

RCL DPIo 5604-32/13

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 26 LUTEGO 2013 R., SYGN. AKT SK 12/11

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. akt SK 12/11. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 14 marca 2013 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 350.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 oraz z 2012 r. poz. 759 i 1544), w stanie prawnym obowiązującym od 28 grudnia 2007 r. do 16 czerwca 2010 r., w zakresie, w jakim w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela nie dopuszcza możliwości obniżenia wysokości opłaty stosunkowej, w zależności od nakładu pracy komornika, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Norma wynikająca z art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, zwanej dalej „ustawą o komornikach sądowych”, w zakresie określonym w sentencji, nie utraciła mocy obowiązującej na skutek ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na fakt, iż z dniem 17 czerwca 2010 r. do art. 49, ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228), został dodany mechanizm miarkowania opłaty sądowej, uregulowany w ust. 7-10.

Niemniej jednak, mając na uwadze fakt, że w okresie od dnia 28 grudnia 2007 r. (tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej art. 49 ust. 2) do dnia 16 czerwca 2010 r., art. 49 ust. 2 nie towarzyszył mechanizm obniżania opłaty stosunkowej, przedmiotowa regulacja, w tamtym okresie, pozwalała na naliczanie opłaty w wysokości rażąco niewspółmiernej do nakładu pracy komornika i efektów jego działania, tym samym nadmiernie ingerując w prawo własności strony postępowania egzekucyjnego (co do zasady dłużnika). Dlatego

też konieczne było obalenie domniemania konstytucyjności art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych, w brzmieniu obowiązującym od 28 grudnia 2007 r. do 16 czerwca 2010 r., w zakresie wskazanym w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego, co nastąpiło z dniem 14 marca 2013 r.

4. Stan prawny (poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu):

Zgodnie z ustawą o komornikach sądowych, za prowadzenie egzekucji i inne czynności wskazane w tej ustawie komornik pobiera opłaty egzekucyjne (art. 43). W przypadku spraw o egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, nie niższą niż 1/10 i nie wyższą niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (art. 49 ust. 1). Jednocześnie, w razie egzekucji tego rodzaju świadczeń wskutek skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego lub wynagrodzenia za pracę opłata stosunkowa została określona na poziomie 8 % wartości wyegzekwowanego świadczenia, z tym że nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Dodatkowo, w powyższych przypadkach, wysokość opłaty stosunkowej została uzależniona od wartości realnie wyegzekwowanego świadczenia, tzn. miała być ustalana proporcjonalnie do jego wysokości (zdanie trzecie).

Odmiennie uregulowana została wysokość oraz podstawa naliczania opłaty stosunkowej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 49 ust. 2). Jeżeli umorzenie następuje na wniosek wierzyciela (na podstawie art. 825 pkt 1 K.p.c.) lub na podstawie art. 823 K.p.c., tzn. z mocy samego prawa, opłata stosunkowa pobierana jest od dłużnika w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (zdanie pierwsze). Z tym, że w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręczeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (zdanie drugie). W pozostałych przypadkach umorzenia postępowania egzekucyjnego, tzn. z urzędu (art. 824 K.p.c.) oraz na wniosek dłużnika albo osoby trzeciej (art. 825 pkt 2-5 K.p.c.), komornik w ogóle nie pobiera opłaty stosunkowej od tej części świadczenia, która nie została wyegzekwowana (art. 49 ust. 5). Z przytoczonych regulacji wynika, iż co do zasady opłata stosunkowa jest ściągana od dłużnika, a tylko wyjątkowo do jej uiszczenia zobowiązany jest wierzyciel (art. 49 ust. 4).

Wskazany wyżej stan prawny poddany był ocenie Trybunału Konstytucyjnego dokonanej w analizowanym wyroku. Równocześnie zauważenia wymaga, że ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji ustawa o komornikach sądowych, w art. 49 ust. 7-10, został ustanowiony mechanizm miarkowania wysokości opłaty stosunkowej.

pobieranej na podstawie art. 49 ust. 1, 2 i 4, przewidujący możliwość obniżenia tej opłaty przez sąd, na wniosek dłużnika lub wierzyciela. Przedmiotowy wniosek ma być złożony w terminie 7 dni od dnia uzyskania informacji o ściągnięciu opłaty albo od dnia doręczenia postanowienia komornika, wzywającego do uiszczenia należności z tytułu opłaty (art. 49 ust. 8). Sąd (a także komornik uwzględniający ww. wniosek w całości) może obniżyć opłatę stosunkową, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy, a w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów (art. 49 ust. 10).

