

**WYROK**  
z dnia 29 stycznia 2013 r.  
**Sygn. akt K 1/11\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Zubik – przewodniczący  
Marek Kotlinowski – sprawozdawca  
Andrzej Rzepliński  
Piotr Tuleja  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 29 stycznia 2013 r., wniosku Krajowej Rady Komorniczej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 49 ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.) w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przyznaje komornikowi prawa do środka odwoławczego od postanowienia sądu obniżającego opłatę egzekucyjną, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 49 ust. 10 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Art. 49 ust. 9 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 związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 78 Konstytucji.**

**2. Art. 49 ust. 10 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

UZASADNIENIE

**I**

1. W piśmie z 9 sierpnia 2010 r. Krajowa Rada Komornicza (dalej: wnioskodawca) wniosła o stwierdzenie, że:

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 1 lutego 2013 r. w Dz. U. z 2013 r. poz. 161.

- a) art. 49 ust. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.; dalej: u.k.s.e.) w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przyznaje komornikowi prawa do środka odwoławczego od postanowienia sądu obniżającego opłatę egzekucyjną, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji;
- b) art. 49 ust. 10 u.k.s.e. jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wskazał, że kwestionowane przepisy zostały wprowadzone przez ustawę z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228). Wnioskodawca przypomniał, że opłaty egzekucyjne ustalane są zgodnie z zasadą, że to dłużnik ponosi ciężar kosztów egzekucyjnych. Służą one finansowaniu kosztów egzekucji, w tym również nieskutecznych, oraz pełnią funkcję alimentacyjną, stanowiąc wynagrodzenie za efektywnie wykonaną pracę. Prawo do opłaty egzekucyjnej jest zatem prawem majątkowym przysługującym komornikowi, które powinno podlegać ochronie prawnej. Komornik powinien więc posiadać prawo do sądu w wypadku, gdy toczy się postępowanie, którego przedmiotem jest uprawnienie do jej pobrania w określonej wysokości. Z tych względów zagadnienie obniżenia opłaty egzekucyjnej – zdaniem wnioskodawcy – mieści się w pojęciu „sprawy”, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W postępowaniu dotyczącym obniżenia opłaty egzekucyjnej komornikowi nie przysługują prawa strony, toteż nie jest on uprawniony w toku tego postępowania do przedstawiania przesłanek przemawiających przeciwko obniżeniu wynagrodzenia, takich jak wysokie koszty działalności egzekucyjnej, zagrożenie ciągłości egzekucji, zagrożenie jego egzystencji czy naruszenie jego uprawnień. Badanie tych okoliczności będzie zależało od dyskrecjonalnej decyzji sądu. Komornikowi nie przysługuje prawo do wysłuchania go przez niezawisły sąd, które jest elementem prawa do sądu.

Komornik nie może również zaskarżyć postanowienia sądu w sprawie obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej, gdyż zgodnie z art. 767<sup>4</sup> § 1 k.p.c., który ma w tej sprawie zastosowanie na mocy art. 49 ust. 9 u.k.s.e., zażalenie na postanowienie sądu przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie. Ustawodawca nie przewidział zaś możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w sprawie obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej. Co więcej, tego rodzaju postanowienie wiąże komornika, który musi je uwzględnić, wydając postanowienie w sprawie ustalenia kosztów egzekucji.

Uzasadniając niezgodność art. 49 ust. 10 u.k.s.e. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że wnioski o obniżenie opłaty egzekucyjnej są składane jeszcze w trakcie trwającego postępowania egzekucyjnego. Przedmiotem postępowania unormowanego w art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e. jest zatem obniżenie części ściąganej przez komornika na danym etapie postępowania egzekucyjnego opłaty egzekucyjnej, nie zaś całej opłaty należnej z tytułu przeprowadzenia egzekucji. Przesłanką obniżenia opłaty egzekucyjnej – zgodnie z treścią kwestionowanego art. 49 ust. 10 u.k.s.e. – jest m.in. nakład pracy komornika. W wypadku gdy kwota będzie egzekwowana częściami, składający wniosek o obniżenie opłaty egzekucyjnej będzie mógł wybrać najdogodniejszy dla siebie moment złożenia takiego wniosku, tj. moment, w którym stosunek nakładu pracy komornika do wyegzekwowanej kwoty będzie najniższy. Dzięki temu będzie miał największą szansę na uzyskanie jak największego obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej. Jeżeli po zakończeniu postępowania egzekucyjnego okaże się, że nakład pracy komornika w całym postępowaniu był wyższy niż przyjęty przez sąd przy obniżaniu części opłaty ściąganej z pierwszej wyegzekwowanej kwoty świadczenia, nie będzie można ponownie wrócić do ustalenia wysokości opłaty, gdyż ustawa nie przewiduje takiej możliwości. W ten sposób dojdzie do jej ustalenia zarówno w oderwaniu od wielkości

nakładu pracy komornika, jak i w oderwaniu od kwoty wyegzekwowanego świadczenia. Taka sytuacja stanowi zaś naruszenie prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury, będącego komponentem prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, art. 49 ust. 10 u.k.s.e. jest również niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawa, a to z uwagi na przypadkowość rozstrzygnięć, które będą zapadać w postępowaniach o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej. Sąd będzie bowiem badał zasadność obniżenia opłaty egzekucyjnej tylko w granicach wniosku, a zatem nie będzie miał możliwości rozważenia wszelkich okoliczności wiążących się choćby z funkcjami opłat egzekucyjnych. Niezgodność art. 49 ust. 10 u.k.s.e. z art. 2 Konstytucji wynika również z naruszenia zasady adekwatności przyjętych rozwiązań ustawodawczych do zakładanego celu regulacji. Celem nowelizacji ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z 2001 r. było uzależnienie dochodów komorników od realnie wyegzekwowanych świadczeń, co miało służyć skuteczności i efektywności egzekucji, a ponadto motywowanie dłużników do dobrowolnego i pełnego zaspokojenia wierzycieli. Tymczasem art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie zachęca komorników do podejmowania możliwie szybko wysiłku w celu wyegzekwowania świadczenia należnego wierzycielom, skoro może okazać się, że nie otrzymają oni opłaty stosunkowej nawet wówczas, gdy wyegzekwują całą należność, jeśli egzekucja będzie prowadzona w stosunku do ubogich dłużników. Nie motywuje on również dłużników do dobrowolnego zaspokojenia wierzycieli, skoro mają oni świadomość, że mogą być obciążeni opłatą egzekucyjną tylko w pewnej części.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 49 ust. 10 u.k.s.e. z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wnioskodawca stwierdził, że opłata egzekucyjna stanowi wynagrodzenie, jakie komornik uzyskuje za trud włożony w wyegzekwowanie określonych kwot od dłużnika. Jeżeli sąd na wniosek dłużnika obniży wysokość tej opłaty komornik nie otrzyma jej w wysokości proporcjonalnej do skutecznie wyegzekwowanej kwoty świadczenia, lecz w wysokości zdeterminowanej sytuacją finansową dłużnika. Art. 49 ust. 10 u.k.s.e. ogranicza ochronę praw majątkowych komornika z uwagi na interes majątkowy dłużnika. Przepis ten – jak podnosi wnioskodawca – stanowi rodzaj instrumentu ochrony socjalnej, zaś jego celem jest ochrona ubogich dłużników, dla których poniesienie ciężaru opłaty egzekucyjnej powodowałoby pogłębienie stanu ubóstwa. Art. 49 ust. 10 u.k.s.e. przerzuca przy tym ciężar finansowy związany z osiągnięciem tego celu na komorników. Ograniczenia w prawie własności są dopuszczalne wówczas, gdy służą interesowi publicznemu, a nie przenoszeniu na podmiot prywatny powinności czy zadań, które obciążają władze publiczne. Ograniczenie wynikające z art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie spełnia również przesłanki niezbędności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy przewidują bowiem różne sposoby realizacji „prawa ubogich”, takie jak zwolnienie od kosztów sądowych czy ubieganie się o przyznanie adwokata lub radcy prawnego z urzędu. W każdym z tych wypadków kosztami realizacji tego prawa obciążany jest Skarb Państwa, który czerpie na ten cel środki finansowe z podatków oraz innych danin publicznych ponoszonych przez całe społeczeństwo. Sięganie w sprawach egzekucyjnych do modelu, w którym finansowanie zadania w postaci ochrony osób najuboższych występujących przed organami wymiaru sprawiedliwości zostałoby przerzucone na komorników nie spełnia kryterium niezbędności.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 25 maja 2011 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 49 ust. 9 u.k.s.e. w związku z art. 76<sup>74</sup> § 1 k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji, zaś art. 49 ust. 10 u.k.s.e. jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, PG podniósł, że nie jest prawdą, iż komornik nie ma możliwość ustosunkowania się do wniosku dłużnika o obniżenie opłaty egzekucyjnej. Sąd może bowiem rozpatrując ten wniosek wyznaczyć posiedzenie jawne i wysłuchać na nim komornika lub wyznaczyć w tym celu rozprawę. Dopuszczalne jest również uzyskanie przez sąd od komornika informacji pisemnych potrzebnych do rozpatrzenia wniosku o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej. Nie można więc uznać, że postępowanie w tym zakresie jest arbitralne, zaś postanowienie sądu wydawane jedynie na podstawie twierdzeń wnioskodawcy.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 49 ust. 9 u.k.s.e. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji PG stwierdził, że komornikowi – co do zasady – nie przysługuje prawo zaskarżania postanowień sądowych wydawanych w postępowaniu egzekucyjnym. Wyjątkiem w tym zakresie jest art. 770 zdanie czwarte k.p.c., zgodnie z którym komornikowi przysługuje zażalenie na postanowienie sądu rozstrzygające skargę na postanowienie komornika ustalające koszty egzekucji. W konsekwencji należy zgodzić się z wnioskodawcą, że komornikowi nie przysługuje zażalenie na postanowienie sądu w przedmiocie obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej. Art. 78 Konstytucji prawo do zaskarżenia orzeczeń sądowych przyznaje jednak tylko stronie postępowania i to o ile ustawa prawa tego nie wyłącza. Komornik nie jest jednak stroną, lecz organem egzekucyjnym. Nie może on zatem wywodzić prawa do odwołania od postanowienia sądu rozstrzygającego w przedmiocie obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji. PG stwierdził ponadto, że postanowienie sądu, o którym mowa w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie jest orzeczeniem kończącym postępowanie egzekucyjne, lecz ma charakter incydentalny. Jest to dodatkowy argument przemawiający za konstytucyjnością rozwiązania przyjętego w art. 49 ust. 9 u.k.s.e. w związku z art. 76<sup>74</sup> § 1 k.p.c. Brak możliwości kontroli orzeczeń wpadkowych wydawanych przez sąd w postępowaniu egzekucyjnym nie jest bowiem czymś wyjątkowym nawet dla stron tego postępowania. Zażalenie nie przysługuje bowiem także na postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia, gdy strona złożyła wniosek o jego wydanie w toku rozpoznania sprawy przez sąd drugiej instancji, jak również na postanowienie sądu rejonowego oddalającego skargę na czynność komornika polegającą na zajęciu świadczeń emerytalno-rentowych.

