

Tylko niektóre z zaskarżonych przepisów ustawy o komornikach są niekonstytucyjne

Trybunał Konstytucyjny już siedem razy zajmował się badaniem konstytucyjności przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Z jedenastu zaskarżonych przepisów w sprawie K 21/08, wyrokiem z dnia 14 maja 2009 r. Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją art. 8 ust. 7, art. 32 ust. 7, art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3. Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego została opublikowana w dniu 2 czerwca 2009 r. w Dzienniku Ustaw Nr 81, poz. 687, i z tym dniem wymienione przepisy przestały obowiązywać (art. 190 ust. 3 Konstytucji).

Trybunał uznał za zgodne z Konstytucją przepisy art. 3 ust. 1, art. 8 ust. 2 i 5, art. 29 ust. 3, art. 29 ust. 5 oraz art. 32 ust. 6 ustawy.

Uzasadnienie wyroku jest bardzo interesujące, bo nie tylko rozstrzyga problem konstytucyjności przepisów ustawy zakwestionowanych przez Krajową Radę Komorniczą, lecz także wyjaśnia niektóre ważne kwestie, do których należą status prawny komornika, zasady wykładni przepisów prawa, właściwość miejscowa komornika łącznie z prawem wyboru przez wierzyciela, konkurencja, ochrona praw majątkowych komornika i zasada proporcjonalności.

Objętość wyroku (94 strony), bogactwo omówionych zagadnień, głęboka analiza prawna z wykorzystaniem orzecznictwa i piśmiennictwa powodują, że wymaga on uważnej lektury. Teraz zwracamy uwagę tylko na niektóre kwestie.

1.

Art. 3 ust. 1 ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 grudnia 2007 r., postanawiał, że przy wykonywaniu czynności komornik podlega tylko ustawom oraz orzeczeniom sądu. Natomiast według art. 3 ust. 1 zmienionego przez

ustawę z 2007 r., przy wykonywaniu czynności komornik podlega orzeczeniom sądu i prezesowi sądu rejonowego, przy którym działa.

Zmiana przepisu sugeruje, że prezes sądu otrzymał prawo nadzoru judykacyjnego, bo jak inaczej rozumieć podporządkowanie komornika prezesowi sądu przy wykonywaniu czynności?

Wątpliwości co do rodzaju i zakresu uprawnień prezesa sądu rejonowego zwiększa przepis art. 3 ust. 3 zd. 2, przewidujący drastyczną sankcję za niepodporządkowanie się komornika prezesowi sądu przy wykonywaniu czynności. Według tego przepisu: „Prezes sądu rejonowego uprawniony jest [...] do wydawania zarządzeń, których nieprzestrzeganie może stanowić podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub odwołania komornika z zajmowanego stanowiska”.

Na podstawie art. 15a ust. 1 pkt 7 ustawy Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika z zajmowanego stanowiska, jeżeli komornik „z zawinionych przez siebie przyczyn nie wykonał zarządzeń, o których mowa w art. 3 ust. 3 – na wniosek prezesa właściwego sądu apelacyjnego lub prezesa właściwego sądu okręgowego”.

Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór zwierzchni nad działalnością komorników i działalnością samorządu komorniczego, jednakże ustawa zastrzega, że nadzór ten nie może wkraczać w działania podlegające nadzorowi sądu (art. 64 ust. 1). Identyczne zastrzeżenie przewidywał art. 3 ust. 2 pkt 1, lecz ustawa nowelizująca zastrzeżenie to usunęła. Taki zabieg legislacyjny również może sugerować, że po wejściu w życie znowelizowanych przepisów prezes sądu rejonowego może wkraczać w działania podlegające nadzorowi sądu.

Z kolejnych przepisów art. 3 ustawy wynika jednak, że nowelizacja art. 3 ust. 1 nie wpłynęła na zmianę uprawnień nadzorczych prezesa sądu rejonowego. Według art. 3 ust. 2 pkt 4, prezes sądu rejonowego „zawiadamia sąd o potrzebie wydania komornikowi zarządzeń w trybie art. 759 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego”. Art. 3 ust. 4 postanawia, że „skargi i zażalenia nie stanowiące przedmiotu rozpoznania sądu w trybie art. 767 Kodeksu postępowania cywilnego prezes sądu rejonowego rozpatruje w terminie 7 dni. W tym samym terminie podlegają przekazaniu właściwemu sądowi skargi stanowiące przedmiot rozpoznania sądu”.