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Zgodnie z przyjętą obecnie koncepcją kształtowania postępowania egzekucyjnego, opłata egzekucyjna co do zasady ma być powiązana z efektami pracy komornika. Kluczowej zmiany w rozliczaniu kosztów egzekucji dokonała ustawa 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), przewidując: rezygnację z wynagrodzenia zasadniczego komornika, istotne zmniejszenie wysokości opłaty stosunkowej, a przede wszystkim odstąpienie od zobowiązania wierzyciela do uiszczania części opłaty stosunkowej, na rzecz pobierania całości tej opłaty, za dokonaną egzekucję, od dłużnika. Istotą przedmiotowej nowelizacji, jak zaznaczał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, było zwiększenie zainteresowania komorników skutecznością i efektywnością egzekucji przez uzależnienie uzyskiwanych dochodów od wartości realnie wyegzekwowanych świadczeń (tak TK w wyrokach: z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02 i z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 oraz z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że ustalenie wynagrodzenia przyznawanego komornikowi powinno uwzględniać rzeczywiste nakłady kosztów, czasu i wysiłku komornika (tak w analizowanym wyroku, jak i w wyroku z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 oraz w wyroku z dnia 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05). Jednocześnie Trybunał zauważa, że choć pobieranie przez komornika opłaty egzekucyjnej np. w przypadku umorzenia postępowania (czyli gdy aktywność komornika jest często istotnie ograniczona) wydaje się przeczyć wskazywanej wyżej koncepcji, to zupełne pozbawienie komornika prawa do opłaty, w każdym przypadku umorzenia postępowania należało by uznać „nadużycie” w rozumieniu zasad rozliczania kosztów egzekucji.

Ryczałtowe naliczanie opłaty pobieranej przez komornika za prowadzenie egzekucji (tj. zgodnie z art. 49 ustawy o komornikach sądowych), które przyjęto jako zasadę, determinowane jest pozycją komornika, będącego z jednej strony państwowym organem egzekucyjnym, który uprawniony został do wykorzystywania środków przymusu, wchodząc ze stroną postępowania egzekucyjnego w stosunek o charakterze publicznoprawnym. Z drugiej strony, jak zauważa

Trybunał, pozycja komornika zbliża się do sytuacji wolnych zawodów. Prowadząc czynności egzekucyjne w sprawach cywilnych na własny rachunek (art. 3a), komornik ponosi ryzyko finansowe swej działalności, a równocześnie jest poddany uregulowaniom ograniczającym swobodę działalności i wykluczającym kierowanie się zasadą maksymalizacji zysku. Komornik nie może w szczególności odmówić przyjęcia wniosku o wszczęcie egzekucji lub wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia, do przeprowadzenia których jest właściwy miejscowo i rzeczowo. Tym samym został on pozbawiony możliwości profilowania działalności i podejmowania egzekucji stosownie do prognozowanych szans jej powodzenia (Tak TK w analizowanym wyroku oraz wyrokach: z dnia 13 grudnia 2011 r. sygn. SK 44/09 i z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11).

Mieszany charakter statusu komornika determinuje również natura samej opłaty egzekucyjnej, która jest podstawą finansowania działalności komornika, służąca pokryciu ponoszonych przez niego kosztów oraz stanowiąca jego dochód. Jak zaznacza Trybunał w orzecznictwie, opłata egzekucyjna jest świadczeniem publicznoprawnym, uiszczanym przymusowo z tytułu prowadzonej w konkretnej sprawie egzekucji, od pobrania której nie można odstąpić, ani też ustalić jej w wysokości innej niż wynika to z ustawy (ustawy o komornikach sądowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego). Będąc świadczeniem publicznoprawnym, opłata egzekucyjna jest zaliczana do danin publicznych. Pełni ona również funkcję prewencyjną, aby dłużnik miał świadomość, że brak dobrowolnego wykonania tytułu egzekucyjnego wiąże się dodatkowo, poza przymusowym spełnieniem orzeczonego świadczenia, z kosztami postępowania egzekucyjnego.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że opłata egzekucyjna nie może być traktowana jako cena za czynności komornika, a podstawą ustalania jej wysokości nie jest co do zasady wartość konkretnych czynności, czy świadczeń, które podlegają tej opłacie (tak TK w analizowanym wyroku oraz w postanowieniu z dnia 16 maja 2012 r. sygn. SK 4/10), gdyż w niektórych okolicznościach opłaty mogą być niższe niż wartość uzyskanego świadczenia, zaś w innych opłata może przewyższać koszt tych świadczeń. Tym samym, mimo postulowanego jak najściślejszego powiązania wysokości należnej komornikowi opłaty z efektywnością egzekucji, zdaniem Trybunału, uzasadniony jest również pogląd, iż opłaty egzekucyjne kształtowane są w sposób nie do końca związany z rzeczywistymi kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego.