Zdaniem PG, nie jest również zasadny zarzut niezgodności art. 49 ust. 10 u.k.s.e. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wniosek o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej dotyczy konkretnej sprawy i konkretnego postępowania egzekucyjnego. Koszty działalności egzekucyjnej nie mogą być zaś utożsamiane z kosztami egzekucji w konkretnej sprawie. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej wydawane jest przez niezawisły sąd po zbadaniu wszystkich okoliczności sprawy w postępowaniu, w którym może uzyskać konieczne informacje od komornika. Brak jest więc podstaw do uznania, że postanowienie sądu w przedmiocie rozpoznania wniosku o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej nie będzie oparte na ustaleniach faktycznych i prawnych zgodnych z rzeczywistością, a tym samym – do uznania, że ukształtowanie zasad miarkowania opłaty egzekucyjnej w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. prowadzi do przypadkowych rozstrzygnięć sądu, którymi opłaty te będą obniżane nieproporcjonalnie do nakładu pracy komornika.

Art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie narusza również art. 2 Konstytucji. Kwestionowany przepis zawiera bowiem rozwiązanie adekwatne do zakładanego celu, którym było stworzenie dla sądu podstaw prawnych do obniżenia opłaty egzekucyjnej w sytuacji, gdy jej wysokość nie odpowiadałaby nakładowi pracy komornika przy egzekucji danego świadczenia bądź też wywoływałaby nadmierne dolegliwości finansowe dla dłużnika znajdującego się już w trudnej sytuacji materialnej. Regulacja zawarta w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie ma cech przypadkowości (dowolności), co czyniłoby ją niezgodne z zasadami

prawidłowej legislacji. Przyjęte rozwiązanie uwzględnia okoliczności związane z prowadzeniem przez komorników postępowań egzekucyjnych w konkretnych sprawach. Przepis ten jest skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Jest precyzyjny i jasny na tyle, że nie budzi wątpliwości interpretacyjnych oraz jest zrozumiały dla adresatów.

Odnosnie do zgodności art. 49 ust. 10 u.k.s.e. z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji PG wskazał, że źródłem finansowania działalności egzekucyjnej komornika są opłaty egzekucyjne oraz zwrot wydatków gotówkowych. Wysokość opłaty egzekucyjnej zależna jest od wartości wyegzekwowanego świadczenia. Ustawa nie zakłada, że każde postępowanie egzekucyjne ma przynosić komornikowi dochód. Nie zakłada nawet, że w toku postępowania egzekucyjnego komornik otrzyma tyle, ile wynosiły jego wydatki w tym postępowaniu. Konstrukcja opłaty egzekucyjnej jako ryczałtowego zwrotu kosztów i wynagrodzenia komornika dopuszcza, aby komornik uzyskał kwotę wyższą niż jego wydatki. Możliwa jest więc również sytuacja odwrotna, polegająca na tym, że komornik nie uzyska należnego zwrotu kosztów egzekucji prowadzonej w danej sprawie. Komornikowi przypada dochód i obciąża go strata. Nie może on wyeliminować ryzyka związanego z każdą działalnością prowadzoną na własny rachunek. Przyjęty w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji system finansowania działalności egzekucyjnej prowadzonej przez komorników stwarza więc możliwość uzyskania przez nich środków finansowych na poziomie pozwalającym na realizację powierzonych im zadań.

PG stwierdził, że komornik, wykonując czynności jako organ państwa i pobierając z tego tytułu opłaty egzekucyjne, nie może się domagać, powoławszy się na konstytucyjną ochronę praw majątkowych podmiotów prywatnych, aby ustawodawca zagwarantował mu otrzymanie świadczeń w określonej wysokości w każdej z prowadzonych spraw. Nie znajduje zatem konstytucyjnego uzasadnienia żądanie zrekompensowania komornikowi przez państwo pełnych kosztów postępowania egzekucyjnego w sprawach, w których doszło do obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej na podstawie art. 49 ust. 10 u.k.s.e. Nieuzasadnione jest więc twierdzenie, że przepis ten powoduje obciążenie komornika kosztami egzekucji, w konsekwencji czego następuje transfer środków finansowych z majątku komornika do majątku osoby wnoszącej o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej. Dodatkowo PG zauważył, że art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie może pozbawić komornika opłaty egzekucyjnej, a zatem nigdy nie obciąża na zasadzie wyłączności komornika kosztami egzekucji. Przepis ten uwzględnia zasadę słuszności (sprawiedliwości) sformułowaną w art. 2 Konstytucji, rozumianą jako czynnik prowadzący do sprawiedliwego wyważenia interesu dłużnika i komornika.

3. Marszałek Sejmu w piśmie z 26 stycznia 2012 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 49 ust. 9 u.k.s.e. w związku z art. 76<sup>74</sup> § 1 k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 78 Konstytucji, a art. 49 ust. 10 u.k.s.e. jest zgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek Sejmu przypomniał, że kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy przywracają funkcjonujący już wcześniej, pozytywnie oceniony przez TK, mechanizm miarkowania wysokości stosunkowej opłaty egzekucyjnej, precyzując jednocześnie nieskonkretyzowane uprzednio przesłanki jego stosowania. Celem noweli z 2010 r. było odciążenie dłużnika od konieczności ponoszenia nadmiernie wysokich opłat egzekucyjnych w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych wypadkach, zwłaszcza wówczas gdy są one rażąco nieadekwatne (nieproporcjonalne) do nakładu pracy komornika lub zagrażają dalszej egzystencji lub funkcjonowaniu dłużnika.

Zdaniem Marszałka Sejmu, bezzasadny jest zarzut niewłaściwego ukształtowania postępowania w sprawie obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej, w wyniku czego naruszone zostaje prawo do wysłuchania komornika. Sąd informuje bowiem komornika o wpłynięciu wniosku o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej, przesyłając mu odpis takiego wniosku. Komornik zaś powinien sporządzić pisemne uzasadnienie pobrania opłaty egzekucyjnej w określonej, kwestionowanej przez wnioskodawcę wysokości oraz przekazać je wraz z aktami sprawy egzekucyjnej do sądu. W tym uzasadnieniu komornik może zatem podnieść wszelkie okoliczności przemawiające przeciwko obniżeniu wysokości opłaty egzekucyjnej. Sąd może ponadto wezwać komornika na posiedzenie celem jego wysłuchania lub zażądać od niego dodatkowych informacji na piśmie.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia prawa do odwołania wywodzonego z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji, Marszałek Sejmu zgodził się z wnioskodawcą, że w postępowaniu w przedmiocie obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej zażalenie na postanowienie sądu nie przysługuje komornikowi. Problem ten powinien być jednak rozważany ewentualnie w kontekście niewłaściwie skonstruowanego zakresu odesłania w art. 49 ust. 9 u.k.s.e. (nieuwzględniającego w zakresie odesłania art. 770 zdania czwartego k.p.c.), a nie w kontekście związkowego przywołania art. 49 ust. 9 u.k.s.e. i art. 767<sup>4</sup> § 1 k.p.c. Odnośnie do tego zarzutu, zdaniem Marszałka Sejmu, podstawowe znaczenie ma jednak pozycja komornika w postępowaniu egzekucyjnym oraz charakter prawny stosunków prawnych łączących go z wierzycielem i dłużnikiem. Art. 78 Konstytucji odnosi się bowiem jedynie do stron postępowania, a komornik, który jest organem egzekucyjnym, przymiotu strony nie posiada. Pozostaje on w relacji do stron w stosunku nadrzędności i ze stronami łączy go stosunek o charakterze publicznoprawnym. Nie zmienia tego fakt, że w wyniku częściowej profesjonalizacji zawodu komornika działa on obecnie na własny rachunek, gdyż pobierane przez niego opłaty egzekucyjne mają charakter publicznoprawny. Skoro zatem komornik nie jest stroną postępowania egzekucyjnego, to znaczy, że nie może on powoływać się na gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji.

Dodatkowym argumentem na rzecz tezy o zgodności z Konstytucją art. 49 ust. 9 u.k.s.e. w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 k.p.c. jest – zdaniem Marszałka Sejmu – to, że postępowanie w sprawie obniżenia opłaty egzekucyjnej ma charakter incydentalny (wpadkowy) w stosunku do postępowania egzekucyjnego (głównego). Postanowienie sądu wydane na podstawie art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie jest orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie egzekucyjnej, i stąd – zgodnie z orzecznictwem TK – nie dotyczą go gwarancje dwuinstancyjności postępowania oraz zaskarżalności postanowień.

Zdaniem Marszałka Sejmu, art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie narusza zasady przyzwoitej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji, a to z uwagi na opisany wcześniej zakres informacji, którymi dysponuje sąd rozpoznający wniosek o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej. Kwestionowany przepis nie narusza również art. 45 ust. 1 Konstytucji, zaś zarzut ten opiera się na błędnym założeniu, że finansowe uwarunkowania sprawności działania aparatu egzekucyjnego należy oceniać wyłącznie w kontekście sposobu unormowania wysokości opłaty egzekucyjnej. Kosztów działalności egzekucyjnej nie należy bowiem mylić z kosztami egzekucji. Te ostatnie wiążą się bowiem z konkretnym postępowaniem egzekucyjnym i obejmują koszty działania uczestnika, jego pełnomocnika oraz koszty sądowe – w tym opłaty sądowe, opłaty egzekucyjnej i zwrot wydatków. Uprawnienie do zwrotu wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji ma charakter bezwarunkowy, w tym znaczeniu, że koszty te nie podlegają miarkowaniu. Twierdzenie, że obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej na podstawie art. 49 ust. 10 u.k.s.e. może skutkować brakiem pokrycia kosztów poniesionych przez komornika, jest zatem co najmniej nieadekwatne. Marszałek Sejmu podkreślił jednocześnie, że możliwość

obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej przez sąd ma charakter wyjątkowy i dotyczy wyłącznie egzekucji świadczeń pieniężnych.

Te same argumenty, zdaniem Marszałka Sejmu, przemawiają za zgodnością art. 49 ust. 10 u.k.s.e. z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Choć opłata egzekucyjna po pobraniu wchodzi w skład prywatnego majątku komornika, to jednak jest ona świadczeniem o charakterze publicznoprawnym. Stosowanie zatem do niej wprost (i w pełnym zakresie) gwarancji wynikających z art. 21 ust. 1 Konstytucji może nasuwać uzasadnione zastrzeżenia.

