach TK.

W poprzednio obowiązującej ustawie o komornikach sądowych i egzekucji kwestie opłaty regulował art. 49.

Art. 49 ust. 2 u.k.s.e. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie nowej ustawy stanowił: „W sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/20 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednakże, w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręczeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 1/20 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego”.

Powyższe, ostatnie brzmienie przepisu ukształtowane zostało pod wpływem wielokrotnych wypowiedzi TK odnośnie do konstytucyjności jego kolejnych, zmienianych wersji. Nie eliminowało jednak wszystkich wad regulacji kwestionowanych w jego wyrokach. Szczególnej krytyce Trybunału poddane zostały regulacje dotyczące obciążania opłatami egzekucyjnymi dłużników w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela lub z powodu beczynności wierzyciela w wyrokach z: 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50), 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53) i 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11 (OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 67).

Istota naruszeń dostrzeżonych przez Trybunał sprowadzała się przede wszystkim do braku adekwatnych mechanizmów rozłożenia ciężaru opłat egzekucyjnych oraz braku skorelowania ich wysokości odpowiednio do rezultatu postępowania i nakładu pracy komornika. Badane uregulowania nie wpływały bowiem na zwiększenie zainteresowania komorników skutecznością i efektywnością egzekucji, gdyż opłaty nie były uzależnione od wartości realnie wyegzekwowanych świadczeń. Natomiast rozwiązanie polegające na pobieraniu opłat egzekucyjnych w takich sytuacjach od dłużników umożliwiało ich szykanowanie i generowanie dodatkowych kosztów. Prowadziło także do niekontrolowanego rozrostu rynku obrotu wierzytelnościami.

W pierwszym z przywołanych wyroków o sygn. P 6/04 przedmiotem badania konstytucyjności był art. 49 u.k.s.e. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452; dalej: ustawa nowelizująca z 2001 r.), który stanowił: „Cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, zwanego dalej «prognozowanym przeciętnym wynagrodzeniem». Opłatę tę komornik pobiera również w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela złożony przed upływem roku od dnia otrzymania wniosku o wszczęcie egzekucji; w tym celu komornik wyda postanowienie, w którym wezwie dłużnika do uiszczenia należności z tytułu opłat w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia. Postanowienie po uprawomocnieniu podlega wykonaniu w drodze egzekucji bez zaopatrywania w klauzulę wykonalności”. Istotą problemu konstytucyjnego rozstrzyganego w tym wyroku, było pobieranie opłaty stosunkowej w sytuacji, gdy komornik nie dokonał skutecznej egzekucji roszczenia (np. w wypadku gdy wierzyciel wystąpił do komornika o umorzenie postępowania egzekucyjnego ze względu na dobrowolne zaspokojenie przez dłużnika jego roszczeń). Na podstawie art. 49 zdanie drugie i trzecie u.k.s.e. (w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 236, poz. 2356; dalej: ustawa nowelizująca z 2004 r.), komornik, mimo niewy-

egzekwowania roszczenia, ustalał wysokość opłaty stosunkowej i wzywał dłużnika do jej uiszczenia. Takie rozwiązanie, w ocenie Trybunału, było dysfunkcjonalne w świetle przyjętych przez ustawodawcę założeń, a przez to niezgodne z art. 2 Konstytucji. Celem ustawy nowelizującej z 2001 r., wprowadzającej zakwestionowane unormowanie, było bowiem zwiększenie zainteresowania komorników skutecznością i efektywnością egzekucji przez uzależnienie uzyskiwanych dochodów od wartości realnie wyegzekwowanych świadczeń. Tymczasem art. 49 zdanie drugie i trzecie u.k.s.e. pozwalał komornikowi na pobranie opłaty egzekucyjnej w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, bez względu na zakres wykonanych czynności egzekucyjnych. To natomiast pozostawało w rażącej sprzeczności z zasadami ich wynagradzania. Nie stanowiło również motywacji dla dłużników do dobrowolnego i pełnego zaspokajania wierzycieli. Zdaniem Trybunału, opłata taka przypominała z jednej strony swoistą karę finansową dla dłużnika, który dobrowolnie zaspokoił wierzyciela, z drugiej zaś premię dla komornika nawet w wypadku jego bezczynności.