Z przytoczonych przepisów wynika, że zakres nadzorczych uprawnień prezesa reguluje tylko art. 3 ust. 2, w którym określony został szczegółowo zakres nadzoru administracyjnego prezesa sądu rejonowego, bo tylko taki nadzór prezesowi przysługuje.

Przepis art. 3 ust. 1, który sprawia wrażenie, że ustawa przyznała prezesowi sądu rejonowego prawo nadzoru judykacyjnego nad czynnościami komornika, budzi wątpliwości co do zgodności z zasadami prawidłowej legislacji w rozumieniu art. 2 Konstytucji. W wyroku z dnia 17 maja 2005 r. (P 6/04, OTK ZU 2005, ser. A, nr 5, poz. 50) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „w zasadzie przyzwoitej legislacji mieści się «wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny»”.

Wyrokiem z dnia 14 maja 2009 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 3 ust. 1 ustawy jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

„Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej z 2007 r., jednym z podstawowych celów nowelizacji z 2007 r. było zwiększenie efektywności nadzoru nad komornikami. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli wykazała, że nadzór ten nie jest zadawalający. Podejmowane w jego ramach działania nie doprowadziły do istotnej poprawy efektywności egzekucji komorniczej. Minister Sprawiedliwości oraz prezesi sądów powszechnych nie dysponowali pełnymi informacjami niezbędnymi do sprawowania skutecznego nadzoru oraz nie w pełni wykorzystywali przysługujące im w stosunku do komorników uprawnienia nadzorcze. To było przyczyną zmiany przepisów regulujących sprawowanie nadzoru nad komornikami. Zdaniem projektodawców, «zachodzi potrzeba wzmocnienia pozycji podstawowego organu nadzorczego, jakim jest prezes sądu rejonowego, przy którym działa komornik». To doprowadziło do nadania nowego brzmienia art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach. Zmiana przewidująca, że przy wykonywaniu czynności komornik podlega orzeczeniom sądu i prezesowi sądu, przy którym działa, powinna «podnieść rangę nadzoru sprawowanego przez prezesów sądów rejonowych i skuteczność podejmowanych przez nich czynności nadzorczych» (zob. druk sejmowy nr 1287/v kadencja)”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „brak podstaw do akceptacji w interpretacji art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach czysto językowej wykładni prowadzącej do niekonstytucyjnego znaczenia zaskarżonego przepisu. [...] Twierdzenie, że treść badanego przepisu upoważnia prezesa sądu rejonowego do

sprawowania nadzoru judykacyjnego nad czynnościami komornika jest uproszczeniem opartym o argument zaczerpnięty z dokonania tylko czysto wykładni językowej wykładni prawa, której efektem jest nadanie interpretowanemu przepisowi niekonstytucyjnego znaczenia. Interpretacja art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach nie może być jednak dokonywana w oderwaniu od innych przepisów ustawy. Wręcz konieczne jest tu dokonanie także wykładni systemowej. [...] Także art. 3 ust. 4 ustawy o komornikach potwierdza ograniczony zakres nadzoru prezesa sądu rejonowego, przewidując, że jest on uprawniony tylko do rozpoznawania skarg i zażaleń niestanowiących przedmiotu rozpoznania sądu w trybie skargi na czynności komornika z art. 767 k.p.c. Dowodzi to, że nadzór prezesa sądu rejonowego nad działalnością komornika, także z uwagi na treść tego nadzoru, określoną w art. 2 ust. 3 ustawy o komornikach nie może wkraczać w działania komornika podlegające nadzorowi sądu, czyli w czynności egzekucyjne. W konsekwencji brak jest w ustawie o komornikach przepisów, które określałyby ramy nadzoru judykacyjnego prezesa sądu rejonowego, gdyż nadzór taki ze strony organu administracji sądowej w ogóle nie jest przewidziany, jako niedopuszczalny. [...] Prezes sądu rejonowego nie może wkraczać w zakres kompetencji zastrzeżonych dla niezawisłego sądu (kompetencje sądu w zakresie nadzoru judykacyjnego nad czynnościami komornika). [...] Zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji), wedle której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, została by niewątpliwie naruszona wówczas, gdyby przepisy, adresowane do organu władzy publicznej, były na tyle niejednoznaczne, że pozostawiałyby tym organom nadmierny zakres swobody i uznaniowości. [...] Niewątpliwie kwestionowana regulacja nie wzbudzałaby wskazywanych we wniosku wątpliwości przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że nadzór nad komornikami nie może wkraczać w dziedzinę podlegającą nadzorowi sądu według przepisów postępowania sądowego. Reguła ta jednak nie musi być wyrażona *expressis verbis* w samym interpretowanym przepisie, ponieważ z łatwością daje się wyprowadzić na gruncie wykładni systemowej”.