4. Wnioskodawca w piśmie z 27 kwietnia 2012 r. zajął stanowisko wobec twierdzeń Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego. Stwierdził, że art. 78 Konstytucji ma charakter gwarancyjny w stosunku do przepisów ustanawiających określone prawa obywatelskie. Powinien on być interpretowany w ten sposób, że wynikająca z niego gwarancja prawna powinna przysługiwać każdej osobie, która w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Nie ma zatem znaczenia, czy na gruncie danej procedury podmiot ma przymiot strony, podstawowe znaczenie ma bowiem to, czy ma on prawo do sądu. Kwestia opłaty egzekucyjnej nie mieści się w sferze działań komornika jako szczególnego organu państwa, lecz należy do prywatnej sfery majątkowej jako „piastuna organu”. Opłata egzekucyjna jest bowiem wynagrodzeniem za efektywną pracę komornika, stąd nabywa on prawo majątkowe do jej otrzymania. Prawo to mieści się przy tym wśród praw obywatelskich unormowanych w rozdziale II Konstytucji. Skoro zaś obniżenie opłaty egzekucyjnej unormowane w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. stanowi ingerencję w wynagrodzenie komornika za efektywną pracę, a więc w prawo o charakterze majątkowym, to może on korzystać z prawa do ochrony tego prawa, w tym ochrony sądowej gwarantowanej przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Art. 78 Konstytucji nie ma co prawda charakteru absolutnego, jednak trudno wskazać wartości konstytucyjne, które – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – mogłyby przemawiać za ograniczeniem konstytucyjnego prawa komornika wynikającego z art. 78 Konstytucji. Dla komornika „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji jest kwestia jego prawa do uzyskania opłaty egzekucyjnej w określonej wysokości i do rozpatrzenia takiej właśnie sprawy komornik powinien mieć prawo wynikające z tego przepisu. Tak rozumianą „sprawę” będzie definitywnie rozstrzygało postanowienie sądu o obniżeniu opłaty egzekucyjnej. Postanowienie to korzysta bowiem z powagi rzeczy osądzonej i jest wiążące dla komornika wydającego na podstawie art. 770 k.p.c. postanowienie o ustaleniu całkowitych kosztów egzekucji. Stąd też w tym ostatnim postanowieniu komornik będzie musiał ustalić wysokość opłaty egzekucyjnej w wysokości wynikającej z orzeczenia sądu o jej obniżeniu, nie zaś w wysokości wynikającej z art. 49 ust. 1 u.k.s.e. Skoro zatem kwestia opłaty egzekucyjnej zostanie definitywnie przesądzona przez sąd i nie będzie mogła być podnoszona w trakcie dalszego postępowania, to komornikowi powinien przysługiwać środek prawny służący kontroli tego postanowienia przez sąd wyższej instancji.

Odnosząc się do stanowiska uczestników postępowania w kwestii konstytucyjności art. 49 ust. 10 u.k.s.e., wnioskodawca nie zgodził się z poglądem, że postępowanie w przedmiocie rozpoznania wniosku określonego w art. 49 ust. 7 u.k.s.e. dotyczy obniżenia wysokości opłat egzekucyjnych ustalonych na określonym etapie postępowania egzekucyjnego, nie zaś opłaty egzekucyjnej należnej z tytułu przeprowadzonej sprawy egzekucyjnej. Zdaniem wnioskodawcy, art. 49 ust. 7 i 9 u.k.s.e. odwołuje się do opłat należnych za przeprowadzenie całego postępowania egzekucyjnego. Zatem jeżeli ma być obniżona taka opłata, to należy jej wysokość skonfrontować z wielkością nakładu pracy komornika w trakcie całego postępowania egzekucyjnego. Tylko w ten sposób będzie

można ustalić, czy kwota opłaty jest adekwatna do nakładu jego pracy. Jeżeli jednak wniosek o obniżenie opłaty egzekucyjnej zostanie złożony w trakcie trwania postępowania egzekucyjnego, sąd nie będzie miał możliwości oceny nakładu pracy komornika w całym postępowaniu egzekucyjnym, stąd jego orzeczenie będzie nosiło znamiona przypadkowości.

Wnioskodawca podniósł również, że opłata egzekucyjna stanowi wynagrodzenie za wykonaną przez komornika pracę. Jeśli praca ta została wykonana, a przepisy ustawy przewidują za nią wynagrodzenie w określonej wysokości, to komornik powinien je otrzymać. Celem noweli z 2007 r. było dostosowanie wysokości opłat do nakładu pracy komornika. Sąd nie powinien zatem mieć możliwości obniżania wynagrodzenia w taki sposób, by część pracy komornika nie została opłacona. Taka zaś sytuacja może mieć miejsce wskutek wadliwego unormowania postępowania w sprawie obniżenia opłaty egzekucyjnej.

Za uznaniem niezgodności art. 49 ust. 10 u.k.s.e. z art. 2 Konstytucji przemawiają – zdaniem wnioskodawcy – te same argumenty, które przemawiają za jego niezgodnością z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli ustawodawca przyjmuje ryczałtowy system opłat egzekucyjnych, w ramach którego przychody i koszty bilansują się w ujęciu globalnym, nie zaś w ramach konkretnej sprawy, to zakłada, że z opłat w sprawach rentownych będą pokrywane koszty spraw nierentownych. W efekcie zakłada on, że dłużnicy uiszczający opłaty w sprawach rentownych pokrywają koszty poniesione w sprawach nierentownych. Jeżeli opłata egzekucyjna będzie zmniejszona proporcjonalnie do nakładu pracy w konkretnej sprawie, to nie będzie ona obejmować tej części, która w wypadku klasycznej opłaty ryczałtowej ma służyć pokryciu kosztów nierentownych egzekucji. W tym bowiem wypadku ciężące na komorniku ryzyko nieskutecznej egzekucji w konkretnej sprawie nie będzie łagodzone rozwiązaniami charakterystycznymi dla ryczałtowych systemów wynagradzania, które rozkładają to ryzyko na wszystkich dłużników.

Wnioskodawca podniósł ponadto, że skoro w 2001 r. nastąpiło normatywne dostosowanie wysokości wynagrodzenia do nakładu pracy komornika, to zniknęło pole do obniżania tej opłaty na podstawie tej właśnie przesłanki. Tym samym regulacja prawna wprowadzająca ponownie możliwość obniżenia opłaty według kryterium nakładu pracy komornika nie pasuje do logiki systemu, który został stworzony przez ustawodawcę w 2001 r. Z tego powodu art. 49 ust. 10 u.k.s.e. powinien zostać uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca zauważył również, że także wierzyciel może ubiegać się o obniżenie opłaty egzekucyjnej, którą ponosi wówczas, gdy postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte niecelowo. Obniżenie w tym wypadku opłaty egzekucyjnej pozwoli wierzycielowi uniknąć konsekwencji finansowych, które powinny być skutkiem nadużycia przez niego prawa. Skoro w polskim systemie prawnym przyjęta jest zasada, że nikt nie może skutecznie podnosić swoich praw w wypadku ich nadużycia, to regulacja prawna, która niweczy w całości lub w części tę zasadę, nie może być uznana za zgodną z zasadą państwa prawa.

5. Przewodniczący składu orzekającego pismem z 11 grudnia 2012 r. zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie opinii w sprawie oraz przedstawienie, w miarę możliwości, danych statystycznych co do liczby wniosków o obniżenie opłaty egzekucyjnej, które wpłynęły do sądów od 17 czerwca 2010 r. oraz liczby orzeczeń sądowych uwzględniających te wnioski w całości lub w części. W wyznaczonym 30-dniowym terminie Minister Sprawiedliwości nie przedstawił opinii w tej sprawie.



Na rozprawę 29 stycznia 2013 r. stawili się pełnomocnik wnioskodawcy oraz przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Zgodnie oświadczyli, że nie jest im znana praktyka stosowania instytucji miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej przez sądy, przy czym przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego dodali, że nie słyszeli o jakimkolwiek wypadku bankructwa kancelarii komorniczej z powodu ustalenia przez sąd wysokości opłat egzekucyjnych na zbyt niskim poziomie.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Przedmiot i wzorce kontroli.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie były dwa przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.; dalej: u.k.s.e.) regulujące problematykę miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej przez sąd.

Pierwszy z tych przepisów, tj. art. 49 ust. 9 u.k.s.e., stanowi, że do wniosku o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej stosuje się odpowiednio art. 767 – art. 767<sup>4</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.), a zatem przepisy o skardze na czynności komornika. Art. 49 ust. 9 u.k.s.e. wnioskodawca skarży w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 k.p.c., zgodnie z którym zażalenie na postanowienie sądu przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie. Niezgodność tego przepisu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji wnioskodawca upatruje w tym, że nie przewiduje on zażalenia na postanowienie sądu o obniżeniu wysokości opłaty egzekucyjnej.

Drugi kwestionowany przepis, tj. art. 49 ust. 10 u.k.s.e., stanowi, że po rozpoznaniu wniosku o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej sąd może, uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów, dokonać takiego obniżenia. Wnioskodawca zarzuca, że regulacja ta narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji z uwagi na niewłaściwe ukształtowanie procedury sądowej skutkujące przypadkowością zapadających orzeczeń, art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji z uwagi na możliwość pozbawienia komornika części należnego mu wynagrodzenia motywowaną trudną sytuacją dłużnika lub wierzyciela oraz art. 2 Konstytucji z uwagi na naruszenie zasady państwa prawnego na skutek przypadkowości zapadających orzeczeń i nieadekwatność przyjętych rozwiązań do zakładanego celu regulacji.

#### 2. Ewolucja sposobu uregulowania mechanizmu sądowego miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej.

2.1. Mechanizm sądowego miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej po raz pierwszy został wprowadzony do systemu prawa egzekucyjnego przez ustawę z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356; dalej: ustawa zmieniająca z 2004 r.). Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 1823/IV kadencja) celem tej nowelizacji było skorygowanie części rozwiązań wprowadzonych 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 zmieniająca z 2001 r.). Należy przypomnieć, że ta ostatnia ustawa, która weszła w życie 1 stycznia 2002 r. w szerokim zakresie zmodyfikowała unormowania ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji. Zmieniono wówczas przepisy dotyczące przede wszystkim statusu komornika oraz wysokości i zasad pobierania opłat egzekucyjnych. Wprowadzono zasadę, że komornik na własny rachunek wykonuje czynności wchodzące w zakres jego zadań (art. 3a u.k.s.e.), co w praktyce oznaczało odejście od pracowniczego statusu komorników sądowych. W konsekwencji za całkowicie zbędne uznano utrzymywanie stałego składnika wynagrodzenia komorników sądowych finansowanego z budżetu państwa. U podstaw tych zmian legło – wyrażone w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2001 r. – przekonanie, że większą skuteczność egzekucji wykazują komornicy niezwiązani z sądami stosunkiem pracy, którzy podlegają różnym mechanizmom nadzoru, w tym nadzoru judykacyjnego. Ustawa zmieniająca z 2001 r. pozostawiła jednak w mocy art. 59 ust. 4 u.k.s.e., z którego wynikało, że część opłaty egzekucyjnej ściąganej od dłużnika stanowi dochód Skarbu Państwa. Przepis ten został uchylony właśnie ustawą zmieniającą z 2004 r. W uzasadnieniu do tej noweli (druk sejmowy nr 1823/IV kadencja) uchylenie art. 59 ust. 4 u.k.s.e. motywowano tym, że „Skoro wprowadzono zasadę działania komornika na własny rachunek – opłaty stanowią obecnie przychód komornika, a nie Skarbu Państwa”.