Podobny problem konstytucyjny stał się przedmiotem badania TK w wyroku z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05. Trybunał Konstytucyjny odniósł się w nim między innymi do treści art. 49 ust. 1 zdanie trzecie u.k.s.e., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2004 r., zgodnie z którym komornik pobierał opłatę egzekucyjną również w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz także w razie umorzenia postępowania *ex lege*, w związku z niedokonaniem przez wierzyciela w ciągu roku czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub brakiem żądania podjęcia zawieszzonego postępowania.

W ocenie Trybunału, art. 49 ust. 1 zdanie trzecie u.k.s.e. naruszał konstytucyjny standard i wykraczał poza granice swobody regulacyjnej ustawodawcy, wyznaczone w art. 2 Konstytucji. Pobieranie opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania nie znajdowało, zdaniem TK, oparcia w zasadniczej koncepcji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, która wymagała uwzględniania realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku ze strony komornika jako kryterium określenia wysokości i pobrania opłaty. TK zwrócił także uwagę na niespójność i dysfunkcjonalność przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania. Dłużnik, który zapłacił dobrowolnie wierzycielowi całość świadczenia, był zobowiązany do poniesienia opłaty egzekucyjnej w pełnej wysokości, natomiast dłużnik, w stosunku do którego egzekucja została przeprowadzona do końca, ponosił opłatę tylko w wysokości wyegzekwowanego przez komornika świadczenia, nawet jeżeli nie doprowadziła ona do pełnego zaspokojenia roszczenia wierzyciela.

Pochylając się kolejny raz nad art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769), w wyroku z 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11 Trybunał stwierdził, że mimo obniżenia wysokości opłaty stosunkowej przepis nadal nakłada obowiązek poniesienia ciężaru tej opłaty na dłużnika, jeżeli postępowanie zostało umorzone na wniosek wierzyciela lub na skutek bezczynności wierzyciela. Negatywnie ocenił mechanizm polegający na powiązaniu opłaty stosunkowej z wysokością świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w każdym wypadku umorzenia wobec bezczynności wierzyciela po wcześniejszym zawieszeniu postępowania. Szczególnie krytycznie odniósł się do wprowadzenia dolnego progu opłaty egzekucyjnej w wysokości 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. W wypadku egzekucji niskich świadczeń opłata należna w razie umorzenia postępowania mogła okazać się wyższa niż w wypadku skutecznej egzekucji. Oznaczało to, że w niektórych sytuacjach dobrowolne spełnienie świadczenia przez dłużnika bezpośrednio do rąk wierzyciela pociągało za sobą obowiązek poniesienia pełnej (lub wyższej) opłaty egzekucyjnej.

W związku z tym Trybunał stwierdził, że analizowana regulacja nie realizuje zaleceń wynikających z poprzednich wyroków TK. Nie wiąże bowiem wysokości pobieranej przez

komornika opłaty z rzeczywistym nakładem jego pracy w danym postępowaniu egzekucyjnym. Nie wpływa również pozytywnie na kształtowanie zachowań wierzycieli i dłużników, sprzyjających lepszej efektywności egzekucji oraz obniżeniu jej kosztów. Z uwagi na to, że umorzenie postępowania na wniosek wierzyciela nie podlega ocenie komornika co do przyczyn jego złożenia, obowiązek uiszczenia opłaty egzekucyjnej przez dłużnika w takiej sytuacji jest całkowicie uzależniony od zachowania wierzyciela. Dodatkową negatywną konsekwencją takiej regulacji był obowiązek poniesienia opłaty egzekucyjnej przez osobę, względem której było prowadzone postępowanie egzekucyjne, nawet gdy okazało się, że nigdy nie miała ona przymiotu dłużnika, a egzekwowane roszczenie nie istniało (lub istniało w mniejszym zakresie) lub nie mogło być dochodzone (z uwagi np. na przedawnienie). Przepisy ustawy nie przewidywały natomiast możliwości obciążenia wierzyciela kosztami niezasadnie wszczętego postępowania egzekucyjnego. Takie unormowanie Trybunał uznał za sprzeczne z podstawowymi założeniami aksjologii konstytucyjnej.