W świetle powyższego, jak podnosi Trybunał, ukształtowane zasad rozliczania opłat egzekucyjnych powinno uwzględniać tak status komornika, jako „funkcjonariusza publicznego”, zarazem prowadzącego działalność na własne ryzyko, jak i charakter opłaty egzekucyjnej, jako daniny publicznej, która co prawda nie musi być ustanawiana na poziomie ekwiwalentnym do świadczenia komornika, ale powinna być powiązana z efektami jego działań i nakładem pracy. Rolą ustawodawcy kształtującego zasady ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej, przysługującej

komornikowi za jego czynności, jest wprowadzenie regulacji, która w najwyższym stopniu godziłaby wskazane wyżej uwarunkowania systemu egzekucji. Trybunał Konstytucyjny zaznacza, że wysokość tej opłaty nie musi być w pełni adekwatna do nakładu pracy komornika i stopnia skuteczności jego działań w ramach konkretnej egzekucji. Jednak zważywszy na konieczność ochrony konstytucyjnego prawa własności strony postępowania egzekucyjnego (art. 64 ust. 1 Konstytucji) – co do zasady dłużnika – niedopuszczalna jest sytuacja, w której opłata egzekucyjna, ustalona na poziomie 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela (art. 49 ust. 2), pozostaje w **rażącej dysproporcji do nakładu pracy komornika**.

Zapewnienia ochrony dłużnika we wskazywanej wyżej sytuacji wymaga art. 64 ust. 1 Konstytucji, który statuuje prawo podmiotowe jednostki obejmujące ochronę własności, innych praw majątkowych oraz dziedziczenia. Przepis ten zobowiązuje ustawodawcę, z jednej strony, do stanowienia przepisów i procedur zapewniających ww. ochronę praw jednostki, zaś z drugiej, do powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które prawa te mogłyby pozbawić ochrony lub ochronę tę ograniczyć. Oczywiście prawo własności mimo, że najpełniejsze z praw majątkowych, nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Jednakże zgodnie z treścią art. 64 ust. 3 Konstytucji, własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Ponadto, jak zaznacza Trybunał, dopuszczalności wprowadzanego przez ustawodawcę ograniczenia prawa własności musi być badana na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji, poprzez przeprowadzenie „testu proporcjonalności”. Powyższe badanie powinno pozwolić na ustalenie, czy zastosowane ograniczenie prawa jednostki może wywołać skutki zamierzone przez ustawodawcę, czy jest ono niezbędne dla ochrony konkretnego interesu publicznego oraz, czy konsekwencje wprowadzanego ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych na jednostkę ciężarów lub ograniczeń.

Trybunał Konstytucyjny zaznacza, że analogiczna ochrona przysługuje jednostce w przypadku danin publicznych, a przepisy je regulujące muszą pozostawać w zgodzie z całokształtem obowiązujących zasad konstytucyjnych oraz nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną, w tym własności i innych praw majątkowych. Natomiast w stanie prawnym obowiązującym od 28 grudnia 2007 r. do 16 czerwca 2010 r., art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych ustalał wysokość opłaty stałej na poziomie 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 K.p.c., **bez możliwości miarkowania wysokości tej opłaty** (obecnie art. 49 ust. 7-10). Tym samym niemożliwe było zniwelowanie ewentualnej dysproporcji, jaka mogła powstać w danej sytuacji, między wysokością opłaty egzekucyjnej a skutecznością działania komornika, prowadząc do rażącej nieadekwatności tej opłaty do nakładu jego pracy. Zdaniem Trybunału

Konstytucyjnego, rażącej dysproporcji nie uzasadniała konieczność ochrony interesu publicznego, którym w tym przypadku jest zagwarantowanie pokrycia kosztów działalności egzekucyjnej komornika. Obowiązujący wówczas mechanizm ustalania opłaty okazał się również nieadekwatny do celów regulacji, której wprowadzenie stanowić miało element realizacji koncepcji powiązana wysokości opłaty egzekucyjnej z efektami pracy komornika. Podsumowując wskazać należy, że ustawodawca dysponuje znaczną swobodą w zakresie kształtowania zasad ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego, pod warunkiem, że bierze pod uwagę racjonalne kryteria, takie jak efektywność i nakład pracy komornika, zapobiegając w ten sposób sytuacjom rażąco niewspółmiernej wysokości opłaty egzekucyjnej. W przeciwnym wypadku, jak zauważa Trybunał, opłata egzekucyjna staje się *de facto* karą finansową, nakładaną dodatkowo na stronę postępowania egzekucyjnego (co do zasady dłużnika).