W tej właśnie zmianie statusu komornika sądowego należy dostrzegać *ratio legis* wprowadzenia do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji mechanizmu sądowego miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej. Choć w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2004 r. nie wyjaśniono *expressis verbis* powodów wprowadzenia tego mechanizmu, to jednak należy go postrzegać jako środek uzupełniający różne formy nadzoru judykacyjnego nad komornikami sądowymi, których konieczność istnienia sygnalizowano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2001 r. Ustawodawca uznał, że zniesieniu pracowniczego statusu komorników sądowych oraz obowiązku przekazywania przez komornika części opłaty egzekucyjnej Skarbowi Państwa musi towarzyszyć wzmocnienie nadzoru judykacyjnego nad działalnością komorników, w tym nad czynnościami ustalania i pobierania opłaty egzekucyjnej. Środkiem wzmacniającym ów nadzór judykacyjny miał być właśnie mechanizm miarkowania przez sąd wysokości opłaty egzekucyjnej.

Mechanizm ten został wprowadzony przez art. 1 pkt 19 ustawy zmieniającej z 2004 r., który nadał od 13 listopada 2004 r. następującą treść art. 49 u.k.s.e.:

„1. Cała opłata stosunkowa wynosi 15 % wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Opłatę ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji. Opłatę tę komornik pobiera również w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.). W tym celu komornik wydaje postanowienie, w którym wzywa 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. Podstawą ustalenia wysokości opłaty są egzekwowane należności według stanu na dzień wyegzekwowania lub umorzenia postępowania egzekucyjnego.

2. W wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zmniejszyć wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1”.

Mechanizm miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej wynikał zatem z art. 49 ust. 2 u.k.s.e. W treści tego przepisu podkreślono nadzwyczajny charakter tego

mechanizmu („w wypadkach szczególnie uzasadnionych”), fakultatywność jego stosowania („sąd może zmniejszyć”) oraz jego istotę polegającą na możliwości obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej, jednakże bez możliwości jej anulowania. Skoro bowiem przepis ten stanowił, że sąd może zmniejszyć wysokość opłaty egzekucyjnej, to znaczy, że po orzeczeniu sądowym opłata w dalszym ciągu powinna obciążać dłużnika, tyle tylko że w mniejszej wysokości w stosunku do wysokości pierwotnie ustalonej przez komornika.

Odnosnie do mechanizmu sądowego miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej TK wypowiedział się po raz pierwszy *obiter dicta* w wyroku z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50), kontrolując art. 49 u.k.s.e. w brzmieniu obowiązującym przed 13 listopada 2004 r. TK stwierdził wówczas, że wprowadzona przez ustawodawcę możliwość miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej przez sąd ma zapobiegać „ustalaniu bardzo wysokich opłat stosunkowych w sytuacjach, gdy wyegzekwowanie roszczenia znacznej wartości (determinujące bardzo wysoką opłatę stosunkową) jest czynnością nieskomplikowaną i mało czasochłonną”.

Art. 49 ust. 2 u.k.s.e. w przywołanym wyżej brzmieniu obowiązującym od 13 listopada 2004 r. został poddany kontroli TK w wyroku z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53). Sąd, który zainicjował postępowanie w tej sprawie, podnosił, że przepis ten nie wskazuje kryteriów, które należy brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o zmniejszeniu opłaty, jak również kryteriów obiektywizujących zakres owego zmniejszenia, a ponadto nie określa procedury, w ramach której sąd mógłby podejmować taką decyzję. Jako wzorzec kontroli zakwestionowanego przepisu sąd wskazał art. 2 Konstytucji i wywodzone z niego zasady rzetelnej legislacji. Zarzutów tych TK nie podzielił, stwierdzając, że art. 49 ust. 2 u.k.s.e. w brzmieniu obowiązującym od 13 listopada 2004 r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku TK sformułował kilka argumentów, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Po pierwsze, stwierdził, że mechanizm pozwalający sądowi na miarkowanie świadczenia dłużnika nie jest mechanizmem nadzwyczajnym w polskim systemie prawnym. Występuje on bowiem zarówno w prawie zobowiązań, prawie daninowym, jak i w ustawodawstwie socjalnym. Po drugie, TK uznał, że posługiwanie się przez ustawodawcę wyrażeniami nieokreślonymi, a taki charakter miało wyrażenie „w szczególnie uzasadnionych wypadkach” występujący w art. 49 ust. 2 u.k.s.e., niekiedy jest konieczne dla skutecznego stosowania prawa daninowego, gdyż nie zawsze jest możliwe aprioryczne ustalenie beneficjentów i sytuacji, w których korzystać oni będą z umorzeń i ulg w daninach i opłatach publicznych. Należy przy tym wyjaśnić, że TK w tym orzeczeniu, podobnie jak we wcześniejszym swoim orzecznictwie, przyjął, że opłata egzekucyjna jest świadczeniem o charakterze publicznoprawnym, stąd zasadne jest odnoszenie do niej rozważań dotyczących prawa daninowego. Po trzecie, TK podniósł, że art. 217 Konstytucji wyraźnie dopuszcza nawet całkowite umarzenie danin i opłat publicznych, przy czym niemożliwy do zrealizowania byłby wymóg, by ustawa wprost określała zasady umorzeń lub zwolnień z opłat publicznych. Po czwarte, TK zauważył, że art. 49 ust. 2 u.k.s.e. nie pozwala sądowi na zwolnienie dłużnika z obowiązku uiszczenia opłaty egzekucyjnej, lecz umożliwia jedynie wyjątkowe jej zmniejszenie. Po piąte, miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej, zgodnie z tym przepisem, dokonuje niezawisły sąd, ustalając *in casu* desygnat wyrażenia niedookreślonego „w szczególnie uzasadnionych wypadkach”, co stanowi swoistą rękojmię sprawiedliwości proceduralnej i rządów prawa. Jednocześnie TK przyznał, że istnieje ryzyko arbitralnego stosowania art. 49 ust. 2 u.k.s.e. z naruszeniem w szczególności zasady równości dłużników polegające na faworyzowaniu niektórych grup dłużników (np. szpitali publicznych) tylko ze względu na ich cechy podmiotowe. Wskazał, że „nieuzasadnione i zbyt ochocze sięganie po ten nadzwyczajny instrument może przyczyniać się do osłabienia skuteczności i jakości

egzekucji. Pośrednio może też osłabić konkurencyjność gospodarki i wpłynąć negatywnie na rynek pracy”. Za nieuzasadniony TK uznał natomiast zarzut braku procedury sądowej pozwalającej na stosowanie art. 49 ust. 2 u.k.s.e. Sam sąd pytający w tej sprawie przyznał bowiem, że właściwą drogą do uruchomienia mechanizmu miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej jest skarga dłużnika na czynności komornika. W efekcie TK stwierdził, iż nie kwestionując „postulatu pytającego Sądu, że istnienie szczególnego trybu przyczyniłoby się do jasności konstrukcji, stanąć trzeba na stanowisku, że istniejące uregulowania k.p.c. dostatecznie gwarantują operacyjność systemu”.

Ponownie art. 49 ust. 2 u.k.s.e. w brzmieniu obowiązującym od 13 listopada 2004 r. był przedmiotem kontroli w wyroku z 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10 (OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42). Tak jak w poprzedniej sprawie jednym ze wzorców kontroli zakwestionowanej normy uprawniającej sąd do zmniejszenia wysokości opłaty egzekucyjnej w wypadkach szczególnie uzasadnionych był art. 2 Konstytucji. TK przypomniał, że w poprzednim wyroku o sygn. P 18/05 wskazywał na możliwość ponownej kontroli art. 49 ust. 2 u.k.s.e. z punktu widzenia tego wzorca w świetle ukształtowanej praktyki sądowej, która wykazywałaby cechy arbitralności. Skoro jednak skarżący nie przytoczył przykładów orzeczeń, z których by wynikało, że art. 49 ust. 2 u.k.s.e. nadawana jest niekonstytucyjna treść, a jednocześnie w jego sprawie sądy miarkujące wysokość opłaty egzekucyjnej wykazały, że była ona nadmierna, TK uznał, że orzekanie o zgodności z zasadą państwa prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji jest zbędne i umorzył postępowanie w tym zakresie. Zakwestionowany przepis został jednak zbadany z punktu widzenia innych wzorców kontroli, tj. art. 64 ust. 2 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 Konstytucji. TK stwierdził, że brak w treści art. 49 ust. 2 u.k.s.e. kryteriów obniżania wysokości opłaty egzekucyjnej nie oznacza, że sądowi w tym zakresie przysługuje swoboda orzekania. Skoro bowiem przepis ten pozwala na korygowanie nieproporcjonalnie wygórowanych opłat egzekucyjnych, to kryteria obniżania tych opłat powinny być tożsame z kryteriami ich ustalania zawartymi w art. 49 ust. 1 u.k.s.e. Ten ostatni przepis stanowił zaś, że cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego oraz że opłatę tę komornik powinien ustalić w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez niego wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia. TK stwierdził, że skoro opłatę egzekucyjną ustala komornik i on również może ją egzekwować bez potrzeby zaopatrywania postanowienia o kosztach w klauzulę wykonalności, to uzasadnione jest wprowadzenie kontroli sądu obejmującej możliwość skorygowania wysokości opłaty egzekucyjnej. Komornik działa bowiem przy sądzie rejonowym oraz podlega nadzorowi prezesa tego sądu. Dlatego nie można zasadnie wskazywać, że obniżenie przez sąd ustalonej przez komornika opłaty egzekucyjnej naruszyło ochronę konstytucyjnych praw majątkowych komornika. Ochrona praw majątkowych wynikająca z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie może być bowiem rozumiana jako zagwarantowanie określonego poziomu dochodów albo też wyeliminowanie ryzyka ponoszenia strat z tytułu wykonywania czynności egzekucyjnych przez komornika. Jednocześnie TK stwierdził: „Kompetencja w zakresie miarkowania opłaty egzekucyjnej nie jest zasadą, która umożliwia ograniczenie wysokości opłaty egzekucyjnej w każdej sprawie. Znajduje natomiast zastosowanie w sytuacjach wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych. Jest to więc mechanizm przeciwdziałania nadużyciom prawa, polegającym na ustalaniu przez komornika wygórowanej opłaty, która w rażący sposób odbiega od zasad określonych w art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach. Dotyczy to w szczególności wysokości opłaty egzekucyjnej w postępowaniu, które nie wymagało od komornika znacznego nakładu pracy ani nie było czasochłonne”. TK stwierdził, że art. 49 ust. 2 u.k.s.e. w

kwestionowanym brzmieniu nie narusza również zasady sprawiedliwości proceduralnej, gdyż o tym można byłoby mówić dopiero wówczas, gdyby ustawodawca, zezwalając na arbitralne zmniejszanie opłat egzekucyjnych w każdej sprawie, doprowadził do sytuacji, w której komornik co do zasady ponosiłby straty z tytułu prowadzonej działalności, a więc kwoty uzyskiwane z opłat byłyby niższe od ponoszonych w danym okresie kosztów działalności komorniczej. Art. 49 ust. 2 u.k.s.e. tego rodzaju regulacji nie zawiera, gdyż nie przewiduje anulowania opłaty egzekucyjnej, a jedynie umożliwia jej zmniejszenie, zaś poza opłatą egzekucyjną komornikowi przysługuje zwrot określonych w art. 39 ust. 2 u.k.s.e. wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji.