Jednakże zastrzeżenie takie, usunięte z art. 3, pozostało w art. 64 ust. 1 ustawy, co świadczy o braku staranności legislacyjnej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „podległość prezesowi sądu rejonowego musiałaby się wiązać z uprawnieniami prezesa do uchylania i zmiany czynności komornika, co jest niedopuszczalne na mocy art. 7 Konstytucji. [...]

Nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu prowadzą do niekonstytucyjności i uzasadniają konieczność wyeliminowania w systemu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego”.

Z uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego wynika, że mimo zmiany brzmienia art. 3 ust. 1 nic się nie zmieniło. Teraz, tak jak przed nowelizacją, komornik przy wykonywaniu czynności nie podlega nadzorowi prezesa sądu rejonowego, lecz sądowni. Zdaniem Trybunału, „wątpliwości konstytucyjne dotyczące interpretacji art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach mają charakter pozorny i mogą być usunięte z zastosowaniem wykładni systemowej, przez odwołanie się do regulacji obowiązujących na gruncie ustawy o komornikach oraz kodeksu postępowania cywilnego”. Chyba lepiej byłoby powrócić do poprzedniego brzmienia przepisu, które nie budziło wątpliwości.

2.

Według art. 8 ust. 1 i 2 ustawy, komornik działa na obszarze swojego rewiru komorniczego, w którym może działać więcej niż jeden komornik.

Wierzyciel ma prawo wyboru komornika na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem spraw o egzekucję z nieruchomości oraz spraw, w których przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio. W wypadku wyboru komornik działa poza obszarem swojego rewiru komorniczego (art. 8 ust. 5).

Komornik wybrany przez wierzyciela nie może odmówić przyjęcia wniosku o wszczęcie egzekucji, dokonania zabezpieczenia lub podjęcia innych czynności wchodzących w zakres jego ustawowych zadań (art. 8 ust. 7).

Z uzasadnienia wyroku: „W kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie leży rozstrzygnięcie, czy i w jakim zakresie ustrój i organizacja egzekucji sądowej oraz instytucji komornika sądowego w Polsce powinna być otwarta na działania wolnego rynku, szerzej niż przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. Jest to kwestia decyzji politycznych ustawodawcy. [...] W szczególności, nie można się zgodzić z wnioskodawcą, że dopuszczenie do działania w jednym rewirze więcej niż jednego komornika (art. 8 ust. 2 ustawy) godzi w zasadę ustrojową, zgodnie z którą kompetencje organów państwa powinny

zostać rozdzielone, przez co zostaje naruszony porządek konstytucyjny. Po pierwsze, odejście od zasady «jeden rewir jeden komornik» nie oznacza zupełnej dowolności powoływania komorników. [...] Są zatem przewidziane gwarancje i instrumenty mające przeciwdziałać dowolności decyzji”.