Konsekwencją wyroku o sygn. P 13/11 była nowelizacja ustawy o komornikach sądowych i egzekucji ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1513). Wprowadzona zmiana nie usunęła wszystkich wad regulacji, których konstytucyjność zakwestionowana została przez TK. Choć wprowadzono możliwość zwrotu opłaty za egzekucję świadczeń pieniężnych przez komornika dłużnikowi, jeżeli dłużnik przedstawiłby orzeczenie pozbawiające tytuł wykonawczy wykonalności z przyczyn innych niż spełnienie przez niego świadczenia, a którego nie był w stanie przedstawić, zanim doszło do umorzenia postępowania (art. 49 ust. 2a-2c u.k.s.e.), to nadal obowiązywała zasada obciążenia opłatą egzekucyjną dłużnika w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela lub skutek jego beczynności. Wprawdzie obniżono jej wysokość do 1/20 wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, ale nie doprowadziło to do wyeliminowania ułomności, z powodu których Trybunał orzekł niekonstytucyjność tej regulacji. W wypadku egzekucji świadczeń o niskiej wysokości, opłata w razie umorzenia postępowania na podstawie art. 49 ust. 2 u.k.s.e. mogła wynosić tyle samo co opłata w pełnej wysokości należna na podstawie art. 49 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy w sytuacji wyegzekwowanego świadczenia. Ustawodawca nie wprowadził mechanizmów uzależniających wysokość opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania od nakładu pracy komornika ani nie wyeliminował możliwości składania wniosków o umorzenie postępowania przez wierzycieli działających w złej wierze tylko w celu przysporzenia dodatkowych kosztów obciążających dłużników. Wysokość opłat egzekucyjnych w razie umorzenia była określana proporcjonalnie do wysokości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Natomiast umorzenie postępowania nie oznacza, że nie można po raz kolejny wszcząć postępowania egzekucyjnego w odniesieniu do niezrealizowanego roszczenia. Ponowne wszczęcie takiego postępowania wiązało się z kolejnym obciążeniem dłużnika opłatą proporcjonalną od niewyegzekwowanego świadczenia.

Dopiero w ustawie o kosztach komorniczych uwzględnione zostały wypowiedzi TK odnośnie do zasad obciążania opłatami stron postępowania egzekucyjnego. Ustawa wiąże wysokość opłaty z rzeczywistym nakładem pracy komornika. Realizuje cel w postaci motywowania dłużników do dobrowolnej i niezwłocznej realizacji roszczeń, a także przeciwdziała nadużywaniu zasad obciążania opłatami egzekucyjnymi do szykanowania dłużników i generowaniu dodatkowych kosztów.

Wprowadzone w art. 29 ust. 1 u.k.k. rozwiązanie, zgodnie z którym w wypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela lub z powodu jego beczynności wierzyciel jest zobowiązany do uiszczenia opłaty w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, zmienia dotychczasowe zasady i przenosi ciężar opłaty egzekucyjnej na wierzyciela. Jeżeli natomiast umorzenie postępowania na wniosek wierzyciela lub

wskutek jego bezczynności będzie spowodowane spełnieniem świadczenia przez dłużnika bezpośrednio do rąk wierzyciela, do uiszczenia opłaty zobowiązany jest dłużnik.

Jak wskazano w uzasadnieniu ustawy o kosztach komorniczych, nowe regulacje ukształtowano z uwzględnieniem *ratio legis* art. 203 § 3 k.p.c. Z przepisu tego wynika, że pozwany może złożyć wniosek o przyznanie mu kosztów, jeżeli powód cofnie pozew. Wówczas strona powodowa traktowana jest jako przegrywająca proces. Reguła ta nie znajduje natomiast zastosowania, jeżeli przyczyną cofnięcia pozwu jest spełnienie świadczenia przez pozwanego albo zawarcie porozumienia między stronami co do terminu lub sposobu spełnienia świadczenia. Nowe regulacje pozwalają ograniczyć sytuacje szykanowania dłużników i zwiększania kosztów po ich stronie, jeżeli wykazują wolę spełnienia świadczenia i podejmują w tym kierunku stosowne działania (por. uzasadnienie projektu ustawy druk sejmowy nr 1581/VIII kadencja).

