



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 10 lipca 2017 r.

Pozycja 55

WYROK

z dnia 28 czerwca 2017 r.

Sygn. akt P 63/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mariusz Muszyński – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Lech Morawski
Piotr Pszczołkowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 czerwca 2017 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Piasecznie:

czy art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376) w zakresie, w jakim przewiduje pobranie od kwot wpłaconych przez dłużnika bezpośrednio komornikowi opłaty stosunkowej w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1138 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 85) w zakresie, w jakim przewiduje pobranie od kwot wpłaconych przez dłużnika bezpośrednio komornikowi opłaty stosunkowej w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 7 lipca 2017 r. w Dz. U. poz. 1343.

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

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 5 września 2014 r. (sygn. akt I Co 85/14) Sąd Rejonowy w Piasecznie I Wydział Cywilny przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, czy art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376; dalej: u.k.s.e.) w zakresie, w jakim przewiduje pobranie od kwot wpłaconych przez dłużnika bezpośrednio komornikowi opłaty stosunkowej w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało zadane na tle następującego stanu faktycznego:

Wierzyciel we wniosku z 27 listopada 2013 r. zwrócił się do komornika o wszczęcie egzekucji przeciwko dłużniczce celem wyegzekwowania należności w wysokości 5773,03 zł wraz z odsetkami oraz kosztami postępowania klauzulowego. Wierzyciel wskazał, że egzekucja powinna zostać skierowana do rachunku bankowego dłużniczki, ruchomości, wynagrodzenia za pracę, wierzytelności i innych składników majątku. W toku postępowania komornik dokonał zajęć wierzytelności przysługujących dłużniczce, rachunków bankowych oraz podjął czynności zmierzające do ustalenia stanu majątkowego dłużniczki.

Dłużniczka 18 grudnia 2013 r. wpłaciła komornikowi kwotę 8600 zł. W postanowieniu z 23 grudnia 2013 r. komornik stwierdził ukończenie postępowania egzekucyjnego na skutek wyegzekwowania należności i ustalił koszty egzekucji, obciążając nimi dłużniczkę. Koszty te obejmowały, wyliczoną na podstawie art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e., opłatę stosunkową według stawki 15% w wysokości 1523,87 zł. Postanowienie komornika zostało zaskarżone przez dłużniczkę do sądu pytającego. Dłużniczka zakwestionowała między innymi naliczenie opłaty stosunkowej według stawki 15%.

1.2. Sąd pytający ma wątpliwości konstytucyjne co do stanu prawnego, w którym w wypadku samodzielnego spełnienia świadczenia pieniężnego przez dłużnika, wysokość obciążającej go opłaty egzekucyjnej jest znacząco (trzykrotnie) różna w zależności od tego, czy dłużnik uiszcza świadczenie do rąk komornika, czy też bezpośrednio do rąk wierzyciela. Sąd stwierdził, że w pierwszej sytuacji świadczenie uiszczony komornikowi należy uznać za wyegzekwowane. Zgodnie z art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e., dłużnika obciąża opłata stosunkowa w wysokości 15% wartości świadczenia.

Natomiast w wypadku spełnienia świadczenia przez dłużnika bezpośrednio wierzycielowi zazwyczaj dojdzie do obciążenia dłużnika opłatą w wysokości 5% wartości tego świadczenia. Art. 49 ust. 2 u.k.s.e. przewiduje taką stawkę w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela. Zdaniem sądu pytającego, zastosowanie takiej stawki wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego. Sąd pytający stwierdził, że stanowisko to „w pełni podziela”, gdyż w razie złożenia przez wierzyciela wniosku o umorzenie postępowania ko-

mornik nie jest uprawniony do ustalania przyczyn złożenia wniosku, a samym wnioskiem jest związany. Sąd pytający dodał, że przedstawiony sposób wykładni art. 49 ust. 2 u.k.s.e. dominuje w orzecznictwie sądów powszechnych. Rozbieżności występują w stosowaniu tego przepisu przez komorników.

1.3. Zdaniem sądu pytającego, zakwestionowany zakresowo art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji, a także zasadą zaufania obywateli do państwa. W świetle tych zasad oraz związanego z nimi założenia racjonalności prawodawcy, nie ma żadnych podstaw, aby dłużników spełniających świadczenie do rąk komornika traktować pod względem wysokości obciążających ich opłat odmiennie od tych, którzy dobrowolnie spełniają świadczenie bezpośrednio wierzycielowi. Usprawiedliwione może być niewielkie zróżnicowanie wysokości opłat w obu wypadkach, wynikające z aktywności komornika, który przyjmuje i przekazuje wpłatę, ponosząc w związku z tym odpowiedzialność. Jednakże w żadnym wypadku nie uzasadnia to występowania trzykrotnej różnicy w wysokości opłat (5% albo 15%). Zasady naliczania opłat egzekucyjnych powinny mieć na celu powiązanie ich wysokości z rzeczywistym nakładem pracy komornika. W obowiązującym stanie prawnym zachowanie dłużnika spłacającego dobrowolnie świadczenie komornikowi nie tylko nie spotyka się z odpowiednią „premią”, jak przy zapłacie do rąk wierzyciela, lecz jest sankcjonowane dość wysoką „karą finansową” – pobraniem opłaty w wysokości 15% spełnionego świadczenia.

Sąd pytający zwrócił uwagę, że w obu wypadkach zachowanie dłużnika zgodne z treścią tytułu wykonawczego, mimo że już spóźnione (skoro doszło do wszczęcia egzekucji), jest w pełni pożądane. Tymczasem na gruncie zakwestionowanego przepisu dłużnik spełniający świadczenie do rąk komornika traktowany jest gorzej nie tylko niż ten, który spełnia świadczenie bezpośrednio wierzycielowi, lecz także niż dłużnik, który do końca opieka się przed wykonaniem swych zobowiązań. Ten ostatni, w świetle art. 49 ust. 1 u.k.s.e., ponosi koszty egzekucji w wysokości uzależnionej od faktycznie wyegzekwowanych przez komornika kwot.

Sąd pytający wskazał, że w praktyce wraz z podjęciem pierwszych czynności egzekucyjnych kierowane jest do dłużnika wezwanie do dokonania dobrowolnej zapłaty na rzecz organu egzekucyjnego, tj. komornika. Dłużnik dostosowujący się do takiego wezwania wpada w swoistą pułapkę. Zostaje obciążony wyższą stawką opłaty egzekucyjnej niż w wypadku spełnienia świadczenia bezpośrednio wierzycielowi. W ocenie sądu pytającego, kształt uregulowań nakładających obowiązki związane z ponoszeniem opłat o charakterze daniny publicznej nie może skutkować tym, że osoba podejmująca działania zgodne z wystosowanym wezwaniem jest narażana na poniesienie swoistej kary finansowej. Zdaniem sądu pytającego, zakwestionowana regulacja nie odpowiada przewidzianym w art. 2 Konstytucji standardom państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, z których wynika obowiązek władz publicznych podejmowania działań w duchu lojalności wobec obywateli.

W ocenie sądu pytającego, równe traktowanie przez władze publiczne wymaga, aby daniny publiczne nakładane były w jednakowej wysokości na osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji. W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji nie ma podstaw do różnicowania sytuacji prawnej dłużnika, który dokonuje zapłaty na rzecz wierzyciela, oraz dłużnika, który dokonuje takiej samej zapłaty do rąk komornika. Cechą relewantną (istotną) jest podjęcie przez podmiot obciążony obowiązkiem uiszczenia opłaty egzekucyjnej działań zgodnych z treścią tytułu wykonawczego. W obu wypadkach występuje dobrowolność działania – nawet jeśli jest motywowana toczącym się postępowaniem egzekucyjnym. Z punktu widzenia celu postępowania egzekucyjnego, tj. zaspokojenia wierzyciela, nie ma najmniejszego znaczenia, czy dłużnik dokona zapłaty bezpośrednio do rąk wierzyciela, czy też zapłaci organowi egzekucyjnemu, który następnie przekaze środki wierzycielowi.

1.4. Sąd pytający dodał, że możliwość miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej (art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e.) nie ma wpływu na ocenę konstytucyjności art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. w zakwestionowanym zakresie. Przesłanki obniżenia opłaty wymienione w art. 49 ust. 10 u.k.s.e. nie odnoszą się do oceny zachowania dłużnika, ale dotyczą jedynie jego sytuacji majątkowej oraz nakładu pracy komornika. Przewidziane kryteria miarkowania mogą okazać się niewystarczające do obniżenia opłaty w razie dobrowolnego spełnienia świadczenia do rąk komornika.

W ocenie sądu pytającego, nie powinno dochodzić do sytuacji, w których zrównanie sytuacji podmiotów zasługujących na takie samo traktowanie następuje dopiero po zastosowaniu instytucji o charakterze szczególnym, tj. miarkowania opłaty. Instytucja ta służy uwzględnieniu indywidualnej sytuacji zobowiązanego, a nie określonej kategorii dłużników. Szczególna regulacja nie powinna być stosowana celem dokonywania ogólnej korekty obowiązujących zasad ponoszenia opłat egzekucyjnych.