W sprawie zbiegu egzekucji Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „przepisy k.p.c. regulują właściwość komornika, a sposób inicjowania egzekucji (działanie na wniosek wierzyciela) oraz szczególne gwarancje proceduralne eliminują możliwość jednoczesnego uruchomienia w sposób konkurujący ze sobą – kompetencji kilku komorników. [...] Jeżeli komornik wybrany przez wierzyciela decyduje się prowadzić daną sprawę, to ma obowiązek zawiadomić niezwłocznie o wszczęciu egzekucji lub dokonaniu zabezpieczenia komorników właściwych według kodeksu postępowania cywilnego (art. 8 ust. 10 ustawy o komornikach), co, jak można domniemywać, ma na celu właśnie uniknięcie możliwych konfliktów i nakładania się kompetencji. Drugim instrumentem, który temu służy, jest regulacja przewidziana w art. 773¹ k.p.c. [...] Celem omawianej regulacji prawnej jest eliminacja zbiegu egzekucji sądowych i tym samym uniknięcie konkurencji czynności dokonywanych przez poszczególnych komorników. [...] Ustawodawca, przyjmując kwestionowane przez Krajową Radę Komorniczą regulacje, jednocześnie przewidział instrumenty i procedury mające zapobiegać występowaniu ewentualnych kolizji (obowiązki wierzyciela co do wskazania komornika lub oświadczenia o skorzystaniu z prawa wyboru) lub rozwiązywać te, które powstaną (zbieg egzekucji). [...] Niewątpliwie o skuteczności egzekucji decyduje to, czy dłużnik posiada majątek, który może stanowić jej przedmiot. Jednakże nie można twierdzić, że możliwość wyboru komornika i niemożność odmowy podjęcia czynności przy jednocześnie zwiększonej liczbie kancelarii komorniczych [...] powoduje zmniejszenie efektywności egzekucji”.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił pojęcie konkurencji wśród komorników: „Należy stwierdzić, że dopuszczenie do działania w jednym rewirze wielu komorników, jak i możliwość wyboru komornika, nie oznacza przyzwolenia ustawodawcy na niczym nieograniczoną konkurencję komorników. [...] Projektodawca w istocie posłużył się argumentem, że proponowane rozwiązanie powinno doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności wśród komorników i w konsekwencji wymusić wzrost skuteczności i staranności komorników, ale

nie może tu być mowy o takiej, jaka jest właściwa życiu gospodarczemu. [...] Z całokształtu przedstawionych uregulowań można wnioskować, że aktywne działanie komornika w celu pozyskania względów wierzycieli i skłonienia ich, aby to właśnie u niego składali wnioski o wszczęcie egzekucji, a nie u innego komornika, jest niezgodne z prawem. Treść kodeksu etyki zawodowej wskazuje, że w wypadku komorników nie można mówić o konkurencji w sensie ekonomicznym, a więc że jest to proces, w którym podmioty rynkowe współzawodniczą ze sobą w zawieraniu transakcji rynkowych poprzez przedstawianie korzystniejszej od innych podmiotów oferty rynkowej celem realizacji swoich interesów. Istnieją zatem wystarczające systemowe instrumenty gwarancyjne ograniczające negatywne zjawiska związane z konkurowaniem komorników, zwłaszcza w świetle uzyskanych informacji o sytuacji faktycznej brak jest podstaw do uznania tych instrumentów za nieproporcjonalne”.

Od dawna zwracaliśmy uwagę na to, że prawo wyboru przysługuje wierzycielowi, nie oznacza natomiast przyzwolenia dla komorników na uprawianie konkurencji. Komornik nie jest bowiem przedsiębiorcą, którego celem jest zysk.

Używanie słowa „konkurencja” w odniesieniu do działania komorników na podstawie wyboru przez wierzyciela jest nieuzasadnione i wprowadza w błąd. „Konkurencja” wśród komorników to nie aktywne działanie w celu pozyskania wierzycieli, lecz ich przekonanie, że powierzenie sprawy wybranemu komornikowi daje większą szansę na ściągnięcie należności. Z reguły jest to przekonanie subiektywne, nieuzasadnione żadnymi obiektywnymi danymi. Z uzasadnienia wyroku dowiadujemy się, że nawet „Minister Sprawiedliwości oraz prezesi sądów powszechnych nie dysponowali pełnymi informacjami niezbędnymi do sprawowania skutecznego nadzoru”. Przeciętny wierzyciel tym bardziej nie ma dostępu do informacji pozwalających mu na ocenę skuteczności komornika.

3.

W sprawie konstytucyjności art. 8 ust. 7 ustawy – według którego komornik wybrany przez wierzyciela nie może odmówić przyjęcia wniosku o wszczęcie egzekucji, dokonania zabezpieczenia lub podjęcia innych czynności wchodzących w zakres jego ustawowych zadań – Trybunał uznał, że „z punktu widzenia komornika, pominięcie przez ustawodawcę jakichkolwiek gwarancji

