

Andrzej Herbet

Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt P 3/14¹

Sejm draft position on the case Ref. No. P 3/14 (BAS-WPTK-341/14): In the proposed draft position the author points to the incompatibility with the Constitution of Article 51 para. 1 subpara. 3 of the Act on Court Bailiffs and Enforcement insofar as it does not provide for a separate fixed fee rates for emptying the dwelling of the things or people in a situation in which the debtor, after being given notice by a bailiff, has voluntarily performed the obligation within the prescribed time period. The author points out that the definitive reason for finding the unconstitutionality of the provision in question is an internal inconsistency of the mechanism for determining the amount of an enforcement fee, the results of which are contrary to the basic principles of law and the structure of such proceedings as provided for in the Code of Penal Procedure, and at the same time violates the rights of the debtor, discouraging him, in fact, from voluntary performance of the obligation. In the author's view, proceedings should be discontinued in relation to Article 51 para. 2 of the Act on Court Bailiffs and Enforcement, the remaining scope of the question of law should be left unexamined.

Keywords: bailiff | costs | enforcement procedure | Constitutional Tribunal
Słowa kluczowe: komornik | koszty | postępowanie egzekucyjne | Trybunał Konstytucyjny

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, ekspert ds. legislacji BAS; herbet@kul.pl.

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu Wydział II Cywilny z 23 grudnia 2013 r. (sygn. akt P 3/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zm.), w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy lub osób w sytuacji, w której dłużnik,

¹ Projekt stanowiska sporządzony 13 lutego 2015 r., sygn. akt P 3/14; BAS-WPTK-341/14.

po wezwaniu przez komornika, dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w zakresie dotyczącym art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, w pozostałym zaś zakresie o **pozostawienie** pytania prawnego **bez rozpoznania**.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W postanowieniu z 23 grudnia 2013 r. (sygn. akt II Co 4728/13) Sąd Rejonowy Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu Wydział II Cywilny (dalej: pytający sąd) wskazał jako przedmiot kontroli – alternatywnie – przepisy, które normują (lub potencjalnie mogą normować) wysokość opłat egzekucyjnych w egzekucji świadczeń niepieniężnych, polegającej na opróżnieniu lokalu z rzeczy lub osób (tzw. eksmisja), a mianowicie:

- a) art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zm.; dalej: u.k.s.e., ustawa o komornikach sądowych i egzekucji): „w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie” oraz
- b) art. 51, art. 54 i art. 56 u.k.s.e.: „w zakresie, w jakim wprost nie przewidują odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie”.

2. Artykuł 51 u.k.s.e., obejmujący zakwestionowane w pierwszym punkcie sentencji postanowienia z 23 grudnia 2013 r. (sygn. akt II Co 4728/13) przepisy ust. 1 pkt 3 i ust. 2, stanowi:

„1. Opłata stała wynosi 40% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za:

- 1) wprowadzenie w posiadanie nieruchomości i usunięcie z niej ruchomości; w przypadku przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych opłatę pobiera się od każdej izby składającej się na pomieszczenie przedsiębiorstwa;
- 2) wprowadzenie zarządcy w zarząd nieruchomości lub przedsiębiorstwa oraz za wprowadzenie dozorczy w dozór nieruchomości;
- 3) opróżnienie lokalu z rzeczy lub osób, z tym że odrębną opłatę pobiera się od każdej izby.

2. Przy opróżnianiu lokali mieszkalnych nie pobiera się odrębnej opłaty od pomieszczeń stanowiących: przedpokoje, alkowy, korytarze, werandy, łazienki, spiżarnie, loggie i podobnych.

3. Przy opróżnianiu pomieszczeń i lokali niemieszkalnych, w szczególności garażu, stajni, obory lub sklepu, pobiera się opłatę za każde pomieszczenie, jak za izbę”.

3. Z kolei kwestionowane w drugim punkcie sentencji postanowienia z 23 grudnia 2013 r. (sygn. akt II Co 4728/13) przepisy art. 54 i art. 56 u.k.s.e. stanowią odpowiednio:

„Za wprowadzenie wierzyciela w posiadanie w przypadkach innych niż wymienione w art. 51 pobiera się opłatę stałą w wysokości 25% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, a w razie podjęcia egzekucji na skutek dalszych naruszeń posiadania, opłatę zwiększa się każdorazowo o 100%” oraz

„Za egzekucję inną niż wymieniona w art. 44–55 pobiera się opłatę stałą w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego za każdą rozpoczętą godzinę czynności egzekucyjnych”.

II. Analiza formalna

1. Stosownie do art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Artykuł 193 Konstytucji formułuje w ten sposób trzy przesłanki warunkujące dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: a) podmiotową – według której może to uczynić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, odrębny i niezależny od legislatywy i egzekutywy, b) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, c) funkcjonalną, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się (zawisłej) przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; w literaturze zob. zwłaszcza M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 61 i n. oraz s. 137 i n., a także powoływane tam piśmiennictwo).