1.5. Sąd pytający stwierdził, że orzeczenie Trybunału będzie miało bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. Derogacja przepisu stanowiącego podstawę ustalenia wysokości opłaty egzekucyjnej w sytuacji, w której dłużniczka spełniła świadczenie bezpośrednio do rąk komornika, będzie miała znaczenie dla ustalenia wysokości takiej opłaty, czy też w ogóle podstaw jej pobrania. Uznanie zakwestionowanego przepisu za zgodny z powołanymi wzorcami kontroli będzie skutkowało oddaleniem skargi w zakresie, w jakim dotyczy wysokości opłaty egzekucyjnej.

2. W piśmie z 17 kwietnia 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. w zakresie, w jakim przewiduje pobranie od kwot wpłaconych przez dłużnika bezpośrednio komornikowi opłaty stosunkowej w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Prokurator Generalny podniósł, że przepisy o opłatach egzekucyjnych mają na celu powiązanie ich wysokości z realnym, a nie czysto formalnie rozumianym nakładem kosztów, czasu i wysiłku komornika. W konsekwencji racjonalnego uzasadnienia nie ma art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. w zakresie, w jakim legitymizuje pobieranie od dłużnika opłaty w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia w sytuacji, kiedy ten sam uiszcza świadczenie do rąk komornika.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zakwestionowane przepisy uprzywilejowują dłużnika, który ignoruje komornicze wezwanie do zapłaty, doprowadzając do jednej z przymusowych form egzekucji wymienionych w art. 49 ust. 1 zdanie drugie u.k.s.e., które objęte są niższą opłatą stosunkową (według stawki 8%). Tymczasem przepisy te powinny motywować dłużnika do zachowania zgodnego z interesem wierzyciela, tj. dobrowolnego spełnienia świadczenia. Art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. przewiduje rozwiązanie nieadekwatne do zakładanego celu. Dłużnika spotyka kara finansowa za to, że ułatwił komornikowi przeprowadzenie egzekucji.

Prokurator Generalny wskazał, że komornik pełni funkcję publiczną. Każdy dłużnik ma prawo zakładać, że podporządkowanie się wezwaniom komornika do zapłaty powinno być raczej premiowane, niż pociągające za sobą konsekwencje w postaci ponoszenia najwyższej opłaty egzekucyjnej. Zakwestionowana regulacja osłabia zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zachęca dłużnika do tego, aby ignorował wezwania komor-

nika do spełnienia świadczenia do jego rąk, a komornika do zatajenia przed dłużnikiem, że korzystniejszym dla niego rozwiązaniem jest spełnienie świadczenia do rąk wierzyciela.

Biorąc pod uwagę powyższe, Prokurator Generalny stwierdził, że zakwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 2 Konstytucji. Regulacja ta uniemożliwia osiągnięcie celu założonego przez ustawodawcę i nie jest spójna wewnętrznie. Zrywa z zasadą, że wysokość opłaty egzekucyjnej powinna być adekwatna do nakładu pracy komornika. Nie uwzględnia sytuacji, w której dłużnik dobrowolnie spełnia świadczenie do rąk komornika, a zatem organ ten nie jest zmuszony do przeprowadzenia egzekucji w innej formie, pochłaniającej dodatkowy czas i wydatki.

2.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, podstawową wadą kwestionowanego unormowania jest zróżnicowanie pozycji dłużnika, który spełnia świadczenie bezpośrednio do rąk wierzyciela, oraz dłużnika, który spełnia świadczenie do rąk komornika. Takie rozwiązanie nie tylko jest niespójne i dysfunkcyjne (art. 2 Konstytucji), lecz także niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Dłużnik, który świadczy do rąk wierzyciela, oraz dłużnik, który uiszcza należność do rąk komornika, są podmiotami podobnymi. Wspólną cechą istotną, uzasadniającą równe traktowanie tych dłużników, jest uiszczenie przez nich świadczenia pieniężnego należnego wierzycielowi bez konieczności dochodzenia go w drodze przymusowych form egzekucji. Zróżnicowanie sytuacji prawnej tych dłużników jest odstępstwem od zasady równości, które nie ma uzasadnienia. Nie ma związku z celem ustawy, nie służy żadnemu interesowi (poza interesem komornika), a ponadto nie znajduje podstawy w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych.

3. W piśmie z 15 maja 2015 r. w imieniu Sejmu stanowisko zajął jego Marszałek, wnosząc o stwierdzenie, że art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. w zakresie, w jakim w każdym wypadku spełnienia przez dłużnika egzekwowanego świadczenia pieniężnego bezpośrednio na rzecz komornika, przewiduje pobranie przez komornika stosunkowej opłaty egzekucyjnej w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego roszczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Marszałek Sejmu, powołując się na orzecznictwo konstytucyjne, stwierdził, że kwestionowany przepis nakłada swoistą sankcję na dłużnika, który z opóźnieniem wywiązuje się ze swoich zobowiązań. O ile bowiem opłata stosunkowa według stawki 15% mogłaby być poczytywana za *sui generis* „karę finansową”, nakładaną na dłużnika po przeprowadzeniu skutecznej egzekucji z jego majątku, o tyle ta sama opłata nakładana w razie dobrowolnego uregulowania zobowiązania, staje się sankcją za zachowanie pożądane, zgodne z prawem oraz interesem wierzyciela.

W ocenie Marszałka Sejmu, na aprobatę zasługuje pogląd sądu pytającego, że art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze w powiązaniu z art. 49 ust. 2 u.k.s.e. ustanawiają swoistą pułapkę na dłużnika, który zachowuje się w sposób najbardziej oczywisty, a przy tym zgodny z treścią wezwania wystosowanego przez organ egzekucyjny. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest konieczność uiszczenia przez niego 3-krotnie wyższej opłaty egzekucyjnej, mimo że z punktu widzenia nakazanego zachowania się nie występują żadne istotne różnice w stosunku do sytuacji spełnienia świadczenia bezpośrednio do rąk wierzyciela. Skutkuje to naruszeniem przez zakwestionowany przepis klauzuli demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w szczególności zasady poprawnej legislacji w zakresie, w jakim dotyczy adekwatności stanowiących norm do zakładanych celów.

Zarazem Marszałek Sejmu zauważył, że trudno *in abstracto* przesądzić, na ile zakwestionowana regulacja uwzględnia dyrektywę powiązania wysokości opłaty egzekucyjnej z nakładem pracy organu egzekucyjnego.

Po pierwsze, nie można abstrahować od tego, że spełnienie świadczenia przez dłużnika, czy to w warunkach odpowiadających art. 49 ust. 1, czy też ust. 2 u.k.s.e., następuje już w toku wszczętej egzekucji. Trudno zatem mówić o „dobrowolności” świadczenia w ścisłym tego słowa znaczeniu. Nie sposób również przejść do porządku dziennego nad tym, że to aktywność organu egzekucyjnego, związana najczęściej z zajęciem składników majątkowych należących do dłużnika (o czym jest on informowany jednocześnie z doręczeniem zawiadomienia o wszczęciu egzekucji), przełamuje ostatecznie jego opór wobec treści tytułu wykonawczego.

Po drugie, spełnienie świadczenia przez dłużnika może nastąpić na różnych etapach postępowania egzekucyjnego i może być poprzedzone dokonaniem przez komornika różnego typu czynności, począwszy od działań związanych z wszczęciem egzekucji, przez poszukiwanie majątku dłużnika, a skończywszy na zajęciu, oszacowaniu lub przystąpieniu do spieniężenia należących do niego składników majątkowych. Zwłaszcza w sytuacji, w której egzekucja jest kierowana do rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę czy innych wierzytelności wymienionych w art. 49 ust. 1 zdanie drugie u.k.s.e., nakład pracy komornika na dalszych etapach postępowania nie będzie znacząco większy w razie efektywnego przeprowadzenia egzekucji.

Biorąc pod uwagę powyższe, Marszałek Sejmu sprecyzował w *petitum* stanowiska zakres, w jakim powinno nastąpić stwierdzenie niekonstytucyjności art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e.

3.2. Odnosząc się do zarzutu niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu podniósł, że nie ma podstaw do odmiennego kształtowania sytuacji prawnej dłużników w zależności od tego, czy spełniają świadczenie objęte treścią tytułu wykonawczego do rąk komornika, czy też bezpośrednio do rąk wierzyciela. W takiej sytuacji daleko idące (sięgające 3-krotności) zróżnicowanie wysokości opłaty egzekucyjnej, wynikające z art. 49 ust. 1 i 2 u.k.s.e., nie jest uzasadnione wartościami lub zasadami konstytucyjnymi. Obie kategorie dłużników charakteryzują się wspólnymi cechami istotnymi, jakimi są: status dłużnika zobowiązanego zgodnie z treścią tytułu wykonawczego do spełnienia świadczenia pieniężnego oraz spełnienie tego świadczenia w sposób (mniej lub bardziej) dobrowolny.