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Uznany za niekonstytucyjny mechanizm ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych (określony art. 49 ust. 2), w stanie prawnym obowiązującym od 28 grudnia 2007 r. do 16 czerwca 2010 r., w zakresie, w jakim w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela nie dopuszczał możliwości obniżenia wysokości opłaty stosunkowej, w zależności od nakładu pracy komornika, został zmieniony w wyniku dodania mechanizmu miarkowania opłaty egzekucyjnej, uregulowanego w ust. 7-10 art. 49 ustawy o komornikach sądowych (ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji). Mając na uwadze, że niekonstytucyjna norma obowiązywała od dnia 28 grudnia 2007 r. do dnia 16 czerwca 2010 r., wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie wywrze już skutku w postaci wyeliminowania z obrotu prawnego niekonstytucyjnej regulacji.

Niemniej jednak wraz z wejściem w życie niniejszego wyroku obalone zostało domniemanie konstytucyjności art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw, w stanie prawnym obowiązującym do dnia 16 czerwca 2010 r., który był podstawą ustalania wysokości opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego, na wniosek wierzyciela, bez możliwości miarkowania wysokości tej opłaty. W tej sytuacji zastosowanie znaleźć mógłby art. 190 ust. 4 Konstytucji, stanowiący, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie winnych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Wydaje się jednak, iż w omawianym przypadku brak jest mechanizmu wznowienia postępowania na skutek stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach sądowych w stanie prawnym obowiązującym od 28 grudnia 2007 r. do 16 czerwca 2010 r., w zakresie wskazanym w sentencji wyroku. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 4 sierpnia 2006 r. III CZP 51/06, orzekł, że wznowienie postępowania na podstawie określonej w art. 401¹ K.p.c. nie jest dopuszczalne w razie zakończenia go postanowieniem wydanym po rozpoznaniu zażalenia na postanowienie oddalające skargę na czynność komornika dotyczącą ustalenia kosztów postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z art. 401¹K.p.c. można żądać wznowienia postępowania również w wypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie. Jednocześnie art. 399 § 2 K.p.c. wskazuje, na podstawie określonej w art. 401¹ K.p.c. postępowanie może być wznowione również w razie zakończenia go postanowieniem. Sąd Najwyższy wskazuje, że wykładnia art. 399 § 2 k.p.c. prowadzi do wniosku, że przepis ten odnosi się tylko do wypadków zakończenia prawomocnym postanowieniem postępowania w sprawie, a nie jakiegokolwiek postępowania. Chodzi o merytoryczne postępowanie zakończone postanowieniem, np. postanowieniem o odrzuceniu pozwu, umorzeniu postępowania lub odrzuceniu apelacji. Tym samym nie będzie miał zastosowania do postanowienia o nałożeniu opłaty egzekucyjnej, które nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie. Dokonując analizy art. 399 § 2 k.p.c., Sąd Najwyższy zestawiał go również z art. 359 § 2, art. 403 § 4 i art. 416¹ k.p.c., wyraźnie wskazując, że wolą ustawodawcy było zachowanie istniejącego w postępowaniu cywilnym podziału na postanowienia kończące postępowanie w sprawie i postanowienia niemające takiego charakteru, przy czym możliwość wznowienia postępowania odnośnie tych ostatnich postanowień przewidziana została wyłącznie w art. 359 § 2, art. 403 § 4 i art. 416¹ k.p.c., które nie dotyczą postanowienia o nałożeniu opłaty egzekucyjnej.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Brak

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

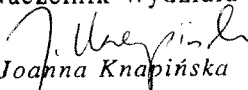
Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w obowiązującym stanie prawnym niewspółmierność opłaty do nakładu pracy komornika jest usuwana poprzez mechanizm przewidziany w art. 49 ust. 7-10 ustawy o komornikach sądowych, który pozwolił znacząco zwiększyć ochronę standardów konstytucyjnych w ramach regulacji dotyczących ustalenia opłaty egzekucyjnej w sytuacji

umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 k.p.c. Z uwagi na powyższe nie jest konieczne podejmowanie działań legislacyjnych mających na celu zmianę art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach sądowych, ani też żadnego innego przepisu stanowiącego element mechanizmu ustalania wysokości opłaty egzekucyjnym, w kontekście problemu objętego analizowanym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Z uwagi na tematykę ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego podmiotem właściwym w zakresie objętym tym wyrokiem jest Minister Sprawiedliwości.

Departament Prawny i Orzecznictwa
Naczelnik Wydziału


Joanna Knapińska

Sporządził/a: Oliwia Jokiel

27 05. 2013
Oliwia Jokiel