umożliwiających wyważenie kolidujących ze sobą interesów wierzyciela uprawnionego do dokonania wyboru i zobligowanego do przyjęcia tego wyboru komornika – charakteryzuje się nadmiernym (nieproporcjonalnym) rygoryzmem. Prowadzenie czynności egzekucyjnych w dowolnym (nieraz odległym od rewiru) miejscu kraju – jest kosztowne i czasochłonne. Czasochłonność tego rodzaju postępowań nie zawsze znajduje ekwiwalent w kosztach postępowania, ponoszonych przez wierzyciela. Zdaniem Trybunału, zachowanie rozsądnej miary swobody wyboru komornika przez wierzyciela gwarantuje także sytuacja, gdy obligatoryjność przyjęcia wniosku wiąże tylko w granicach właściwości sądu apelacyjnego. Komornik mógłby zatem odmówić przyjęcia wniosku, gdyby dotyczyć to miało czynności prowadzonych poza tymi granicami. Tego rodzaju rozwiązanie należy uznać za bardziej racjonalnie wyważające interesy komornika i wierzyciela. Osiągnięcie zamierzonego efektu kontrolowanego przepisu (ułatwienie sytuacji wierzycielom i stworzenie im możliwości wyboru, a co za tym idzie usprawnienie postępowania egzekucyjnego), niekoniecznie bowiem wymaga pozbawienia komornika jakiegokolwiek możliwości sprzeciwu wobec wyboru wierzyciela. Ta ostatnia sytuacja nie odpowiada zasadzie proporcjonalności (art. 31 Konstytucji), która – zgodnie z dotychczasowym stanowiskiem Trybunału (zob. wyrok z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26) – odnosi się także do nadmiernie intensywnej ingerencji ustawodawczej, nakładającej obowiązki na adresata tej ingerencji”.

Trybunał Konstytucyjny „uznał, że doszło do naruszenia zasady poprawnej legislacji przez nieproporcjonalne ujęcie obowiązku komornika w zakresie przyjęcia wyboru dokonanego przez wierzyciela, co oznacza naruszenie przez art. 8 ust. 7 ustawy o komornikach art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

4.

Komornik ma obowiązek zatrudnić w okresie 3 lat co najmniej jednego aplikanta komorniczego (art. 29 ust. 3 ustawy). Prezes właściwego sądu apelacyjnego albo rada właściwej izby komorniczej może zobowiązać komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta komorniczego (art. 29 ust. 5 ustawy).

„Trybunał nie znalazł podstaw do uznania, że wprowadzenie obowiązku zatrudnienia aplikanta (przy jednoczesnym zagwarantowaniu możliwości

zwolnienia komornika z tego obowiązku, przy spełnieniu minimalnych aktów staranności) stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji”. Zdaniem Trybunału, „z natury rzeczy wyjątek regulowany przez art. 29 ust. 5 («zagospodarowanie» aplikantów bez przydziału), w razie nieaktywności samorządu, ma charakter sytuacyjny, dotyczący skonkretyzowanego (z imienia i nazwiska) aplikanta. Dlatego też, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, art. 29 ust. 5 ustawy o komornikach, w zakresie, w jakim przyznaje prezesowi sądu apelacyjnego uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta komorniczego, nie przekracza granic swobody regulacyjnej, wyznaczonej przez art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji, jeśli chodzi o wkroczenie w zakres działania samorządu komorniczego, i w konsekwencji pozostaje w zgodzie ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi”.

Naszym zdaniem największe zastrzeżenia budzi zobowiązanie komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta. Można uzasadnić obowiązek komornika do zatrudnienia aplikanta, jednakże nie powinien być on zmuszany do zatrudnienia wskazanego aplikanta, który może mu nie odpowiadać z wielu powodów.

Według art. 32 ust. 6 ustawy, komornik ma obowiązek zatrudnić w okresie 2 lat co najmniej jednego asesora komorniczego. Prezes właściwego sądu apelacyjnego albo rada właściwej izby komorniczej może zobowiązać komornika do zatrudnienia wskazanego asesora komorniczego (art. 32 ust. 7).

Trybunał zgodził się z Krajową Radą Komorniczą, że „przyznanie prezesowi sądu apelacyjnego omawianego uprawnienia (bez wskazania choćby ogólnych dyrektyw, którymi powinien kierować się prezes sądu apelacyjnego) spowodowało, z racji odmiennego statusu asesora (w porównaniu z aplikantem), odebranie samorządowi komorniczemu wpływu na sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika sądowego, co narusza art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że art. 32 ust. 7 ustawy o komornikach, w zakresie, w jakim przyznaje prezesowi sądu apelacyjnego uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego asesora komorniczego, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji”.