W ocenie Marszałka Sejmu, wysokość opłaty stosunkowej w egzekucji świadczeń pieniężnych powinna być analogiczna w każdym wypadku „dobrowolnego” spełnienia świadczenia przez dłużnika, niezależnie od tego, czy świadczy do rąk wierzyciela, czy też komornika. Ponadto opłata ta powinna być niższa niż ta pobierana w razie przymusowego wyegzekwowania przez komornika kwoty objętej tytułem egzekucyjnym.

3.3. Marszałek Sejmu zgodził się z poglądem sądu pytającego, że możliwość miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej (art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e.) nie jest wystarczającym argumentem na rzecz stwierdzenia konstytucyjności zakwestionowanego przepisu. Skorzystanie z tej instytucji pozwala uniknąć pobierania nadmiernie wygórowanych opłat egzekucyjnych, zwłaszcza wobec nakładu pracy komornika lub sytuacji majątkowej dłużnika. Jednakże jest ona stosowana wyłącznie na wniosek dłużnika złożony w relatywnie krótkim terminie. Nie może być uznana za mechanizm równoważny – zarówno co do przesłanek, jak i skutków – w stosunku do przewidzianej w art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e. niższej opłaty egzekucyjnej, pobieranej przez organ egzekucyjny w razie umorzenia postępowania.

W ocenie Marszałka Sejmu, do czasu wykonania przez ustawodawcę ewentualnego wyroku Trybunału stwierdzającego niekonstytucyjność art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e., instytucja miarkowania opłaty egzekucyjnej może być jednak wykorzystywana jako środek obniżania opłat pobieranych w razie dobrowolnego spełnienia świadczenia przez dłużnika do rąk komornika. Na podstawie art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e., sądy mogą, stosując wykładnię prawa w zgodzie z Konstytucją, zredukować wysokość opłat egzekucyjnych do poziomu akceptowalnego zarówno w świetle art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, jak i w kontekście art. 49 ust. 2 u.k.s.e.

4. W dniu 27 czerwca 2017 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pismo, w którym Prezes Krajowej Rady Komorniczej, w imieniu Krajowej Rady Komorniczej, wskazał, że – w jego ocenie – rozwiązanie prawne ujęte w art. 49 ust. 1 u.k.s.e. jest racjonalne z punktu widzenia charakteru i celów egzekucji sądowej i nie narusza art. 2 Konstytucji. Jest tak w szczególności, jeśli jego treść powiąże się z instytucją miarkowania wysokości opłaty stosunkowej uregulowaną w art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e.

Zdaniem Prezesa Krajowej Rady Komorniczej, art. 49 ust. 1 u.k.s.e. ma na celu zapewnienie istnienia sprawnie i rzetelnie funkcjonującego organu egzekucji sądowej, który podejmuje czynności w związku z niewykonaniem dobrowolnie orzeczenia sądu przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego. Przyjęte rozwiązanie uwzględnia specyfikę istniejącego modelu egzekucji sądowej. Wobec braku finansowania działalności komornika sądowego z budżetu państwa system egzekucji opiera się na samofinansowaniu w oparciu o określone przez ustawodawcę opłaty oraz zwrot kosztów. Wysokość opłat jest powiązana ze skutecznością egzekucji i nakładem pracy komornika, a jednocześnie ma zachęcać dłużników do dobrowolnego spełnienia świadczenia.

W ocenie Prezesa Krajowej Rady Komorniczej, opłata stosunkowa od wpłat uiszczonych przez dłużnika bezpośrednio komornikowi nie powinna być w żadnym razie niższa od opłaty w stawce podstawowej. Wpłaty takie są bowiem dokonane po wszczęciu egzekucji. W większości wypadków nakład pracy komornika w sprawach, w których dochodzi do takich wpłat, jest zdecydowanie większy, ponieważ wiąże się z wielokrotnym kontaktem z dłużnikiem oraz dojazdami do jego miejsca zamieszkania lub prowadzenia działalności. Do spłaty należności przez wpłatę gotówkową dokonywaną bezpośrednio komornikowi dochodzi często po podjęciu przez komornika szeregu czynności, takich jak zajęcie majątku, przeprowadzenie opisu i oszacowania nieruchomości oraz wyznaczenie licytacji przedmiotu egzekucji.

Prezes Krajowej Rady Komorniczej wskazał również, że gdy uwzględni się treść art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e. (instytucja miarkowania), to nie budzi wątpliwości, iż istniejąca regulacja stwarza odpowiednie warunki do różnicowania sytuacji prawnej dłużnika w zależności od tego, w jaki sposób on się zachowuje oraz kiedy i na skutek jakich działań i czynności komornika sądowego spełnia świadczenie. Nierówne potraktowanie podmiotów podobnych nie oznacza zatem, zdaniem Prezesa Krajowej Rady Komorniczej, nieuzasadnionej dyskryminacji lub uprzywilejowania, a wobec tego nie narusza art. 32 Konstytucji.

II

Uznawszy, że treść tych stanowisk stanowi wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia, Trybunał na podstawie art. 92 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) postanowił rozpoznać pytanie prawne na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli oraz tło normatywne.

1.1. Sąd pytający jako przedmiot kontroli wskazał art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1138, ze zm.; dalej: u.k.s.e.).

Sąd zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy przepis ten w zakresie, w jakim przewiduje pobranie od kwot wpłaconych przez dłużnika bezpośrednio komornikowi opłaty stosunkowej w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Aktualne brzmienie zakwestionowanego przepisu wynika z art. 1 pkt 45 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.). W orzecznictwie Trybunału i nauce prawa podkreśla się doniosłość tej nowelizacji dla interpretacji przepisów o opłatach egzekucyjnych oraz identyfikacji założeń prawodawcy (zob. m.in. wyroki z: 26 czerwca 2012 r., sygn. P 13/11, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 67 oraz 26 lutego 2013 r., sygn. SK 12/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 19, a także powołane tam wcześniejsze orzecznictwo). Podstawowe założenie ustawy zmieniającej z 2007 r. polegało bowiem na powiązaniu wysokości opłaty egzekucyjnej ze skutecznością egzekucji oraz nakładem pracy i kosztów komornika. Przepisy o opłatach egzekucyjnych służyć miały odciążeniu kształtowaniu prawidłowych zachowań dłużnika i wierzyciela, sprzyjających lepszej efektywności egzekucji oraz obniżeniu jej kosztów (zob. wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50).

1.3. Art. 49 u.k.s.e. określa wysokości opłaty stosunkowej pobieranej przez komornika w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych. Opłata stosunkowa ściągana jest, co do zasady, od dłużnika (art. 49 ust. 3 u.k.s.e.). Wyjątkiem jest sytuacja wskazana w art. 49 ust. 4 u.k.s.e., kiedy opłata obciąża wierzyciela. Z kolei art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e. reguluje zasady obniżania (tzw. miarkowania) opłaty stosunkowej. Właściwy do tego jest sąd, który powinien brać pod uwagę w szczególności nakład pracy komornika i sytuację majątkową wnioskodawcy i wysokość jego dochodów.

Art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. ustanawia stawkę opłaty stosunkowej w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia. Opłata ta nie może być jednak niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, o którym mowa w art. 33 ust. 1 u.k.s.e. Pobieranie opłaty stosunkowej w wysokości 8% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/20 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, stanowi wyjątek od zasady (art. 49 ust. 1 zdanie drugie u.k.s.e.). Uregulowanie to ma zastosowanie w wypadku wyegzekwowania świadczenia wskutek skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego, wynagrodzenia za pracę, świadczenia z ubezpieczenia społecznego jak również wypłacanych na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zasiłku dla bezrobotnych, dodatku aktywizacyjnego, stypendium oraz dodatku szkoleniowego. Oparte jest na założeniu, że egzekucja skierowana do praw i wierzytelności, o których mowa w art. 49 ust. 1 zdanie drugie u.k.s.e., nie wymaga tak znacznego nakładu pracy i kosztów po stronie komornika jak egzekucja skierowana do innych składników majątku dłużnika.

Komornik ściągą opłatę od dłużnika proporcjonalnie do wysokości wyegzekwowanego świadczenia (art. 49 ust. 1a u.k.s.e.).

Art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. stanowi podstawę pobierania opłaty stosunkowej – w wysokości w tym przepisie przewidzianej – nie tylko od świadczeń uzyskanych przez komornika bezpośrednio na skutek skierowania egzekucji do określonych składników majątku dłużnika (np. w wyniku licytacji nieruchomości, wyegzekwowania świadczenia z rachunku bankowego dłużnika), lecz także od kwot wpłaconych komornikowi dobrowolnie przez dłużnika (gotówką lub na rachunek bankowy). W orzecznictwie i nauce prawa dominuje stanowisko, że w obu wypadkach mamy do czynienia ze świadczeniem „wyegzekwowanym” przez komornika w rozumieniu art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. (zob. zamiast wielu: A. Marciniak, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 49, uw. 9-10).