Po raz trzeci art. 49 ust. 2 u.k.s.e. w brzmieniu obowiązującym od 13 listopada 2004 r. został poddany kontroli Trybunału w wyroku z 20 listopada 2012 r., sygn. SK 34/09, w którym stwierdzono, że jest on zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. W tej sprawie skarżący zakwestionował zarówno upoważnienie sądu do obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej ustalonej przez komornika, jak i zasady ustalania tej opłaty będące jednocześnie kryteriami jej obniżania, nakazujące uwzględnienie poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia. Trybunał umorzył postępowanie w zakresie zarzutów rozpoznanych w sprawach o sygn. P 18/05 i SK 4/10, rozstrzygając merytorycznie jedynie zarzut niezgodności treści normatywnej nadanej przez praktykę sądową art. 49 ust. 2 u.k.s.e. w brzmieniu obowiązującym od 13 listopada 2004 r. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji. Skarżący podnosił bowiem, że wobec braku kryteriów obniżania wynagrodzenia komornika, sądy mają zbyt dużą swobodę interpretacji zaskarżonych przepisów, co prowadzi do arbitralnego obniżania opłaty egzekucyjnej. TK zarzutu tego jednak nie podzielił. Opierając się na danych przedstawionych przez Prokuratora Generalnego, ustalił, że na 2730 orzeczeń sądowych dotyczących zmniejszenia opłat egzekucyjnych, wydanych w sprawach, w których dłużnikiem był zakład opieki zdrowotnej, obniżenie tej opłaty nastąpiło w 1461 orzeczeniach. Sądy obniżyły zatem opłatę egzekucyjną w 53,52% spraw, co oznacza, że miało to miejsce niewiele razy częściej niż w co drugiej sprawie. Obniżanie opłat egzekucyjnych nie wykazywało – zdaniem Trybunału – arbitralności, gdyż cechy podmiotowe zakładów opieki zdrowotnej, jako określonej grupy dłużników, nie są jedynym czynnikiem wpływającym na zmniejszenie tych opłat.

28 grudnia 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.), która znacząco poszerzyła i uszczegółowiła regulację dotyczącą problematyki opłat egzekucyjnych pobieranych w ramach egzekucji świadczeń pieniężnych. W jej art. 1 pkt 45, nadając nową treść art. 49 u.k.s.e., pominięto możliwość miarkowania przez sąd wysokości opłaty egzekucyjnej w wypadkach szczególnie uzasadnionych. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1287/V kadencja) wskazano: „Istotną korzyścią wprowadzenia proponowanej nowelizacji będzie odstąpienie od obciążania sądów powszechnych obowiązkiem rozpoznawania spraw opartych na dyspozycji obecnego art. 49 ust. 2 ustawy. Nowe brzmienie art. 49 ustawy uzależniające wysokość opłaty egzekucyjnej od nakładu pracy komornika w postaci odpowiednich progów ( $\frac{1}{10}$  przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, 5%, 10% i 15%) eliminuje potrzebę sądowej ingerencji w wysokość opłat egzekucyjnych”.

2.2. Mechanizm sądowego miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej ustawodawca wprowadził do systemu prawnego ponownie 17 czerwca 2010 r., kiedy to

weszła w życie ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.). W uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 1810/VI kadencja) wskazano, że potrzeba przywrócenia tego mechanizmu była sygnalizowana przez Ministra Zdrowia w uwagach do projektu przedstawionych przed posiedzeniem Stałego Komitetu Rady Ministrów. W opinii Ministra Zdrowia, mechanizm ten miałby szczególne znaczenie dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w odniesieniu do których nakład pracy komorników związany z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego jest z reguły niewielki. W efekcie nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą z 2010 r. dodano do art. 49 u.k.s.e. trzy ustępy regulujące w sposób bardziej szczegółowy niż poprzednio mechanizm sądowego miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej. W treści nowej regulacji określono zarówno kryteria miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej, jak i procedurę podejmowania decyzji przez sąd.

Zgodnie z art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e. wniosek o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej dotyczy tylko i wyłącznie opłaty stosunkowej, o której mowa w art. 49 ust. 1 i 2 u.k.s.e., czyli opłaty pobieranej w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych. W tym trybie nie może być obniżana opłata stała pobierana w sprawach o egzekucję świadczeń niepieniężnych (zob. J. Świeczkowski, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, wydanie elektroniczne Lex 2012, komentarz do art. 49 u.k.s.e.). Wniosek może złożyć dłużnik, a w wypadku niecelowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego – wierzyciel obciążony obowiązkiem uiszczenia tej opłaty. Wniosek wnosi się w terminie 7 dni od dnia uzyskania informacji o ściągnięciu opłaty albo od dnia doręczenia postanowienia wzywającego do uiszczenia opłaty. Stosuje się do niego przepisy dotyczące skargi na czynności komornika (art. 767 – art. 767<sup>4</sup> k.p.c.). Wynika z nich, że do rozpoznania wniosku o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej właściwy jest sąd rejonowy, przy którym działa komornik. Jeżeli do prowadzenia egzekucji został wybrany komornik poza właściwością ogólną, wniosek rozpoznaje sąd, który byłby właściwy według zasad ogólnych. Wniosek powinien czynić zadość wymaganiom dotyczącym pisma procesowego, określać opłatę stosunkową, której obniżenia wnioskodawca się domaga, oraz wnioskowany zakres obniżenia wraz z uzasadnieniem. Odpis wniosku o obniżenie opłaty sąd przesyła komornikowi, który w terminie trzech dni na piśmie ustosunkowuje się do złożonego wniosku oraz przekazuje odpowiedź wraz z aktami sprawy do sądu. Wniosek powinien zostać rozpoznany w terminie tygodniowym od dnia jego wpływu, a gdy zawiera braki formalne, które podlegają uzupełnieniu, w terminie tygodniowym od jego uzupełnienia. Po rozpoznaniu wniosku sąd może – zgodnie z art. 49 ust. 10 u.k.s.e. – obniżyć wysokość opłaty egzekucyjnej, uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów. Wymienione w tym przepisie przesłanki obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej mają charakter przykładowy, na co wskazuje użyte w jego treści wyrażenie „w szczególności”. To znaczy, że miarkując wysokość opłaty egzekucyjnej sąd może wziąć pod uwagę również inne okoliczności mające znaczenie w kontekście konkretnej sprawy.

Należy zauważyć, że art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e. nie zawiera wyraźnego wskazania, że obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej może mieć miejsce w szczególnie uzasadnionych wypadkach, tak jak stanowił art. 49 ust. 2 u.k.s.e. w poprzednim brzmieniu. Okoliczność ta była podnoszona jako mankament nowej regulacji prawnej w dwóch opiniach sporządzonych w toku postępowania ustawodawczego przez M. Bajor-Stachańczyk – zob. Opinia prawna z 18 maja 2009 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk sejmowy nr 1810/VI kadencja), s. 7-8 oraz Opinia prawna z 11 września 2009 r. w sprawie zgodności zmian w art. 1 pkt 8 - art. 27a

ust. 4 oraz pkt 10 - art. 49 zawartych w sprawozdaniu podkomisji nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych egzekucji (druk nr 1810/VI kadencja) z Konstytucją, s. 5-12. Należy jednak stwierdzić, że pomimo braku wyraźnego uzależnienia w treści art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e. możliwości miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej przez sąd od zaistnienia szczególnie uzasadnionego wypadku, wiele argumentów przemawia za tym, iż mechanizm ten ma charakter szczególnie. Po pierwsze, organem właściwym do ustalenia wysokości opłaty egzekucyjnej jest komornik, zaś sąd bez stosownego wniosku dłużnika lub wierzyciela, nie ma możliwości jej korygowania. Sąd nie może zatem obniżyć wysokości opłaty egzekucyjnej z urzędu, nawet gdyby była ona nadmiernie wygórowana (zob. postanowienie SN z 8 listopada 2006 r., sygn. akt III CZP 81/06, Lex nr 276394 oraz J. Świeczkowski, *op.cit.*). Po drugie, z treści art. 49 ust. 10 u.k.s.e. wynika, że sąd może obniżyć wysokość opłaty egzekucyjnej, ale nigdy nie ma takiego obowiązku, a zatem nawet wówczas, gdy sytuacja majątkowa wnioskodawcy jest zła, a jego dochody niskie, nie ma on pewności, że jego wniosek w tej sprawie zostanie uwzględniony. Po trzecie, analiza treści art. 49 ust. 10 u.k.s.e. prowadzi do wniosku, że obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej powinno być uzasadnione okolicznościami związanymi z konkretnym postępowaniem egzekucyjnym oraz sytuacją, w jakiej znajdują się jego strony. Takimi okolicznościami, które powinny być wzięte przez sąd pod uwagę są na przykład wymienione w tym przepisie nakład pracy komornika lub sytuacja majątkowa wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów. Po czwarte, choć obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej jest dla sądu możliwością, a nie obowiązkiem, nie znaczy to, że z możliwości tej może on korzystać w sposób dowolny. Za skorygowaniem wysokości opłaty egzekucyjnej muszą bowiem przemawiać konkretne przyczyny, które sąd – zgodnie z treścią art. 49 ust. 10 u.k.s.e. – powinien uwzględnić.

Należy dodać, że w praktyce sądowej pojawiły się wątpliwości, czy mechanizm sądowego miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej wprowadzony ustawą zmieniającą z 2010 r. znajduje zastosowanie do opłat pobieranych z tytułu czynności egzekucyjnych dokonanych po wejściu w życie tej ustawy w ramach postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Kwestia ta była przedmiotem zagadnienia prawnego rozstrzygniętego uchwałą z 23 maja 2012 r., sygn. akt III CZP 17/2012 (Biuletyn SN nr 5/2012), w której SN stwierdził, że art. 49 ust. 7 u.k.s.e. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2010 r. stanowi – niezależnie od dnia wszczęcia postępowania egzekucyjnego – podstawę wystąpienia z wnioskiem o obniżenie wysokości opłaty stosunkowej pobieranej przez komornika w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych na podstawie art. 49 ust. 1 lub 2 u.k.s.e.