5.

Według art. 40 ust. 2 ustawy, w sprawach o egzekucję i o zabezpieczenie, niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wszczętych na wniosek Skarbu Państwa, w tym na polecenie sądu lub prokuratora, komornik obowiązany jest prowadzić postępowanie bez wzywania wierzyciela do uiszczenia zaliczki.

Art. 45 ust. 2 ustawy postanawia, że w sprawach o zabezpieczenie takich roszczeń wierzyciele nie mają obowiązku uiszczenia opłaty.

W sprawach o egzekucję świadczeń niepieniężnych i o dokonanie zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych, niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wszczętych na wniosek Skarbu Państwa, w tym na polecenie sądu lub prokuratora, wierzyciele nie mają obowiązku uiszczania opłaty (art. 49a ust. 3 ustawy).

Niezgodność art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 ustawy z Konstytucją wydawała się niewątpliwa w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 2007 r. (P 5/05, OTK ZU 2007, ser. A, nr 1, poz. 1), którym Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją szczególne uprzywilejowanie jednostek Skarbu Państwa w egzekucji. Zdaniem Trybunału, nieuzasadnione jest różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów obrotu cywilnoprawnego ze względu na ich status, skoro ustrój RP nie wprowadza systemu preferencyjnego dla własności państwowej. Trybunał stwierdził, że Skarb Państwa i państwowe osoby prawne w sferze *dominium* podlegają regulacjom prawa cywilnego, które kształtują stosunki cywilnoprawne w oparciu o zasadę równorzędności podmiotów. Tworzenie instrumentów prawnych gwarantujących ochronę państwowych jednostek organizacyjnych jest nie do pogodzenia z proklamowaną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości. Art. 32 ust. 1 Konstytucji odnosi się przy tym zarówno do stosowania prawa (wszyscy są równi wobec prawa), jak i stanowienia prawa (prawo do równego traktowania przez władze publiczne, w tym przez władzę ustawodawczą).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „po analizie zakwestionowanych przepisów (art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 oraz art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach) należy stwierdzić, że niewątpliwie skutkiem wprowadzenia zwolnień Skarbu Państwa z obowiązku pokrywania kosztów postępowania zabezpieczającego

lub egzekucyjnego będzie obciążenie komornika takimi kosztami w konkretnej sprawie. Dotyczy to w szczególności spraw o zabezpieczenie roszczenia pieniężnego (art. 45 ust. 2 ustawy – chyba że Skarb Państwa złoży wniosek o wyegzekwowanie świadczenia uprzednio zabezpieczonego), spraw o egzekucję świadczeń niepieniężnych i o dokonanie zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych (art. 49a ustawy o komornikach), a także (w sytuacji gdy Skarb Państwa nie uiszcza zaliczki na wydatki gotówkowe – art. 40 ust. 2 ustawy) spraw o zabezpieczenie obowiązków niepieniężnych, spraw o zabezpieczenie obowiązków pieniężnych, jeżeli Skarb Państwa nie złoży wniosku o egzekucję, w egzekucji świadczeń niepieniężnych”.

W świetle art. 63 ust. 4 ustawy „nadwyżka opłat nad kosztami stanowi dochód komornika, a więc staje się jego własnością, wyodrębnioną i podlegającą opodatkowaniu. Zgodnie z art. 28 ustawy o komornikach, do komornika stosuje się między innymi przepisy ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, ze zm.), dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Komornik nie jest przy tym przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, ze zm.). Reasumując, opłaty i zaliczki uzyskiwane przez komornika w ostatecznym rozrachunku stanowią element dochodu komornika (quasi-wynagrodzenie), które podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. [...] «Wynagrodzenie» komornika nie może być traktowane jako prawo «gorszej kategorii» i korzysta z konstytucyjnej ochrony przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji”.