W art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e. określono natomiast wysokość opłaty stosunkowej należnej w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela lub w związku tym, że wierzyciel w ciągu sześciu miesięcy nie dokonał czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania egzekucyjnego lub nie zażądał podjęcia zawieszono postępowania (art. 824 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.). W takiej sytuacji komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości „świadczenia pozostałego do wyegzekwowania”, jednak nie niższej niż $1/20$ i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednakże w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręczeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości $1/20$ przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

W świetle orzecznictwa sądowego, jeżeli dłużnik po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji spełnił świadczenie nie do rąk komornika, lecz bezpośrednio wierzycielowi, opłata stosunkowa jest pobierana – na podstawie art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e. – w wysokości 5% wartości „świadczenia pozostałego do wyegzekwowania” (jednak nie niższej niż $1/20$ i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego). W takiej sytuacji wierzyciel powinien złożyć wniosek o umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 825 pkt 1 k.p.c. Wniosek ten jest wiążący dla komornika.

W uchwale z 29 października 2009 r. (sygn. akt III CZP 82/09, OSNC nr 5/2010, poz. 67) Sąd Najwyższy stwierdził, że „[w] przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela po zawiadomieniu dłużnika o wszczęciu egzekucji, od świadczenia spełnionego przez dłużnika bezpośrednio wierzycielowi, komornik pobiera opłatę określoną w art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (...)”. W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „[z] treści art. 49 ust. 2 u.k.s.[e.] nie wynika, aby pobranie opłaty w przypadku umorzenia postępowania na żądanie wierzyciela było uwarunkowane motywami rezygnacji z dalszego prowadzenia egzekucji”. Ponadto, „gdy dłużnik w toku postępowania egzekucyjnego spełni świadczenie do rąk wierzyciela, a ten nie zażąda umorzenia postępowania, organ egzekucyjny zobligowany jest kontynuować egzekucję zgodnie z treścią tytułu wykonawczego. Nieuzasadniony jest zatem wniosek, że świadczenie spełnione przez dłużnika poza postępowaniem egzekucyjnym nie wchodzi w zakres świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w rozumieniu art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e.”.

Rozumowanie Sądu Najwyższego podzielił Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. P 13/11. Trybunał przyjął tak jak Sąd Najwyższy, że określenie „świadczenie pozostałe do wyegzekwowania”, o którym mowa w art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e., powinno odnosić się „do tej części należnego od dłużnika świadczenia, która nie została spełniona do

rąk wierzyciela przez komornika wskutek dokonanych przez niego czynności egzekucyjnych (...). W ten sposób dłużnik spełniający świadczenie bezpośrednio do rąk wierzyciela zyskuje korzyść w postaci obniżenia opłaty egzekucyjnej” (cz. III, pkt 3).

Taka wykładnia art. 49 ust. 1 i 2 u.k.s.e. uwzględnia *ratio legis* ustawy zmieniającej z 2007 r. W uzasadnieniu jej projektu wskazano bowiem, że „[z]miana powinna sprzyjać poprawie skuteczności egzekucji, gdyż komornik, aby uzyskać opłatę w wysokości 15% wyegzekwowanego świadczenia, musi odpowiednio wcześniej podjąć pierwsze skuteczne czynności egzekucyjne. Premiując dłużnika obniżeniem opłaty w razie dobrowolnego zaspokojenia wierzyciela w toku egzekucji (ta bowiem okoliczność jest najczęstszą przyczyną cofnięcia wniosku egzekucyjnego), należy spodziewać się zwiększenia liczby egzekucji zakończonych stosunkowo szybko z wyżej wymienionej przyczyny” (druk sejmowy nr 1287/V kadencja z 13 grudnia 2006 r., s. 36 uzasadnienia).

Przedstawiona powyżej wykładnia art. 49 ust. 1 i 2 u.k.s.e., przyjęta przez sąd pytający, dominuje w orzecznictwie sądów powszechnych, co potwierdzają badania praktyki orzeczniczej (zob. K. Gołaszewski, *Problemy na tle wykładni art. 49 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2015, s. 4-11). Jedynie niektórzy przedstawiciele doktryny, wbrew wykładni dokonanej przez Sąd Najwyższy i Trybunał, podnoszą, że świadczenie uiszczone przez dłużnika bezpośrednio do rąk wierzyciela w toku postępowania egzekucyjnego należy traktować jako „świadczenie wyegzekwowane” w rozumieniu art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. W tym ujęciu przyjmuje się, że jest ono objęte opłatą w wysokości 15% jego wartości, niezależnie od tego, czy wierzyciel złożył wniosek o umorzenie postępowania (zob. A. Durda, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 49, nb 7). Te wypowiedzi doktryny nie wpłynęły jednak na utrwalone orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.

2. Zakres zaskarżenia oraz wzorce kontroli.

2.1. Sąd pytający zakwestionował art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. w zakresie, w jakim przewiduje pobranie od kwot wpłaconych przez dłużnika bezpośrednio komornikowi opłaty stosunkowej w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

2.2. Sposób sformułowania zakresu zaskarżenia w *petitum* pytania prawnego wskazuje, że sąd kwestionuje samą wysokość opłaty stosunkowej pobieranej – według stawki 15% wyegzekwowanego świadczenia – w razie spełnienia przez dłużnika świadczenia pieniężnego do rąk komornika po wszczęciu egzekucji, a nie dopuszczalność jej pobierania w takim wypadku. Z uzasadnienia pytania prawnego jednoznacznie wynika, że – zdaniem sądu – zakwestionowany przepis jest niekonstytucyjny z uwagi na to, iż w sposób nieuzasadniony i nieracjonalny różnicuje wysokość opłaty pobieranej od dłużnika w razie spełnienia świadczenia do rąk komornika w stosunku do opłaty pobieranej – na podstawie art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e. – od dłużnika, który spełnia świadczenie bezpośrednio wierzycielowi. W punkcie II uzasadnienia pytania prawnego sąd *explicite* stwierdza, że „[w]ątpliwości sądu, leżące u podstaw skierowania pytania prawnego, budzi okoliczność, iż w przypadku samodzielnego spełnienia świadczenia przez dłużnika wysokość obciążającej go opłaty egzekucyjnej będzie znacząco (trzykrotnie) różna w zależności od tego, czy dłużnik uiszcza świadczenie do rąk komornika, czy też bezpośrednio do rąk wierzyciela”.

Na takie rozumienie zakresu zaskarżenia wyraźnie wskazują także powołane przez sąd pytający wzorce kontroli. W *petitum* pytania prawnego sąd przywołał art. 2 oraz art. 32 ust. 1

Konstytucji. Przeważająca część argumentacji sądu pytającego, przytoczonej na poparcie zarzutów naruszenia tych wzorców kontroli, koncentruje się wokół różnicowania wysokości opłaty egzekucyjnej obciążającej dłużnika wpłacającego egzekwowaną kwotę do rąk komornika oraz dłużnika świadczącego bezpośrednio wierzycielowi. Z tego powodu za podstawowy wzorzec kontroli w sprawie Trybunał uznał wprost dotyczący tej problematyki art. 32 ust. 1 Konstytucji, który statuuje zasadę równości.

Podobnie dla uzasadnienia naruszenia art. 2 Konstytucji jednym z głównych argumentów powołanych przez sąd pytający był brak podstaw do tego, aby dłużników, którzy spełniają świadczenie bezpośrednio do rąk komornika, traktować w zakresie opłat egzekucyjnych „w sposób tak odmienny od dłużników, który również dobrowolnie spełnią świadczenie bezpośrednio do rąk wierzyciela”. Sąd podniósł, że „[o] ile można by uznać za zasadne niewielkie zróżnicowanie wysokości opłat w tych dwóch przypadkach, wynikające z aktywności komornika, który przyjmuje wpłatę dłużnika, a następnie przekazuje ją wierzycielowi (...), to jednak w żadnym razie nie uzasadnia to trzykrotnej różnicy w wysokości opłat w obu przypadkach (5 albo 15%)” – (s. 6 uzasadnienia pytania prawnego).

2.3. Uzasadniając zarzut niezgodności zakwestionowanego (zakresowo) przepisu z art. 2 Konstytucji, sąd pytający wskazał ponadto na naruszenie dwóch zasad szczegółowych wynikających z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, mianowicie zasady poprawnej legislacji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Odwołując się do zasady poprawnej legislacji, sąd pytający nie zarzucił zakwestionowanemu przepisowi niejasności ani nieprecyzyjności, lecz przede wszystkim to, że jest on nieracjonalny i nieadekwatny do zakładanego celu. Wynikać ma to z tego, że – w ocenie sądu pytającego – zaskarżony przepis w sposób nieracjonalny różnicuje wysokość należnej opłaty egzekucyjnej w zależności od sposobu spełnienia świadczenia (do rąk komornika czy też wierzyciela). Z kolei o zakresowej niezgodności art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa przesądzać ma to, że komornik, wraz z zawiadomieniem o wszczęciu egzekucji, wzywa dłużnika do zapłaty egzekwowanego świadczenia na swoje konto lub jego uiszczenia bezpośrednio w kancelarii komorniczej. Zastosowanie się do tego „wezwania” skutkuje obciążaniem dłużnika wyższą opłatą, niż gdyby je zignorował oraz uiszczył świadczenie bezpośrednio wierzycielowi.