Na marginesie należy podnieść, że przedstawiciele praktyki sądowej wskazują na wadliwość sposobu sformułowania art. 49 ust. 10 u.k.s.e. (zob. M. Jarocho-Wąsowska, P. Klecha, *Niechlujstwo ustawodawcy, czyli o obniżeniu opłaty egzekucyjnej*, Rzeczpospolita z 9 grudnia 2010 r.). Przepis ten stanowi bowiem, że „po rozpoznaniu wniosku (...) sąd może, uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów, obniżyć wysokość opłat”. W związku z tym wskazuje się na wątpliwości co do tego, co bada sąd w wypadku złożenia wniosku o obniżenie opłaty oraz w jakim celu sąd „po rozpoznaniu tego wniosku” ma badać „okoliczności związane z sytuacją majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów, jak również nakład pracy komornika”. Należy jednak stwierdzić, że te wątpliwości co do sposobu sformułowania art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie są przedmiotem niniejszego wniosku, stąd pozostają poza zakresem orzekania w niniejszej sprawie.

2.3. Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że mechanizm sądowego miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej funkcjonował na gruncie ustawy o

komornikach sądowych i egzekucji w okresie od 13 listopada 2004 r. do 27 grudnia 2007 r. Został on co do zasady pozytywnie oceniony przez TK, który trzykrotnie kontrolował jego konstytucyjność (zob. wyroki o sygn. P 18/05, SK 4/10, SK 34/09), zaś w jednej sprawie wyraził swoje uwagi *obiter dicta* (zob. wyrok o sygn. P 6/04). Mechanizm sądowego miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej przywrócono 17 czerwca 2010 r. i w nowym kształcie obowiązuje on do chwili obecnej. Art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e. reguluje procedurę obniżania wysokości opłaty egzekucyjnej, jak również wskazuje przykładowe kryteria, którymi powinien kierować się sąd podejmując decyzję w tym przedmiocie. Nowa regulacja prawna zawiera zatem uregulowania, których brak zarzucano regulacji poprzednio obowiązującej i w tym zakresie jest bardziej konkretna i szczegółowa.

### 3. Zgodność z Konstytucją art. 49 ust. 9 u.k.s.e.

3.1. Pierwszym kwestionowanym przez wnioskodawcę przepisem jest art. 49 ust. 9 u.k.s.e. w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przyznaje komornikowi prawa do środka odwoławczego od postanowienia sądu obniżającego wysokość opłaty egzekucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 767<sup>4</sup> § 1 k.p.c. – stosowanym z mocy art. 49 ust. 9 u.k.s.e. odpowiednio w postępowaniu dotyczącym miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej – zażalenie na postanowienie sądu przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie. To, że ani przepisy ustawy o komornikach sądowych i egzekucji ani przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie przewidują zażalenia na postanowienie sądu obniżające wysokość opłaty egzekucyjnej, prowadzi wnioskodawcę do wniosku, że zażalenie takie nie przysługuje. Jako wzorzec kontroli dla tak sformułowanego zarzutu wnioskodawca podaje art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji, z którego wyprowadza prawo do zaskarżenia postanowienia sądu obniżającego wysokość opłaty egzekucyjnej.

Uzasadniając sformułowany zarzut, wnioskodawca wskazał, że prawo do opłaty egzekucyjnej będącej wynagrodzeniem komornika za efektywnie wykonaną pracę jest prawem majątkowym podlegającym ochronie prawnej. Skoro zaś zagadnienie obniżenia opłaty egzekucyjnej mieści się w pojęciu „sprawy”, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, to komornikowi w tym zakresie powinno zostać zagwarantowane prawo do jej rozpatrzenia przez sąd. Prawo do sądu zostało – zdaniem wnioskodawcy – naruszone z dwóch powodów. Po pierwsze, komornik został pozbawiony prawa wysłuchania przez sąd na okoliczność istnienia przesłanek przemawiających przeciwko obniżeniu opłaty egzekucyjnej. Po drugie, ustawodawca nie przyznał mu możliwości zaskarżenia postanowienia sądu o obniżeniu opłaty egzekucyjnej, a tym samym poddania tego postanowienia kontroli instancyjnej.

3.2. Formułowany wobec art. 49 ust. 9 u.k.s.e. zarzut pozbawienia komornika prawa wysłuchania na okoliczność istnienia przesłanek przemawiających przeciwko obniżeniu opłaty egzekucyjnej nie może przesądzić o niekonstytucyjności tego przepisu. Po przeanalizowaniu przepisów o skardze na czynności komornika, do których odsyła art. 49 ust. 9 u.k.s.e., oraz innych przepisów stosowanych w ramach postępowania egzekucyjnego, można wyciągnąć wniosek, że komornik w toku postępowania o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej ma możliwości przedstawienia sądowi swojego stanowiska w tej kwestii.

Po pierwsze, zgodnie z art. 767 § 4 k.p.c. – stosowanym odpowiednio na mocy art. 49 ust. 9 u.k.s.e. – odpis wniosku o obniżenie wysokości opłat egzekucyjnych sąd przesyła komornikowi, który w terminie trzech dni na piśmie sporządza uzasadnienie pobrania opłaty egzekucyjnej w kwestionowanej przez wnioskodawcę wysokości oraz przekazuje je



wraz z aktami sprawy egzekucyjnej do sądu, do którego wniesiono wniosek. Znając treść uzasadnienia wniosku, komornik na tym etapie postępowania ma możliwość odniesienia się do niego przez wskazanie okoliczności przemawiających przeciwko obniżeniu wysokości opłaty egzekucyjnej.

Po drugie, zgodnie z art. 766 k.p.c., sąd rozpoznający wniosek o obniżenie opłaty egzekucyjnej może uznać, że zachodzi potrzeba wyznaczenia rozprawy lub posiedzenia celem wysłuchania komornika. Choć rozpoznanie w ten sposób sprawy pozostawione jest do uznania sądu, gdyż co do zasady sprawy egzekucyjne rozpoznawane są na posiedzeniu niejawnym, to jednak komornik może zwrócić sądowi uwagę na istnienie okoliczności uzasadniających wysłuchanie go na rozprawie lub posiedzeniu jako osoby „innej” w rozumieniu art. 766 *in fine* k.p.c.

Po trzecie, zgodnie z art. 760 § 1 w związku z art. 759 § 2 k.p.c. sąd może zażądać od komornika dodatkowych informacji na piśmie. Nawet zatem wówczas, gdy sprawa wniosku o obniżenie opłaty egzekucyjnej będzie rozpoznawana na posiedzeniu niejawnym komornik może pisemnie przedstawić argumenty za koniecznością utrzymania opłaty egzekucyjnej w ustalonej przez niego wysokości.

Po czwarte, jedną z okoliczności, które sąd może brać pod uwagę, rozpoznając wniosek o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej, jest – zgodnie z art. 49 ust. 10 u.k.s.e. – nakład pracy komornika. Oczywiście jest zaś, że okoliczność ta będzie ustalana bądź na podstawie akt sprawy egzekucyjnej, bądź przez uzyskanie dodatkowych informacji od komornika ustnie do protokołu lub na piśmie. I w tym zakresie komornik będzie miał zatem możliwość zajęcia stanowiska w kwestii złożonego wniosku.

Mając na uwadze wszystkie powyższe argumenty, należy stwierdzić, że komornik ma wystarczające możliwości uzasadnienia wysokości ustalonej przez siebie opłaty egzekucyjnej, a co za tym idzie przedstawienia okoliczności przemawiających przeciwko jej obniżeniu. Należy przy tym zauważyć, że ustawodawca nie ma obowiązku zapewnienia komornikowi prawa wysłuchania przez sąd w takim zakresie, w jakim prawo to przysługuje stronom postępowania. Pogląd ten należy uznać za utrwalony i upowszechniony zarówno w orzecznictwie sądowym (por. np. uchwały SN: z 9 czerwca 1999 r., sygn. akt III CZP 16/99, OSNC nr 12/1999, poz. 202; z 9 grudnia 1999 r., sygn. akt III CZP 31/99, OSNC nr 5/2000, poz. 84; z 11 października 2001 r., sygn. akt III CZP 49/01, OSNC nr 7-8/2002, poz. 86 oraz postanowienia SN z 14 marca 2000 r., sygn. akt II CKN 496/00, OSNC nr 9/2000, poz. 168; z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt III CZP 33/02, OSNC nr 5/2003, poz. 62), jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki: z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98; z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, poz. 67; z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009). Jak stwierdził SN w postanowieniu z 21 grudnia 2007 r., sygn. akt II CNP 204/07, „w świetle Kodeksu postępowania cywilnego stronami są osoby, na rzecz których i wobec których, w zakresie łączących je stosunków cywilnych, nastąpić ma urzeczywistnienie określonej normy prawnej w drodze orzeczenia sądu. Uwzględniając charakter postępowania egzekucyjnego, jako służącego zaspokojeniu wierzyciela w wyniku czynności dokonywanych przez właściwe organy, należy stwierdzić, że jego wynikami w sensie zrealizowania «do końca» norm prawa materialnego zainteresowani są tylko wierzyciel i dłużnik. Komornik jako organ egzekucyjny nie pozostaje wobec żadnej z tych osób w stosunku cywilnym. Jest funkcjonariuszem publicznym (...), któremu zostało powierzone zrealizowanie przymusu państwowego w zakresie wykonywania orzeczeń sądowych. Z tego tytułu jego pozycja w stosunku do wierzyciela i dłużnika jest władcza; w szczególności nie sposób uznać, że wchodzi on z dłużnikiem w stosunek prywatnoprawny będący źródłem roszczenia o uiszczenie opłaty egzekucyjnej, ze skutkiem w postaci przyjęcia, że sprawa ze skargi dłużnika na ustalenie przez komornika kosztów

postępowania egzekucyjnego jest, w znaczeniu materialnoprawnym, sprawą cywilną pomiędzy dłużnikiem i komornikiem jako wierzycielem” (Lex nr 349945). Powyższy pogląd SN należałoby odpowiednio odnieść do postępowania w sprawie obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej. Jest ona świadczeniem publicznoprawnym, ustalonym i pobieranym przez komornika będącego organem egzekucyjnym, zaś mechanizm określony w art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e. umożliwia sądowi jedynie jej skorygowanie z uwagi na szczególne okoliczności danej sprawy.

3.3. Drugi z zarzutów formułowanych przez wnioskodawcę wobec art. 49 ust. 9 u.k.s.e. w związku z art. 767<sup>4</sup> § 1 k.p.c. dotyczy braku możliwości zaskarżenia przez komornika postanowienia sądu obniżającego wysokość opłaty egzekucyjnej. Art. 767<sup>4</sup> § 1 k.p.c. stanowi bowiem, że zażalenie na postanowienie sądu przysługuje w wypadkach wskazanych w ustawie, a nie ma w obowiązującym prawie przepisu ustawowego, który przyznawałby komornikowi możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie sądu o obniżeniu wysokości opłaty egzekucyjnej. Jako wzorce kontroli w zakresie tak sformułowanego zarzutu wnioskodawca wskazuje art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji.