„Analiza art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach dowiodła, że istnieją sytuacje, w których komornik poniesie ostatecznie koszty zabezpieczenia roszczeń pieniężnych (jeśli Skarb Państwa nie będzie wszczywał egzekucji uprzednio zabezpieczonego świadczenia), a także zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych i egzekucji świadczeń niepieniężnych. Tu nie chodzi więc o ryzyko, jakie wiąże się z bezskuteczną egzekucją, ale o świadome obciążenie komornika pewnymi kosztami (bo «chodzi o realizację zadań państwa», bo «komornik jest funkcjonariuszem publicznym»; «a jeżeli chodzi o obawy o koszt utrzymania, to komornik jest w tym przypadku organem państwa i nie chodzi o to, żeby był z tego nie wiadomo jak ogromny zysk» – zob. wypowiedź posła sprawozdawcy w trakcie 38. posiedzenia Sejmu w dniu 29 marca 2007 r.,

s. 133 sprawozdania stenograficznego). Problem łączy się więc, na co zwraca też uwagę wnioskodawca, z brakiem odróżnienia statusu komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej) od osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu. [...] Analiza problemu prowadzi do wniosku, że prawodawca przyjął w kwestionowanych przepisach konstrukcję ograniczającą ochronę praw majątkowych komorników z powodu «powszechnie znanych trudności budżetowych», a te stanowią «istotną przeszkodę w realizacji konkretnych zadań nałożonych na jednostki Skarbu Państwa». Poza tym komornikowi sądowemu jako funkcjonariuszowi publicznemu państwo przekazało część swoich kompetencji w zakresie egzekucji należności. Ma on wyłączność w tym zakresie i należy oczekiwać, że w zamian za to Skarb Państwa będzie korzystać z pewnych przywilejów”.

„W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ma uzasadnionych przesłanek ograniczenia praw majątkowych komorników wskutek wprowadzenia regulacji przewidzianych w art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach. [...] Gdyby nawet przyjąć, że Skarb Państwa, w tym sąd i prokurator, występując – na podstawie kwestionowanych przepisów (art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2, art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach) – w sprawach o egzekucję czy zabezpieczenie, realizuje tu swoje zadania ze sfery władztwa publicznego (chroniąc interes majątkowy państwa), to powstaje wątpliwość, czy źródło powstania tych należności i tryb ich ustalenia (w postępowaniu karnym, cywilnym) uzasadnia odstępstwo od zasady równej ochrony praw majątkowych, a zatem czy majątek Skarbu Państwa («z uwagi na złą sytuację budżetową») może podlegać szerszej ochronie aniżeli majątek komornika. Sama tylko cecha, jaką jest wykonywanie funkcji komornika i jego status publicznoprawny, nie jest cechą, która pozwalałaby na uznanie, że tylko komornicy powinni ponosić ciężar zaliczek na wydatki gotówkowe (opłat), które powinien uiścić Skarb Państwa. Ponadto obciążenie komornika kosztami, ze względu na jego status publicznoprawny, stanowi przejaw nieodróżniania pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej) od osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu. [...] Z punktu widzenia generalnie sformułowanej zasady proporcjonalności ograniczeń praw i wolności, zawartej w art. 31 Konstytucji, należy stwierdzić, że omawiane uprzywilejowanie, jakkolwiek służy realizacji obowiązku Państwa w zakresie egzekwowania

należności publicznoprawnych, nie spełnia zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji – przesłanki konieczności. Ustanawiając dane ograniczenie prawa czy wolności, ustawodawca obowiązany jest za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy dane unormowanie jest niezbędne dla ochrony interesy publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela [...]. Analiza problemu dowodzi, że uprzywilejowanie ustanowione w kwestionowanych przepisach, po pierwsze, nie jest konieczne z punktu widzenia ochrony interesu państwa; brak zwolnienia nie zamyka Skarbowi Państwa możliwości występowania o dokonanie zabezpieczenia czy egzekucję świadczeń. Zwolnienie z wnoszenia zaliczek na wydatki (czy też opłat) stanowi swoiste udogodnienie dla Skarbu Państwa, przy jednoczesnym przerzuceniu ciężaru ich ponoszenia na majątek komornika. [...] Po drugie, jest to ograniczenie nadmierne; oprócz ryzyka bezskutecznej egzekucji, komornik jako osoba fizyczna (piastun organu egzekucyjnego) został obciążony dodatkowym ciężarem o charakterze publicznoprawnym; w świetle regulacji obowiązujących od 1 stycznia 2002 r. komornicy nie otrzymują wynagrodzenia, ich dochód stanowi nadwyżka opłat nad kosztami działalności egzekucyjnej. Reasumując, istnieją podstawy do stwierdzenia niezgodności art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 z art. 64 ust. 2 Konstytucji”.

Z. KNYPL