3. Dopuszczalność pytania prawnego.

3.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji: „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

Zgodnie zaś z art. 52 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) pytanie prawne powinno przyjąć formę postanowienia i zawierać: 1) wskazanie sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, a także oznaczenie sprawy; 2) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny; 3) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; 4) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego oraz jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; 5) wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione. Do pytania prawnego dołącza się akta sprawy, w związku z którą zostało zadane (art. 52 ust. 3 otpTK).

3.2. Niniejsze postępowanie zainicjowane zostało pytaniem sądu powszechnego (Sądu Rejonowego w Piasecznie) przedstawionym w związku z toczącą się przed tym sądem sprawą dotyczącą skargi na czynność komornika sądowego. Tak więc spełniona została wynikająca z art. 193 Konstytucji przesłanka podmiotowa pytania prawnego. Sąd zakwestionował – zakresowo – zgodność przepisu ustawy (art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e.) z postanowieniami konstytucyjnymi (art. 2 i art. 32 Konstytucji). Pytanie prawne zmierza do uzyskania od Trybunału odpowiedzi w kwestii hierarchicznej zgodności norm prawnych, a nie interpretacji zakwestionowanego przepisu. Wyjaśniona w uzasadnieniu pytania prawnego praktyka wykładni i stosowania art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. oraz powiązanego z nim art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e. znajduje potwierdzenie w judykaturze Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, a także samego Trybunału Konstytucyjnego. Twierdzenia sądu pytającego, że praktyka ta ma charakter utrwalony, nie zakwestionował żaden z uczestników niniejszego postępowania. W konsekwencji należało poddać kontroli taką treść normatywną zakwestionowanego przepisu, jaka wynika z utrwalonego w orzecznictwie sposobu jego wykładni i stosowania (zob. wyrok TK z 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 62 oraz postanowienie TK z 7 grudnia 2015 r., sygn. P 37/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 190). Spełniona została więc przesłanka przedmiotowa pytania prawnego.

W uzasadnieniu pytania prawnego sąd wskazał ponadto, że orzeczenie Trybunału będzie miało bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej wysokości opłaty egzekucyjnej obciążającej dłużniczkę. Wyjaśnił, że oparcie rozstrzygnięcia na aktualnej treści art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. skutkować będzie musiałoby oddaleniem skargi dłużniczki w zakresie, w jakim dotyczy wysokości opłaty. Natomiast ewentualne wyeliminowanie – z racji niezgodności z Konstytucją – zakwestionowanego przepisu jako podstawy ustalenia wysokości opłaty w sytuacji, w której dłużniczka spełniła świadczenie bezpośrednio do rąk komornika, będzie miało znaczenie dla ustalenia wysokości takiej opłaty (czy też w ogóle podstaw jej pobrania), a zatem i na rozstrzygnięcie w sprawie. Wyjaśnienia sądu pytającego były – zdaniem Trybunału – wystarczające do stwierdzenia, że w niniejszej sprawie spełniona została, wynikająca z art. 193 Konstytucji, przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, a także związane z nią wymaganie przewidziane w art. 52 ust. 1 pkt 5 otpTK.

Pytanie prawne spełniło również pozostałe wymagania ustawowe.

4. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4.1. W ocenie sądu pytającego, w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji brak jest uzasadnienia dla różnicowania wysokości opłaty stosunkowej w egzekucji świadczeń pieniężnych w zależności od tego, czy opłata pobierana jest od dłużnika, który po wszczęciu egzekucji spełnił świadczenie do rąk komornika (art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e.), czy też od dłużnika, który w takiej sytuacji świadczył bezpośrednio wierzycielowi (art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e.). Sąd pytający wskazał, że cechą relewantną (istotną), która przemawia za równym traktowaniem tych dłużników, jest dobrowolne podjęcie przez nich – po wszczęciu postępowania egzekucyjnego – działania zgodnego z treścią tytułu wykonawczego.

4.2. Zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazuje równe traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej. W konsekwencji wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), co do zasady powinni być traktowani według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Równość w rozumieniu konstytucyjnym nie ma charakteru abstrakcyjnego i absolutnego. Nie oznacza identyczności praw wszystkich jednostek.

Oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości, należy przede wszystkim ustalić, czy możliwe jest wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej, uzasadniającej równe traktowanie jej adresatów. Prawo do równego traktowania funkcjonuje bowiem zawsze w pewnym kontekście (zob. m.in. wyroki TK z: 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35 oraz 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18). Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów charakteryzujących się wspólną cechą istotną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania sprzecznych z zasadą równości. Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania.

Trybunał wielokrotnie wskazywał, jakie wymagania musi spełnić kryterium różnicujące sytuację prawną podmiotów podobnych, aby mogło zostać uznane za dopuszczalne w świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji. Po pierwsze, kryterium to powinno mieć charakter relevantny – pozostawać w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Po drugie, powinno mieć charakter proporcjonalny – waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które są naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, dane kryterium musi pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (zob. m.in. wyroki TK z: 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117 oraz 17 czerwca 2014 r., sygn. P 6/12).

4.3. Trybunał stwierdził, że sytuacja faktyczna i prawna dłużnika, który po wszczęciu egzekucji spełnił świadczenie przez wpłatę dokonaną do rąk komornika, oraz dłużnika, który w takiej sytuacji świadczył bezpośrednio wierzycielowi, wykazuje liczne podobieństwa. Podmioty te są uczestnikami postępowania egzekucyjnego, zobowiązanymi do spełnienia świadczenia określonego w tytule wykonawczym. Do spełnienia przez nich świadczenia dochodzi nie bezpośrednio na skutek skierowania egzekucji do określonych składników ich majątku (np. w wyniku licytacji nieruchomości, wyegzekwowania świadczenia z rachunku bankowego), lecz w wyniku jego uiszczenia po wszczęciu postępowania egzekucyjnego. Cechą wspólną (relevantną) uzasadniającą równe traktowanie tych podmiotów w świetle przepisów o opłatach egzekucyjnych jest podjęcie działania zgodnego z treścią tytułu wykonawczego (spełnienia świadczenia).

Wskazani powyżej dłużnicy ponoszą opłaty egzekucyjne na odmiennych zasadach z uwagi na to, że – w świetle utrwalonego orzecznictwa – w razie spełnienia świadczenia bezpośrednio do rąk komornika uznaje się je za „wyegzekwowane”, a zatem zastosowanie znajduje art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. Natomiast spełnienie świadczenia bezpośrednio wierzycielowi zasadniczo skutkuje pobraniem opłaty przewidzianej w art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e. Ten ostatni przepis dotyczy sytuacji, w której do umorzenia postępowania egzekucyjnego doszło na wniosek wierzyciela. W normalnym toku rzeczy wierzyciel po otrzymaniu świadczenia od dłużnika składa wniosek o umorzenie postępowania, który wiąże komornika (art. 825 § 1 k.p.c.). W przeciwnym wypadku – jak wskazał sąd pytający – wierzyciel naraża się na wytoczenie przez dłużnika powództwa o pozbawienie tytułu wykonawczego wykonalności i konieczność poniesienia związanych z tym kosztów. W nauce prawa przyjmuje się, że niezłożenie wniosku o umorzenie postępowania skutkować może również „niecelowością” prowadzenia postępowania egzekucyjnego, co uzasadnia obciążenie opłatą egzekucyjną wierzyciela – art. 49 ust. 4 u.k.s.e. (tak m.in. A. Marciniak, *op. cit.*, art. 49, uw. 10).

Prima facie wydawać by się mogło, że cechą prawnie istotną, ze względu na którą można rozróżnić sytuację prawną dłużników, do których zastosowanie znajduje opłata prze-

widziana w art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e., jest forma (sposób) – szeroko rozumianego – zakończenia postępowania egzekucyjnego. Wyegzekwowanie świadczenia przez komornika w rozumieniu art. 49 ust. 1 u.k.s.e. skutkuje ukończeniem egzekucji. Zgodnie z art. 816 § 1 k.p.c., po ukończeniu postępowania egzekucyjnego komornik na tytule wykonawczym zaznacza wynik egzekucji i tytuł zatrzymuje w aktach, a jeżeli świadczenie objęte tytułem nie zostało zaspokojone całkowicie, tytuł zwraca wierzycielowi. Natomiast art. 49 ust. 2 u.k.s.e. odnosi się do opłaty należnej w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz w sytuacji, o której mowa w art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.