3.4. Jak z powyższego wynika, nowe uregulowanie zawarte w art. 29 ust. 1 u.k.k. ukształtowane zostało w oparciu o diametralnie inne zasady pobierania opłat w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela i w razie jego bezczynności. Z pewnością przyczyni się do wyeliminowania wielokrotnego wszczynania i umarzania postępowań przez wierzycieli, których intencją było generowanie dodatkowych kosztów dla dłużników. Jednakże nie uzasadnia różnicowania i pogorszenia sytuacji prawnej wierzycieli, którzy złożyli wniosek o umorzenie postępowania przed 1 stycznia 2019 r., w oparciu o przyjęte przez ustawodawcę kryterium, tj. zakończenia postępowania egzekucyjnego.

Określone zdarzenie powiązane z datą wejścia w życie ustawy o kosztach komorniczych, jako cezura funkcjonowania dwóch różnych porządków, może stanowić kryterium różnicowania praw podmiotów pod warunkiem, że racjonalnie i precyzyjnie nawiązuje do sytuacji, z którymi łączy skutki w postaci stosowania nowej lub uchylanej regulacji. W tym celu ustawodawca powinien uwzględnić zastane sytuacje faktyczne oraz dostosować do nich odpowiednie rozwiązania, biorąc przy tym pod uwagę wchodzące w grę zasady i wartości konstytucyjne. W badanej sprawie mamy bowiem do czynienia z konkurującymi wartościami konstytucyjnymi. Pierwsza z nich to wola ustawodawcy jak najszybszego wprowadzenia nowych uregulowań eliminujących możliwość nadużywania opłat egzekucyjnych jako narzędzia szykanowania dłużników. Druga to różnicowanie sytuacji wierzycieli w zależności od okoliczności od nich niezależnych i nieprzewidywalnych, tj. od wydania postanowienia o umorzeniu postępowania przez organ egzekucyjny.

Już na tym etapie należy wskazać, że stwierdzenie naruszenia art. 2 Konstytucji przez zaskarżony przepis, z uwagi na brak racjonalnego umotywowania, przesądza także o jego niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że przyjęte kryterium różnicowania wierzycieli wraz z argumentacją wspierającą cel ustawodawcy nie może być uznane za uzasadniające odmienne ich traktowanie.

Przed wszystkim należy pamiętać, że grupa wierzycieli, którzy złożyli wniosek o umorzenie postępowania przed 1 stycznia 2019 r., nie jest grupą podmiotów jednorodnych. Nie można zarzucić wszystkim wierzycielom z tej grupy, że kierowali się złą wolą i chęcią szykanowania dłużników w celu przysporzenia im dodatkowych kosztów. Cel ustawodawcy w postaci wyeliminowania sytuacji patologicznych nie dotyczy wszystkich wierzycieli z tej grupy, których sytuacja uległa znacznemu pogorszeniu.

Z punktu widzenia przesłanek umorzenia postępowania egzekucyjnego, nie ma znaczenia, jakimi pobudkami kieruje się wierzyciel składający wniosek o jego umorzenie. Organ egzekucyjny, umarzając postępowanie, nie bada dobrej lub złej wiary wierzycieli. Złożenie wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego jest wiążące dla komornika. Ustawodawca nie przewidział żadnych dodatkowych wymagań, od których spełnienia uzależnia uwzględ-

nienie takiego wniosku. Przede wszystkim wniosek taki nie wymaga uzasadnienia ani nie podlega kontroli komornika. Co do zasady wniosek o umorzenie może być skutecznie zgłoszony na każdym etapie postępowania egzekucyjnego. Choć okoliczności te, jak już wyżej wskazano, powodowały w niektórych wypadkach nadużywanie przepisów o opłatach egzekucyjnych do generowania dodatkowych kosztów, którymi obciążani byli dłużnicy, to w ustawie brak jest narzędzi pozwalających na badanie, czy wierzyciele wnoszący o umorzenie postępowania działali w dobrej czy w złej wierze. Skoro ustawodawca nie wprowadził narzędzi weryfikacji, to nie może wszystkich wierzycieli traktować, jakby działali w złej wierze.