Z uwagi na to, że oba przepisy konstruujące wzorzec kontroli, tj. art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji, usytuowane są w rozdziale zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, należy rozważyć, czy może z nich być wyprowadzany środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności komornika sądowego. Należy bowiem zauważyć, że komornik sądowy jest organem państwa powołanym do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a także wykonywania innych czynności określonych w ustawach, posiadającym – w ramach wykonywania swoich zadań – władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych. Komornik jest organem władzy publicznej, czego symbolicznym wyrazem jest prawo używania pieczęci urzędowej z godłem państwa. Jest powoływany przez Ministra Sprawiedliwości, działa przy sądzie rejonowym, a prezes tego sądu nie tylko kontroluje, ale i nadzoruje jego działalność. Stąd w wyroku z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, Trybunał stwierdził, że co do zasady „zarzuty odwołujące się do naruszenia przepisów zamieszczonych w rozdziale II Konstytucji są nieuzasadnione z uwagi na rozwiązania dotyczące ustawowego statusu komornika. Będąc z jednej strony organem państwa, nie podlega on w pełni ochronie prawnej, którą Konstytucja przyznaje człowiekowi i obywatelowi. Prowadząc działalność na własny rachunek i pobierając opłaty w wysokości ustawowo określonej, niezależnej od nakładu pracy nie może, powołując się na ochronę praw majątkowych zagwarantowaną osobom fizycznym i innym podmiotom prawa prywatnego, domagać się, aby ustawodawca zagwarantował mu otrzymanie świadczenia w każdej z prowadzonych spraw”.

Od pozycji prawnej komornika jako organu egzekucyjnego Trybunał oddziela w swoim orzecznictwie kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu. Stąd dopuszcza możliwość skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej przez komornika w tych sprawach, w których zaskarżona regulacja dotyczy jego osobistych praw majątkowych podlegających ochronie konstytucyjnej (zob. np. wyroki TK z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10, z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84 oraz z 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117; z 20 listopada 2012 r., sygn. SK 34/09). Sytuacja ta stanowi jednak wyjątek od zasady, że komornik jako podmiot pełniący funkcje władzy publicznej nie jest legitymowany do składania skargi konstytucyjnej. Komornik nie może być bowiem jednocześnie organem państwa i osobą fizyczną dochodzącą ochrony swoich konstytucyjnych praw (zob. wyrok TK z 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10).

W niniejszej sprawie prawem majątkowym komornika, które miałyby być chronione za pomocą konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu, jest prawo do osiągnięcia dochodu z tytułu prowadzonej działalności egzekucyjnej. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 63 ust. 4 u.k.s.e. dochodem komornika są pobrane i ściągnięte w danym miesiącu opłaty egzekucyjne oraz zwrot wydatków gotówkowych za przejazdy, pomniejszone o koszty działalności egzekucyjnej komornika i sumy należne jego zastępcy. Innymi słowy, jak stwierdził Trybunał w wyrokach: z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08 oraz z 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, dopiero nadwyżka opłat nad kosztami stanowi dochód komornika, a więc staje się jego własnością, wyodrębnioną, podlegającą opodatkowaniu i ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Z uwagi jednak na publicznoprawny charakter egzekucji komorniczej status opłaty egzekucyjnej jako elementu dochodu komornika jest specyficzny. Opłata egzekucyjna jest bowiem świadczeniem zaliczanym do danin publicznych, uiszczanym przymusowo z tytułu prowadzonej w konkretnej sprawie egzekucji (zob. wyrok TK z 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10 oraz wyrok SN z 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt II CSK 60/09, Lex nr 523588). Komornik nie może odstąpić od jej pobrania ani też umówić się co do jej wysokości w konkretnej sprawie. Jest ona ustalana i pobierana przez komornika w granicach ustalonych w ustawie. Prawomocne postanowienie komornika o kosztach stanowi podstawę egzekucji bez potrzeby zaopatrywania w klauzulę wykonalności. Komornik może więc sam egzekwować należne mu opłaty.

Mając zatem na uwadze status komornika jako organu władzy publicznej oraz status opłaty egzekucyjnej jako świadczenia publicznoprawnego, należy stwierdzić, że na etapie korygowania przez sąd wysokości opłaty egzekucyjnej komornikowi nie przysługuje prawo do sądu jako środek ochrony prawa do osiągnięcia dochodu z tytułu prowadzonej działalności egzekucyjnej. W zakresie postępowania zmierzającego do ustalenia wysokości opłaty egzekucyjnej w danej sprawie komornik nie może bowiem równocześnie występować jako organ władzy publicznej, który pierwotnie wysokość tej opłaty ustalił, i jako podmiot praw konstytucyjnych, któremu przysługiwałoby roszczenie utrzymania wysokości opłaty egzekucyjnej na poziomie przez siebie określonym. Brak możliwości zaskarżenia przez komornika postanowienia sądu obniżającego wysokość opłaty egzekucyjnej jest zatem logiczną konsekwencją tego, że komornik w tej sprawie występuje w charakterze organu władzy publicznej, który pierwotnie ustalił wysokość opłaty egzekucyjnej jako świadczenia publicznoprawnego, zaś sąd występuje w charakterze organu kontrolującego działalność komornika. To, że komornikowi nie przysługuje prawo do sądu na etapie korygowania przez sąd wysokości opłaty egzekucyjnej, nie znaczy, że w innych wypadkach aniżeli ten rozważany w niniejszej sprawie prawo do sądu również mu nie przysługuje. Nadwyżka opłat nad kosztami stanowi bowiem dochód komornika, który jako taki podlega ochronie sądowej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za utrwalony można uznać pogląd, że komornik nie zawsze może zostać uznany za podmiot konstytucyjnych wolności i praw w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienia z: 11 września 2007 r., sygn. Ts 292/06, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 157 oraz z 23 stycznia 2008 r., sygn. Ts 277/06, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 34).

Istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia zarzutu niekonstytucyjności art. 49 ust. 9 u.k.s.e. ma również treść art. 78 Konstytucji, który wnioskodawca uczynił wzorcem kontroli w niniejszej sprawie w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że prawo do zaskarżenia postanowień wydanych w pierwszej instancji ma każda ze stron, zaś wyjątki od tej zasady określa ustawa. Postępowanie w sprawie obniżenia przez sąd wysokości opłaty egzekucyjnej jest postępowaniem kontrolnym, jednak nie jest to kontrola instancyjna, a komornikowi nie przysługuje prawo do zaskarżenia orzeczenia sądowego

wydawanego w ramach tej kontroli. Z tego powodu należy uznać, że art. 78 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem w tej sprawie.

Pogląd negujący możliwość powoływania się przez komornika na ochronę konstytucyjną prawa do opłaty egzekucyjnej w wysokości przez siebie ustalonej znajduje dodatkowe wsparcie w orzecznictwie SN, który w uchwale z 23 maja 2012 r., sygn. akt III CZP 17/12, dopuścił stosowanie mechanizmu miarkowania przez sąd wysokości opłaty egzekucyjnej w postępowaniach egzekucyjnych wszczętych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2010 r., która mechanizm ten przywróciła. W uzasadnieniu tej uchwały SN stwierdził: „Organowi egzekucyjnemu nie przysługuje prawo podmiotowe ani prawa nabyte w zakresie pobrania opłaty w pełnej wysokości (gdyż decyduje o tym wynik postępowania i sposób jego zakończenia). Zasada ochrony praw nabytych dotyczy praw podmiotowych jednostek lub podmiotów prywatnych, praw słusznie nabytych, a nie należności publiczno-prawnych, także w sytuacji gdy stanowiąc mają przychód komornika. Oznacza to, że nie następuje zmiana reguł zmieniających sytuację prawną na niekorzyść komornika, a zabezpieczenie jego „interesów w toku” dostatecznie zapewnia wprowadzenie drogi sądowej i ustawowych przesłanek obniżenia opłat (art. 49 ust. 10 u.k.s.e.)”.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że art. 49 ust. 9 u.k.s.e. w związku z art. 76<sup>74</sup> § 1 k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 78 Konstytucji.

#### 4. Zgodność z Konstytucją art. 49 ust. 10 u.k.s.e.

4.1. Drugim przepisem kwestionowanym przez wnioskodawcę jest art. 49 ust. 10 u.k.s.e., który stanowi, że po rozpoznaniu wniosku o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej sąd może, uwzględniając w szczególności nakład pracy komornika lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów, dokonać takiego obniżenia. Przepisowi temu wnioskodawca zarzuca niezgodność z art. 2, art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Niezgodność art. 49 ust. 10 u.k.s.e. z art. 45 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca upatruje w niewłaściwym ukształtowaniu procedury sądowej, w ramach której podejmowana jest decyzja o obniżeniu wysokości opłaty egzekucyjnej. Wnioskodawca podnosi, że dłużnik może złożyć wniosek o dokonanie takiego obniżenia w najbardziej korzystnym dla siebie momencie trwającego postępowania egzekucyjnego, tj. wówczas gdy stosunek nakładu pracy komornika do wyegzekwowanej kwoty będzie najniższy. Uwzględnienie przez sąd tego wniosku może spowodować, że obniżona opłata egzekucyjna nie będzie odpowiadała rzeczywistemu nakładowi pracy komornika w toku całego postępowania egzekucyjnego. Jeżeli bowiem w toku kontynuowanego postępowania egzekucyjnego nakład pracy komornika wzrośnie, a z drugiej strony nie będzie możliwe wyegzekwowanie pozostałej części świadczenia, opłata egzekucyjna w obniżonej przez sąd wysokości będzie nieadekwatna zarówno do nakładu pracy komornika, jak i wysokości wyegzekwowanego świadczenia. Stąd zdaniem wnioskodawcy zakwestionowana regulacja prowadzi do wydawania przez sąd przypadkowych orzeczeń, które nie są oparte na zgodnych z rzeczywistością ustaleniach co do stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Ustosunkowując się do tak sformułowanego zarzutu, należy stwierdzić, że jest on bezzasadny. Miarkowanie wysokości opłaty egzekucyjnej jest uprawnieniem niezależnych sądów, które mają obowiązek dokonania ustaleń co do stanu faktycznego i prawnego w sposób zgodny z rzeczywistością. Niezależnie od tego, na jakim etapie postępowania

zostanie złożony wniosek o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej, sąd zobowiązany jest do jego rozpatrzenia z uwzględnieniem wszelkich możliwych okoliczności, w szczególności zaś nakładu pracy komornika lub sytuacji majątkowej dłużnika oraz wysokości jego dochodów. Powierzenie sądowi kompetencji w zakresie kontroli wysokości opłaty egzekucyjnej należy postrzegać jako swoistą rękojmię sprawiedliwości proceduralnej. Ponadto należy zauważyć, że ustawa nie gwarantuje komornikowi uzyskania opłaty egzekucyjnej w wysokości odpowiadającej rzeczywistemu nakładowi jego pracy w danym postępowaniu egzekucyjnym. Co więcej, jak podkreślał Trybunał „ustawa nie zakłada, że każde postępowanie egzekucyjne ma przynosić komornikowi «dochód», ani nawet, że każde postępowanie egzekucyjne będzie się «bilansować», tj. komornik otrzyma dokładnie tyle, ile wynosiły jego wydatki w tym postępowaniu. Oznacza to, że nie jest również wykluczone obciążenie komornika pewnymi kosztami, skoro bowiem zgodnie z konstrukcją opłaty jako «ryczałtowego» zwrotu kosztów i wynagrodzenia komornika dopuszczalne jest, aby komornik otrzymał kwotę wyższą niż jego wydatki, to możliwa jest również sytuacja odwrotna, polegająca na braku należytego zwrotu kosztów” (wyroki TK: z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02; z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04; z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08). Taka sytuacja może mieć miejsce również wówczas, gdy po obniżeniu opłaty egzekucyjnej komornik będzie kontynuował postępowanie egzekucyjne i podejmował działania zmierzające do wyegzekwowania pozostałej należności, które to działania ostatecznie okażą się bezskuteczne. Brak gwarancji uzyskania opłaty egzekucyjnej odpowiadającej nakładowi pracy komornika jest zatem ryzykiem wpisanym w wykonywanie tego zawodu. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, komornik, który prowadzi działalność na własny rachunek, „nie może powołując się na art. 64 Konstytucji rościć sobie w stosunku do państwa prawa do osiągnięcia dochodu i wyeliminowania ryzyka związanego z istoty rzeczy z każdą działalnością na własny rachunek”.