W świetle celu i treści ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nie ulega jednak wątpliwości, że forma (sposób) szeroko rozumianego zakończenia egzekucji przez komornika (ukończenie postępowania lub umorzenie) nie powinna być relewantna dla wysokości pobieranej opłaty egzekucyjnej, jeżeli jej naliczenie jest skutkiem spełnienia świadczenia przez dłużnika zgodnie z treścią tytułu wykonawczego. Niezależnie od tego, czy wierzyciel otrzyma świadczenie bezpośrednio od dłużnika, czy też za pośrednictwem komornika, jest to świadczenie należne wierzycielowi, którego interes zostaje zaspokojony. W konsekwencji należało uznać, że obowiązujące zasady pobierania opłaty egzekucyjnej, przewidziane w art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze oraz art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e., różnicują sytuację podmiotów podobnych, czyli dłużników spełniających – po wszczęciu postępowania egzekucyjnego – świadczenie zgodnie z treścią tytułu wykonawczego, w zależności od tego, czy świadczą oni przez dokonanie wpłaty komornikowi, czy też spełniają świadczenie bezpośrednio wierzycielowi.

4.4. Różnicowanie sytuacji prawnej dłużników w zakresie pobieranych opłat egzekucyjnych w zależności od sposobu spełnienia należnego świadczenia nie przesądza jeszcze o niezgodności przedmiotu kontroli z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Konieczne jest poddanie ocenie zastosowanego kryterium różnicowania.

Zasadniczym celem przepisów kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji jest uzyskanie przez wierzyciela należnego świadczenia. Z punktu widzenia interesu wierzyciela, nie ma istotnego znaczenia, czy wymagalne świadczenie pieniężne uzyska bezpośrednio od dłużnika, za pośrednictwem komornika czy też od osoby trzeciej. Potwierdza to orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące art. 356 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.), który stanowi, że jeżeli wierzytelność pieniężna jest wymagalna, wierzyciel nie może odmówić przyjęcia świadczenia od osoby trzeciej, chociażby działała bez wiedzy dłużnika (zob. m.in. uchwałę SN w składzie siedmiu sędziów z 24 maja 1990 r., sygn. akt III CZP 21/90, OSNC nr 10-11/1990 poz. 128). W razie wpłaty dokonanej przez dłużnika komornikowi, organ egzekucyjny ma obowiązek w krótkim terminie (do 4 dni) przekazać wierzycielowi świadczenie, a jeżeli dopuści się opóźnienia, jest obowiązany zapłacić odsetki ustawowe za opóźnienie od kwot otrzymanych i nierozliczonych w terminie (art. 22 u.k.s.e.). Jakkolwiek w takiej sytuacji wierzyciel musi poczekać kilka dni na należne świadczenie, to unika ryzyka związanego z jego przyjęciem oraz konieczności złożenia wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego. W konsekwencji interes wierzyciela nie uzasadnia uprzywilejowywania na gruncie opłat egzekucyjnych spełniania świadczenia bezpośrednio do jego rąk w stosunku do spełnienia świadczenia przez wpłatę dokonaną komornikowi.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że podstawowym założeniem ustawy o komornikach sądowych i egzekucji jest powiązanie wysokości opłat egzekucyjnych ze skutecznością egzekucji oraz nakładem pracy i kosztami poniesionymi przez komornika. Spełnienie przez dłużnika świadczenia do rąk komornika wymaga pewnej aktywności państwowego organu egzekucyjnego. Ewentualne koszty związane z przyjęciem i przekazaniem wierzycielowi na-

leżności pieniężnej na ogół są jednak marginalne. Akcentowane przez sąd pytający ponoszenie odpowiedzialności za przyjęte świadczenie pieniężne uzasadnione jest zawodowym charakterem działalności komornika. Zarazem uzyskanie świadczenia od dłużnika pozwala komornikowi ograniczyć koszty związane z egzekucją. Jeżeli komornik otrzymał należne świadczenie w całości, powinien niezwłocznie zakończyć postępowanie egzekucyjne. W przeciwieństwie do sytuacji, w której dłużnik świadczy wierzycielowi, komornik nie musi czekać na wniosek wierzyciela o umorzenie postępowania. Nie można zatem przyjąć, że w razie spełnienia świadczenia pieniężnego do rąk komornika, jego aktywność i związane z nią koszty uzasadniają różnicowanie, a tym bardziej 3-krotne, wysokości należnej opłaty egzekucyjnej w porównaniu z sytuacją, w której dłużnik spełnia świadczenie bezpośrednio wierzycielowi. W obu wypadkach wysokość opłaty egzekucyjnej powinna zależeć nie od sposobu spełnienia świadczenia, ale od zakresu dotychczasowych działań podjętych przez komornika w celu wyegzekwowania świadczenia. Do spełnienia świadczenia zgodnie z treścią tytułu wykonawczego może bowiem dojść na różnych etapach postępowania egzekucyjnego i w różnych stanach faktycznych.

W zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego może mieścić się „premiowanie” określonego zachowania dłużnika na gruncie przepisów o opłatach egzekucyjnych. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że opłata egzekucyjna jest świadczeniem publicznoprawnym, uiszczanym przymusowo z tytułu prowadzonej w konkretnej sprawie egzekucji (zob., zamiast wielu, wyrok TK z 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42). Normatywne uregulowanie wysokości tego typu opłat publicznoprawnych w pewnym zakresie musi opierać się na założeniach szacunkowych. Toteż trafnie zauważa się, że pożądane powiązanie wysokości należnej komornikowi opłaty z efektywnością egzekucji i nakładem jego pracy nie oznacza, iż opłaty egzekucyjne muszą być ustalane w sposób ściśle związany z rzeczywistymi kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego (tak m.in. wyroki o sygn. SK 44/09 i o sygn. SK 12/11, a także z 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145). Przewidziany przez ustawodawcę sposób ustalania opłaty egzekucyjnej może mieć na celu motywowanie do pożądanych zachowań, jak również pełnić funkcję prewencyjną (zob. wyrok o sygn. SK 12/11). Ustawodawca, korzystając z przysługującej mu swobody w zakresie ustalania opłat egzekucyjnych, musi jednak brać pod uwagę wartości, zasady i normy konstytucyjne.

Założeniem ustawy zmieniającej z 2007 r. było nie tylko powiązanie wysokości opłaty stosunkowej z efektywnością egzekucji oraz nakładem pracy komornika, co eksponuje sąd pytający oraz uczestnicy postępowania, lecz także – co wyraźnie podkreślono w uzasadnieniu jej projektu – „premiowanie” dłużnika spełniającego świadczenie bezpośrednio wierzycielowi. Uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej z 2007 r. nie wyjaśnia jednak, dlaczego za zasadne uznano premiowane spełnienia świadczenia bezpośrednio do rąk wierzyciela, a już nie do rąk komornika. Wydaje się, że ustawodawca mógł przyjąć, iż podstawowym sposobem spełnienia świadczenia, również po wszczęciu postępowania egzekucyjnego, powinno być jego uiszczenie bezpośrednio wierzycielowi, zgodnie z treścią tytułu egzekucyjnego. Regulacja przewidziana w art. 49 ust. 2 u.k.s.e. zachęca do „ugodowego” załatwienia sprawy między wierzycielem a dłużnikiem, co należy uznać za rozwiązanie konstytucyjnie uzasadnione. W takiej sytuacji nie jest również konieczne angażowanie komornika do odbioru świadczenia. Z drugiej strony należy podkreślić, na co Trybunał zwrócił uwagę powyżej, że ewentualne koszty związane z przyjęciem przez komornika świadczenia pieniężnego są marginalne. Zarazem utrzymaniu dobrych relacji między dłużnikiem a wierzycielem nie szkodzi dokonanie przez tego pierwszego wpłaty należnego świadczenia komornikowi. Takie działanie jest korzystne dla wierzyciela, albowiem nie musi on występować z wnioskiem o umorzenie zainicjowanego postępowania egzekucyjnego. Poza tym – jak trafnie zauważyli sąd pytający oraz pozostali uczestnicy postępowania, a potwierdzają to okoliczności sprawy, na tle której zada-

no pytanie prawne – zachowanie dłużnika, polegające na spełnieniu świadczenia do rąk komornika, jest typową reakcją na otrzymanie zawiadomienia o wszczęciu egzekucji. Trudno zatem doszukiwać się obiektywnych przyczyn, dla których ustawodawca mógłby uznać za zasadne premiowanie spełnienia świadczenia do rąk wierzyciela, a już nie do rąk komornika.

Nie jest wykluczone, że wynikające z art. 49 ust. 1 i 2 u.k.s.e. zróżnicowanie sytuacji prawnej dłużników, spełniających świadczenie zgodnie z treścią tytułu wykonawczego, nie jest skutkiem celowego działania ustawodawcy. Wprowadzając art. 49 ust. 2 u.k.s.e., na mocy ustawy zmieniającej z 2007 r., ustawodawca miał na względzie wyroki Trybunału o sygn. P 6/04 oraz z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05 (OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53), które dotyczyły opłat należnych w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego. Wykonując te wyroki, ustawodawca mógł stracić z pola widzenia, że zachowaniem pożądanym jest nie tylko spełnienie przez dłużnika świadczenia bezpośrednio wierzycielowi – co uzasadnia umorzenie postępowania – lecz także spełnienie świadczenia przez dokonanie wpłaty do rąk komornika.