Przyjęte w ustawie o kosztach komorniczych kryterium pozwala jedynie na wyodrębnienie w grupie wierzycieli, którzy złożyli wniosek przed 1 stycznia 2019 r., tylko tych, których postępowanie zostało umorzone przed wejściem w życie ustawy o kosztach komorniczych, i tych, których postępowanie umorzono dopiero w okresie obowiązywania tej ustawy. Jednakże zarówno w pierwszej jak i drugiej grupie będą tacy, którzy działali w złej wierze w celu generowania kosztów oraz tacy, którzy nie kierowali się takimi intencjami. Nie jest zatem wykluczone, że postępowanie wierzyciela, który działał w dobrej wierze i złożył wniosek przed 1 stycznia 2019 r., zostanie umorzone po wejściu w życie nowej ustawy, a postępowanie wierzyciela, który nadużywał prawa w celu szykanowania dłużników i również złożył wniosek o umorzenie przed 1 stycznia 2019 r., zakończy się przed dniem jej wejścia w życie.

Wprowadzenie przepisów intertemporalnych w zaskarżonym kształcie nie pozostaje zatem w racjonalnym związku z celem i treścią badanej regulacji. Uzasadnienie stojące za wyborem przyjętego przez ustawodawcę kryterium różnicowania nie odnosi się bowiem do wszystkich wierzycieli będących w tej grupie. Nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do pogorszenia sytuacji tych, którzy działali w dobrej wierze. Cel wskazany przez ustawodawcę i podnoszony przez Prokuratora Generalnego nie będzie również zrealizowany wobec wszystkich wierzycieli, którzy działali w złej wierze.

W świetle powyższego, Trybunał stwierdził, że niedopuszczalne jest naruszanie interesów wierzycieli działających w dobrej wierze, w sytuacji gdy nie jest zapewnione, że cel nowych regulacji, polegający na wyeliminowaniu sytuacji patologicznych, zostanie zrealizowany również w odniesieniu do wszystkich wierzycieli działających w złej wierze.

Zakończenie postępowania egzekucyjnego jako kryterium różnicowania wierzycieli nie jest zatem instrumentem adekwatnym, umożliwiającym osiągnięcie celu nowych regulacji. Nie można bowiem uznać, że waga interesu, który chroni nowa ustawa o kosztach komorniczych, uzasadnia różnicowanie podmiotów podobnych jako wartość o mniejszej wadze w aksjologii konstytucyjnej. Nie można zatem się zgodzić, że spełnia ono wymagania testu równości i uzasadnia różnicowanie sytuacji wierzycieli w badanej grupie.

Biorąc pod uwagę wymagania wynikające z zasady racjonalnego ustawodawcy, poszanowanie równości wobec prawa wymaga, aby wszyscy wierzyciele, którzy złożyli wniosek o umorzenie postępowania, mieli zagwarantowane ustalenie opłaty na zasadach obowiązujących w poprzedniej ustawie. Realna możliwość wszystkich wierzycieli doprowadzenia do zastosowania w ich sytuacji przepisów uchylanej ustawy jest okolicznością limitującą swobodę ustawodawcy w przedmiocie określenia kręgu podmiotów i kryteriów ich wyodrębnienia.

Należy również podkreślić, że wybór i zastosowanie tego rodzaju kryterium różnicowania sytuacji prawnej podmiotów nie mogą być usprawiedliwione, długim okresem *vacatio legis*. Oznaczałoby to bowiem, że w tym okresie wierzyciel musi doprowadzić do zakończenia postępowania. Jednakże wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania, określającego także opłatę, uzależnione jest od okoliczności leżących po stronie organów egzekucyjnych, na które wierzyciel nie ma wpływu, a tym samym nie jest w stanie przewidzieć daty jego sporządzenia. W związku z tym, w takiej sytuacji ustawodawca, zakreślając długość *vacatio legis*, powinien liczyć się z tym, że w całym okresie, aż do ostatniego jego dnia, wierzyciel mo-

że złożyć wniosek o umorzenie. Wyznaczenie terminu wejścia w życie ustawy o kosztach komorniczych wiąże zatem ustawodawcę w zakresie zagwarantowania jednakowych zasad kształtujących sytuację prawną wierzycieli, którzy złożyli wniosek przed 1 stycznia 2019 r.

Dlatego też Trybunał stwierdził, że art. 52 ust. 2 u.k.k. w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela złożony przed dniem wejścia w życie tej ustawy, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów Trybunał orzekł jak w sentencji.