Nie ma zatem podstaw do przyjęcia, że taki sposób ukształtowania w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. procedury sądowej, w ramach której podejmowana jest decyzja o obniżeniu wysokości opłaty egzekucyjnej, narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.3. Niezgodność art. 49 ust. 10 u.k.s.e. z art. 2 Konstytucji wnioskodawca upatruje w naruszeniu dwóch zasad wywodzonych z tego ostatniego przepisu. Pierwszą z nich jest zasada demokratycznego państwa prawnego, drugą – zasada adekwatności przyjętych rozwiązań do zakładanego celu regulacji.

Wnioskodawca podnosi, że zasadność obniżenia opłaty egzekucyjnej sąd bada przez pryzmat przesłanek wskazanych we wniosku, stąd nie ma możliwości rozważenia wszystkich okoliczności wiążących się choćby z funkcjami opłaty egzekucyjnej. Nie będzie zatem mógł uwzględnić tego, że opłata egzekucyjna służy pokryciu kosztów działalności egzekucyjnej komornika, w tym kosztów „nierentownych” postępowań egzekucyjnych, jak również jest źródłem dochodów komornika. Tymczasem z zasady państwa prawnego wynika obowiązek takiego ukształtowania przez państwo systemu egzekucji sądowej, by zapewnić sprawne i ciągłe funkcjonowanie aparatu egzekucyjnego.

Tak sformułowany zarzut należy jednak uznać za bezzasadny. Z treści art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie wynika bowiem, że sąd bada wniosek o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej tylko przez pryzmat przesłanek w nim wskazanych i nie ma możliwości rozważenia wszystkich okoliczności wiążących się choćby z funkcjami opłaty egzekucyjnej. Wręcz przeciwnie, przepis ten zobowiązuje sąd do rozpoznania wniosku z uwzględnieniem wszelkich możliwych okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Niektóre okoliczności, które sąd powinien wziąć pod uwagę, wymienione są w art. 49 ust. 10 u.k.s.e., jednakże wyliczenie to ma jedynie charakter

przykładowy. Użycie w treści tego przepisu zwrotu „w szczególności” oznacza z jednej strony, że sąd zawsze powinien uwzględnić nakład pracy lub sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów, a z drugiej strony, że sąd może brać pod uwagę również inne okoliczności, o których przepis ten nie wspomina. Nie można zatem uznać, że art. 49 ust. 10 u.k.s.e. narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca podnosi również, że przyjęte w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. rozwiązanie jest nieadekwatne do zakładanego celu regulacji i w tym także upatruje naruszenia art. 2 Konstytucji. Podnosi, że po pierwsze, rozwiązanie to nie zachęca komorników do podejmowania możliwie szybkiego wysiłku w celu wyegzekwowania świadczenia należnego wierzycielom, skoro może okazać się, że nie otrzymają oni opłaty stosunkowej nawet wtedy, gdy wyegzekwują całą należność, o ile egzekucja będzie prowadzona w stosunku do ubogich dłużników. Po drugie, art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie mobilizuje dłużników do dobrowolnego wykonania zobowiązania i tym samym uniknięcia poniesienia kosztów w sytuacji, gdy mają możliwość uzyskania zmniejszenia ciężaru opłaty egzekucyjnej. I ten zarzut należy jednak uznać za bezzasadny. Zakładanym celem regulacji przywracającej mechanizm miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej było – jak wynika z przytoczonego wyżej uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej z 2010 r. – zapewnienie możliwości uwzględnienia trudnej sytuacji materialnej niektórych dłużników (konkretnie – publicznych zakładów opieki zdrowotnej), dla których opłata egzekucyjna w maksymalnej wysokości byłaby znacznym obciążeniem, a przy tym nie znajdowałyby uzasadnienia w nakładzie pracy komornika. Rozwiązanie przyjęte w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. jest zatem adekwatne do zakładanego celu regulacji. Nie można przy tym uznać, że jest ono zniechęcające dla komorników lub dłużników do podjęcia działań wymaganych przez prawo, gdyż ci pierwsi nie mogą uzależnić własnych działań od wysokości należnej im za nie opłaty egzekucyjnej, zaś ci drudzy nawet mimo trudnej sytuacji materialnej i niskich dochodów nigdy nie mają pewności, że opłata egzekucyjna zostanie im przez sąd obniżona.

Mając powyższe na uwadze, należało stwierdzić, że art. 49 ust. 10 u.k.s.e. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

4.4. Uzasadniając niezgodność art. 49 ust. 10 u.k.s.e. z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że opłata egzekucyjna stanowi wynagrodzenie, jakie komornik uzyskuje za trud włożony w wyegzekwowanie określonych kwot od dłużnika. W wypadku gdy sąd obniży opłatę egzekucyjną, kierując się przesłanką trudnej sytuacji materialnej wnioskodawcy (tj. dłużnika lub wierzyciela), i komornik nie otrzyma tej opłaty w wysokości proporcjonalnej do skutecznie wyegzekwowanej kwoty świadczenia, dojdzie do transferu określonej wartości majątku z majątku prywatnego komornika do majątku dłużnika lub wierzyciela. Zdaniem wnioskodawcy, takie ograniczenie prawa własności komornika nie znajduje żadnego uzasadnienia w wartościach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, służących ochronie konstytucyjnych praw i wolności. Nie jest to również ograniczenie konieczne w demokratycznym państwie, czego domaga się art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ustosunkowując się do tak sformułowanego zarzutu, należy przywołać wyrok z 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, w którym TK stwierdził, że skoro art. 49 ust. 2 u.k.s.e. w brzmieniu obowiązującym od 13 listopada 2004 r. nie stanowi podstawy do anulowania opłaty egzekucyjnej, a jedynie umożliwia zmniejszenie opłaty wygórowanej, a ponadto komornikowi i tak przysługuje zwrot wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji, to „nie można zasadnie wskazywać, że obniżenie przez sąd ustalonej przez komornika opłaty egzekucyjnej spowodowało naruszenie ochrony konstytucyjnych praw

majątkowych. Komornik uzyskał należną mu opłatę, a więc nie poniósł straty, ani też nie był zmuszony do ponoszenia kosztów egzekucji z własnego majątku. Natomiast zmniejszeniu uległ jego spodziewany dochód”. Z kolei w wyroku z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02 Trybunał stwierdził, że „Zarzut naruszenia przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji ochrony praw majątkowych mógłby być (...) uzasadniony w sytuacji, gdyby założeniem ustawodawcy – założeniem normatywnym, a nie wynikającym tylko z sytuacji faktycznej – była konieczność ponoszenia kosztów działalności egzekucyjnej z własnego majątku komornika, i to majątku, który nie pochodzi z opłat egzekucyjnych w innych sprawach (...). Należy podkreślić, iż nie chodzi tu o sferę faktów (tzn. ustalenie faktyczne, że w przypadku określonych kancelarii komorniczych tak jest), ale o sferę norm (tzn. założenie ustawodawcy, że tak ma być). O sprzeczności z Konstytucją można by więc mówić dopiero wtedy, gdyby wykazano, że przy określonych średnich kosztach postępowania egzekucyjnego i określonym statystycznie poziomie ściągłości opłat egzekucyjnych prognoza ustawodawcy co do wpływów komorników okazała się oczywiście błędna i prowadziłyby do tego, że wykonywanie tego zawodu na ustawowych warunkach jest z założenia deficytowe, a zatem «nieopłacalne»”. Poglądy te Trybunał w obecnym składzie podzielił i stwierdził, że odpowiednio znajdują one zastosowanie w rozpatrywanej sprawie.

Mając powyższe na uwadze należało stwierdzić, że art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie narusza art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nawet bowiem wówczas gdy wysokość opłaty egzekucyjnej zostanie obniżona z uwagi na sytuację majątkową wnioskodawcy oraz wysokość jego dochodów, komornikowi opłata ta będzie przysługiwała. Przepisy nie przewidują bowiem możliwości jej anulowania przez sąd. Co więcej, komornik na podstawie art. 39 u.k.s.e. ma prawo do zwrotu wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji. Zwrot wydatków przysługuje mu niezależnie od skuteczności egzekucji i wartości wyegzekwowanego roszczenia, tym samym nawet w razie obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej prawo do zwrotu wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji pozostaje w niezmiennym zakresie. Skoro zatem komornikowi zawsze przysługuje zarówno opłata egzekucyjna (ewentualnie obniżona) oraz zwrot wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji, to nie można powiedzieć, że założeniem ustawodawcy było przerzucenie na niego kosztów działalności egzekucyjnej i zobowiązanie go do ponoszenia tych kosztów z własnego majątku. Tylko wówczas zaś zarzut naruszenia art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji mógłby zostać uznany za uzasadniony.

Należy dodać, że obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej z uwagi na trudną sytuację materialną wnioskodawcy i wysokość jego dochodów, a zatem okoliczności, na które komornik nie ma wpływu, powinno mieć miejsce jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach. Jak bowiem słusznie wskazuje J. Świeczkowski: „ocena sytuacji majątkowej dłużnika i jego dochodów winna uwzględniać okoliczność, że należy on do grupy podmiotów, które dobrowolnie nie spełniły nałożonych na nie obowiązków, najczęściej właśnie ze względu na złą sytuację majątkową i niewystarczające dochody. Stąd uwzględnienie wniosku dłużnika z tej przyczyny wymaga wykazania we wniosku, że sytuacja wnioskodawcy jest zdecydowanie gorsza od tej, w jakiej znajdują się inni dłużnicy” (J. Świeczkowski, *op. cit.*). Wnioskodawca nie wykazał, że praktyka sądowa nie uwzględnia tych wskazań, stąd nie ma podstaw do przyjęcia, że domniemanie konstytucyjności art. 49 ust. 10 u.k.s.e. zostało uchylone.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.