4.5. Oceniając dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej dłużników na gruncie przepisów o opłatach stosunkowych w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych, Trybunał zwrócił uwagę również na dwie inne okoliczności.

Po pierwsze, dłużnikowi po wszczęciu postępowania egzekucyjnego przysługuje prawo wyboru, czy spełnić świadczenie bezpośrednio wierzycielowi, czy też dokonać wpłaty do rąk komornika. W tej drugiej sytuacji może zostać podniesione, że obciążająca dłużnika wyższa opłata egzekucyjna jest skutkiem dokonania przez niego wyboru. Gdyby świadczył bezpośrednio wierzycielowi, to pobrana zostałaby niższa opłata.

Należy jednak brać pod uwagę, że zachowanie dłużnika, polegające na dokonaniu wpłaty do rąk komornika, jest typową reakcją na otrzymanie od komornika zawiadomienia o wszczęciu egzekucji. Poza tym nawet gdy dłużnik zdaje sobie sprawę, że może świadczyć do rąk wierzyciela i w związku z tym ponieść niższą opłatę egzekucyjną, w wielu wypadkach jego interes przemawiał będzie za dokonaniem wpłaty komornikowi. Tylko zapłata całości świadczenia do rąk komornika skutkuje niezwłocznym ukończeniem postępowania egzekucyjnego (art. 816 k.p.c.). Wierzyciel po otrzymaniu świadczenia od dłużnika nie ma bowiem obowiązku złożenia wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego. W cytowanej powyżej uchwale z 29 października 2009 r. (sygn. akt III CZP 82/09) Sąd Najwyższy wskazał, że jeżeli wierzyciel nie zażąda umorzenia postępowania, organ egzekucyjny zobligowany jest kontynuować egzekucję zgodnie z treścią tytułu wykonawczego. Związane mogą być z tym dodatkowe koszty zarówno dłużnika, jak i wierzyciela. Prowadzenie przez komornika egzekucji, choćby do czasu przedstawienia i rozpoznania wniosku wierzyciela o umorzenie postępowania, może skutkować również tym, że dłużnik, mimo spełnienia świadczenia, w dalszym ciągu nie będzie mógł korzystać ze swojego majątku (np. wciąż zajęty będzie jego rachunek bankowy). Zatem swoboda wyboru sposobu spełnienia świadczenia przez dłużnika nie jest pełna i nie uzasadnia premiowania na gruncie opłaty egzekucyjnej wyłącznie spełnienia świadczenia bezpośrednio do rąk wierzyciela.

Po drugie, należy podzielić stanowisko sądu pytającego oraz Sejmu, że dostępność przewidzianej w art. 49 ust. 7-10 u.k.s.e. instytucji miarkowania opłaty egzekucyjnej może mieć w praktyce istotne znaczenie dla obniżania wysokości opłat pobranych w razie dokonania wpłaty do rąk komornika, ale nie likwiduje nierównego traktowania przez prawo tak świadczącego dłużnika w stosunku do dłużnika spełniającego świadczenie bezpośrednio wierzycielowi. Miarkowanie opłaty egzekucyjnej jest szczególnym środkiem prawnym, który nie może być uznany za mechanizm równoważny – zarówno co do przesłanek, jak i skutków – do przewidzianej w art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e. niższej opłaty egzekucyjnej, pobieranej przez organ egzekucyjny w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela. Warto odnotować, że badania aktowe wykazały, iż praktyka sądów w zakresie miarkowania opłaty

egzekucyjnej w razie spełnienia świadczenia do rąk komornika jest zróżnicowana (zob. K. Gołaszewski, *op. cit.*, s. 6).

4.6. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdził, że wynikające z zaskarżonego przepisu zróżnicowanie wysokości opłaty egzekucyjnej obciążającej dłużnika, który świadczenie spełnił do rąk komornika, w stosunku do opłaty należnej od dłużnika, który w takiej sytuacji świadczył bezpośrednio wierzycielowi, nie tylko jest nieuzasadnione w świetle treści i celu ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, lecz także – z uwagi na 3-krotną różnicę w stawce pobieranej opłaty stosunkowej – oczywiście nieproporcjonalne. Ponadto nie pozostaje w związku z żadnymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, które mogłyby uzasadniać różnicowanie wysokości opłaty egzekucyjnej. W konsekwencji należało orzec, że art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. w zakresie, w jakim przewiduje pobranie od kwot wpłaconych przez dłużnika bezpośrednio komornikowi opłaty stosunkowej w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

5.1. Sąd pytający podniósł, że „[o]dniesienie rzeczywistego kształtu obowiązujących norm”, zawartych w art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e., oraz „skutków ich zastosowania do określonego przez ustawodawcę celu ich wprowadzenia” budzi wątpliwości co do zgodności tych uregulowań z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji.

5.2. Wywodzona z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zasada (zasady) poprawnej (inaczej: rzetelnej, przyzwoitej) legislacji obejmuje w szczególności wymaganie zapewnienia przepisom dostatecznej określoności, z którego wynika konieczność formułowania ich w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym (zob. m.in. wyroki TK z: 14 lipca 2010 r., sygn. Kp 9/09, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 59 oraz 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170, a także powołane tam orzecznictwo). Do zasady poprawnej legislacji Trybunał wielokrotnie odwoływał się w dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym opłat egzekucyjnych. Sąd pytający podniósł, że zakwestionowany przepis jest nie do pogodzenia ze ściśle związanym z tą zasadą założeniem racjonalności ustawodawcy.

W wyroku o sygn. P 6/04 Trybunał wyjaśnił, że podstawą każdego systemu norm prawnych jest założenie (fikcja) racjonalnego działania ustawodawcy. Legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za „przyzwoitą”, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (tak również m.in. wyrok o sygn. P 13/11). Zasada poprawnej legislacji obejmuje „podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu” (m.in. wyrok TK z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13). W konsekwencji zasada poprawnej legislacji „wymaga nie tylko poprawności każdego z przepisów z osobna, lecz także tego, by tworzyły one spójną całość opartą na spójnej wiedzy, jej konsekwentnym zastosowaniu i jasnych założeniach aksjologicznych” (wyrok o sygn. P 13/11).

Zarazem w orzecznictwie konstytucyjnym zostało utrwalone, że Trybunał nie jest powołany do oceny celowości i trafności rozstrzygnięć ustawodawcy, które mieszczą się

w granicach jego swobody regulacyjnej. Zasadniczo prawodawca cieszy się swobodą stanowienia prawa odpowiadającego jego celom politycznym i gospodarczym (zob. zamiast wielu: orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. K 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1 oraz wyrok TK o sygn. P 6/04). Granice swobody regulacyjnej wyznaczają normy konstytucyjne, w tym zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Trybunał konsekwentnie podkreśla, że „[i]eżeli jednak konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne” (m.in. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK z 1995 r., cz. I, poz. 12, a także wyroki z: 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29; 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

5.3. Rozpoznając zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji, Trybunał miał na względzie, że sąd pytający nie zarzucił zakwestionowanemu przepisowi niejasności ani nieprecyzyjności, lecz przede wszystkim to, iż jest nieadekwatny do zakładanego celu, a tym samym nieracjonalny. Niewątpliwie trafne jest stanowisko sądu pytającego oraz pozostałych uczestników postępowania, że w świetle podstawowego założenia ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, jakim jest powiązanie wysokości opłat egzekucyjnych z efektywnością egzekucji i rzeczywistym nakładem pracy komornika, nieuzasadnione jest różnicowanie wysokości tych opłat w zależności od tego, czy po wszczęciu egzekucji dłużnik spełnił świadczenie do rąk komornika, czy też do rąk wierzyciela. Trybunał przychylił się do tego zarzutu, stwierdzając niezgodność przedmiotu kontroli z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przedstawione przez uczestników postępowania argumenty jednoznacznie wskazują, że takie różnicowanie wysokości opłat egzekucyjnych jest również nieracjonalne i dysfunkcjonalne. Uzasadnia to wydanie orzeczenia o niezgodności zakresowo zaskarżonego przepisu z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

Celem istnienia wyposażonego we władcze uprawnienia „aparatu egzekucyjnego” jest zaspokajanie roszczeń wierzycieli, których dłużnicy ociągają się z wywiązaniem się ze swoich zobowiązań. Niemniej w orzecznictwie Trybunału utrwalone jest, że przepisy o opłatach egzekucyjnych powinny być oparte na konstytucyjnie uzasadnionym założeniu, iż dłużników na każdym etapie postępowania egzekucyjnego należy motywować do dobrowolnego i pełnego zaspokojenia wierzycieli (zob. m.in. wyroki o sygn. P 6/04 oraz o sygn. P 3/14). Obciążenie dłużnika wyższymi kosztami egzekucji w razie spełnienia świadczenia do rąk komornika niż do rąk wierzyciela nie realizuje tego założenia, albowiem w obu wypadkach jest to zachowanie zgodne z interesem wierzyciela. Zarazem w świetle interesu publicznego zachowanie to jest zdecydowanie bardziej pożądane niż poddanie się egzekucji, które rodzi konieczność przymusowego wyegzekwowania przez komornika świadczenia z majątku dłużnika. Norma prawna wynikająca z zakresowo zaskarżonego art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. w sposób oczywisty jest nieadekwatna do celów tego unormowania i niespójna z pozostałymi regulacjami ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Jak trafnie wskazał sąd pytający, stosowanie tej normy prowadzi do sytuacji, w której dłużnik spełniający świadczenie do rąk komornika traktowany jest gorzej nie tylko niż ten, który spełnia świadczenie bezpośrednio wierzycielowi, lecz także niż dłużnik opierający się przed wykonaniem swych zobowiązań. Ten ostatni, w świetle art. 49 ust. 1a u.k.s.e., ponosi koszty egzekucji w wysokości uzależnionej od faktycznie wyegzekwowanych przez komornika kwot.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżony zakresowo art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. nie tylko nie zapewnia dłużnikowi spełniającemu świadczenie do rąk komornika odpowiedniej „premier”, porównywalnej do tej, która jest przyznawana przy świadczeniu do rąk wierzy-

ciela, lecz skutkuje nałożeniem na niego swoistej sankcji. W orzecznictwie Trybunału ugruntowane jest, że o ile opłata stosunkowa według stawki 15% mogłaby być poczytywana za *sui generis* „karę finansową”, nakładaną na dłużnika po przeprowadzeniu skutecznej egzekucji z jego majątku, o tyle ta sama opłata nakładana w razie dobrowolnego uregulowania zobowiązania staje się sankcją za zachowanie – choć spóźnione – pożądane i zgodne z wymaganiami prawa oraz interesem wierzyciela (zob. m.in. wyroki TK o sygn. P 6/04, o sygn. P 18/05 oraz o sygn. P 3/14). Dłużnika spotyka „kara finansowa” za to, że ułatwił komornikowi przeprowadzenie egzekucji i pozwolił zaoszczędzić związane z nią koszty. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że regulacje prowadzące do takich skutków naruszają zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

6. Umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

6.1. Zakwestionowanemu zakresowo art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. sąd pytający zarzucił także niezgodność z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

6.2. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest elementem składowym klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Adresatami tej zasady są wszystkie organy władzy publicznej, zarówno tworzące, jak i stosujące prawo. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wiąże się ściśle z bezpieczeństwem prawnym jednostki i przejawia się przede wszystkim w zakazie formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry”. Do składników tej zasady zalicza się m.in. ochronę praw nabytych i ekspektatyw, uwzględnianie interesów w toku, zakaz retroakcji oraz wymóg odpowiedniej *vacatio legis* (zob. m.in. wyroki TK z: 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125; 28 czerwca 2016 r., sygn. SK 31/14, OTK ZU A/2016, poz. 51, a także powołane tam orzecznictwo).

Zdaniem sądu pytającego, za niezgodnością przedmiotu kontroli z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa przemawia to, że komornicy wraz z zawiadomieniem o wszczęciu egzekucji wzywają do zapłaty egzekwowanego świadczenia na swoje konto lub bezpośrednio w kancelarii komorniczej. Zastosowanie się do takiego „wezwania” skutkuje obciążaniem dłużnika wyższą opłatą, niż gdyby je zignorował i uiścił świadczenie bezpośrednio wierzycielowi.

Trybunał stwierdził, że tak sformułowany zarzut w istocie skierowany został nie w stosunku do zaskarżonego zakresowo art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e., lecz względem praktyki formułowania przez komorników treści zawiadomienia o wszczęciu egzekucji. Rozumowanie to znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu pytania prawnego, w którym sąd powołał się na „praktykę postępowań egzekucyjnych” (s. 7 uzasadnienia pytania prawnego). Z art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. nie wynika bowiem obowiązek wzywania dłużników do zapłaty świadczenia będącego przedmiotem egzekucji bezpośrednio do rąk komornika. Jeżeli „wezwanie” takie zostało sformułowane, dłużnik nie jest nim związany. Nie uchyla ono możliwości uiszczenia świadczenia do rąk wierzyciela w celu poniesienia niższej opłaty egzekucyjnej, według stawki przewidzianej w art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze u.k.s.e. Postawiony przez sąd pytający zarzut, jako dotyczący praktyki komorniczej, a nie hierarchicznej zgodności norm prawnych, nie podlega kognicji Trybunału w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym. Postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6.3. Na marginesie należy odnotować, że Trybunał dostrzegł wagę zarzutów sformułowanych przez sąd pytający względem praktyki komorniczej. Komornik sądowy jest orga-

nem państwowym, który choć prowadzi działalność na własny rachunek (art. 3a u.k.s.e.), to na zasadzie wyłączności wykonuje czynności egzekucyjne w sprawach cywilnych. Symbolicznym wyrazem publicznoprawnego statusu komornika jest prawo do używania pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 u.k.s.e.). Komornik został ustawowo wyposażony w kompetencje władcze, z możliwością wykorzystania pozostających w monopolu państwa środków przymusu. Działa jako organ pozostający wobec stron postępowania egzekucyjnego w stosunku nadrzędności, a nie równorzędności. Pobierana przez niego opłata egzekucyjna jest świadczeniem publicznoprawnym, uiszczanym przymusowo z tytułu prowadzonej w konkretnej sprawie egzekucji (zob. m.in. wyroki TK o sygn. SK 44/09; o sygn. SK 4/10; o sygn. SK 12/11 oraz o sygn. P 3/14).

Trafne jest stanowisko sądu pytającego oraz pozostałych uczestników postępowania, że w związku z tym, iż komornik pełni funkcję publiczną, dłużnik ma prawo zakładać, że zastosowanie się do sformułowanego przez niego „wezwania” do zapłaty powinno być raczej premiowanie, niż pociągać za sobą negatywne konsekwencje. W sprawie, na tle której zostało zadane pytanie prawne, w zawiadomieniu o wszczęciu egzekucji komornik zawarł następujące sformułowanie: „[w] celu uniknięcia dalszych kosztów należy wpłacić całą egzekwowaną należność łącznie z kosztami na konto komornika (...) lub bezpośrednio w kancelarii (...)”. Wydaje się, że brak jest podstaw prawnych do formułowania tak kategorycznych i generalnych „wezwań”, mogących wprowadzać adresatów w błąd co do tego, że tylko świadczenie do rąk komornika pozwoli „uniknąć dalszych kosztów”, w sytuacji gdy znacznie niższa opłata egzekucyjna może zostać pobrana w razie spełnienia świadczenia bezpośrednio wierzycielowi.

Treść zawiadomienia o wszczęciu egzekucji reguluje art. 805 k.p.c. Zgodnie z § 1 tego przepisu, „[p]rzy pierwszej czynności egzekucyjnej doręcza się dłużnikowi zawiadomienie o wszczęciu egzekucji, z podaniem treści tytułu wykonawczego i wymienieniem sposobu egzekucji oraz z pouczeniem o możliwości, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia na postanowienie o nadaniu klauzuli wykonalności, a także sporządzony przez organ egzekucyjny odpis tytułu wykonawczego albo zweryfikowanego przez komornika dokumentu, o którym mowa w art. 797 § 3” k.p.c. Trybunał nie neguje tego, że komornik w zawiadomieniu o wszczęciu egzekucji może zaznaczyć, z powołaniem się na art. 815 § 1 k.p.c., że wszelkich wpłat można dokonać gotówką lub poleceniem przelewu na rachunek komornika (a za zgodą komornika także w inny sposób). Jeżeli jednak komornik stwierdza, że „w celu uniknięcia dalszych kosztów należy wpłacić całą egzekwowaną należność łącznie z kosztami” na jego konto, to – respektując zasadę zaufania obywateli do organów państwa – w sytuacji istotnej różnicy w wysokości opłaty pobieranej na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 u.k.s.e., powinien jednocześnie zaznaczyć, iż takie „wezwanie” nie wyłącza uiszczenia świadczenia bezpośrednio do rąk wierzyciela.

Z uwagi na powyższe dla zapewnienia ochrony interesów dłużników potrzebna jest zmiana praktyki formułowania zawiadomień o wszczęciu egzekucji. Obecna praktyka, którą obrazują okoliczności sprawy będącej tłem pytania prawnego, nie znajduje wyraźnej podstawy prawnej i może wprowadzać w błąd. Omawiany problem straci jednak na znaczeniu z chwilą zakresowej derogacji art. 49 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.e. na mocy niniejszego wyroku lub dokonania odpowiedniej zmiany tego przepisu przez ustawodawcę.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.