2. W rozpatrywanej sprawie spełnienie wyżej wymienionych przesłanek co do zasady nie budzi wątpliwości. Organem inicjującym postępowanie jest sąd powszechny, pytanie prawne dotyczy wertykalnej zgodności ustawy z aktem prawnym wyższego rzędu (Konstytucją). W świetle sposobu sformułowania

sentencji postanowienia z 23 grudnia 2013 r. (sygn. akt II Co 4728/13) i wskazania przez pytający sąd przedmiotu oraz wzorców kontroli wymaga jednak ustalenia, czy rzeczywistym (właściwym) przedmiotem kontroli powinien być art. 51 ust. 1 pkt 3 oraz – ewentualnie – ust. 2 u.k.s.e., oceniany z punktu widzenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji (pkt a sentencji ww. postanowienia), czy też ujmowane łącznie art. 51, art. 54 i art. 56 u.k.s.e. oceniane z perspektywy art. 2 Konstytucji (pkt b sentencji ww. postanowienia).

Alternatywny charakter wniosków o zbadanie konstytucyjności przepisów art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. oraz art. 51, art. 54 i art. 56 u.k.s.e. wynika wprost z uzasadnienia pytania prawnego (pytanie, s. 4–5). Pytający sąd wskazuje, że sposób ujęcia przedmiotu i wzorców kontroli determinuje przyjęcie lub odrzucenie wykładni art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. prezentowanej w aktualnym orzecznictwie sądowym. Innymi słowy, o dopuszczalności i zakresie kontroli będzie przesądzać to, czy i które z kwestionowanych przepisów rzeczywiście normują wysokość opłat egzekucyjnych w egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób w sytuacji, w której dłużnik wykonuje wyżej wymieniony obowiązek dobrowolnie, na wezwanie komornika i we wskazanym przez niego terminie. Dopiero w dalszej kolejności możliwe jest ustalenie, czy pozostają one w funkcjonalnym związku z przedmiotem rozstrzygnięcia w zawisłej przed pytającym sądem sprawie, zainicjowanej skargą na czynność komornika w postaci ustalenia wysokości tej opłaty.

3. Upredzając nieco dalsze rozważania, należy wskazać, że zasadniczym – także w ocenie pytającego sądu – przedmiotem kontroli są w niniejszej sprawie przepisy art. 51 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 u.k.s.e.: „w zakresie, w jakim nie przewiduje [nie przewidują – uwaga A.H.] odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie”. Pytający sąd kwestionuje wynikającą z zaskarżonych przepisów normę prawną w kształcie przyjmowanym przez dominujący nurt piśmiennictwa i orzecznictwo – przede wszystkim wyznaczonym uchwałą Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2001 r. (sygn. akt III CZP 74/01). Zgodnie z zaprezentowanym w niej kierunkiem wykładni art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. przepis ten normuje wysokość opłaty egzekucyjnej należnej w razie egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób w sposób jednolity, niezależnie od tego, na jakim etapie postępowania nastąpiło wykonanie obowiązku wynikającego z tytułu wykonawczego, oraz czy miało ono charakter dobrowolny (przynajmniej w znaczeniu przyjętym na tle art. 1046 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.), czy też przymusowy – a więc wymagało czynnego udziału komornika oraz przywołanych przez niego osób lub organów.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wymienionej wyżej uchwale: „Przewidziana w art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądo-

wych i egzekucji (...) opłata stała uiszczona przez wierzyciela przy składaniu wniosku o wszczęcie egzekucji opróżniania lokalu z rzeczy lub osób, należy się komornikowi także wówczas, gdy dłużnik opróżnił lokal po wezwaniu go przez komornika do dobrowolnego dokonania tej czynności, w wyniku czego na wniosek wierzyciela postępowanie egzekucyjne zostało umorzone. W takiej sytuacji wierzycielowi przysługuje na zasadach określonych w art. 770 k.p.c., przy odpowiednim stosowaniu art. 98 i nast. k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c., zwrot poniesionych kosztów egzekucyjnych obejmujących uiszczoną opłatę stałą”.

W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy wskazał m.in. że: „treść art. 43 oraz art. 44 ust. 3 i art. 45 ust. 1 w związku z ust. 5 u.k.s.e. nie pozwala na przyjęcie, że przy wszczęciu egzekucji świadczeń niepieniężnych wierzyciel nie ma obowiązku uiszczenia opłaty stałej, która należy się komornikowi dopiero po przeprowadzeniu egzekucji. Z pierwszego ze wskazanych przepisów wynika bowiem, że opłaty egzekucyjne należą się za «prowadzenie egzekucji», a nie za «przeprowadzenie» egzekucji, co koreluje z treścią art. 44 ust. 3 u.k.s.e. stanowiącego, że opłata stała pobierana jest «w sprawach o egzekucję świadczeń niepieniężnych», nie zaś za przeprowadzenie takiej egzekucji czy jej poszczególnych czynności. (...) Uznać zatem należy, że również opłatę stałą wierzyciel obowiązany jest uiścić wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych, gdy ustawa przewiduje taką opłatę, z wyjątkiem przypadków, gdy z jej przepisów wyraźnie wynika, że opłata ta jest ściągana od dłużnika, a więc faktycznie regulowana już po złożeniu wniosku (np. art. 57 i 59 ust. 1 u.k.s.e.). Także więc przy wszczęciu egzekucji opróżnienia lokalu wierzyciel obowiązany jest uiścić opłatę stałą przewidzianą w art. 51 ust. 1 u.k.s.e., która należy się za prowadzenie egzekucji, a nie za jej poszczególne stadia lub czynności. Nie podważając zatem stanowiska Sądów obu instancji, że w świetle uregulowań art. 1046 k.p.c. można wyróżnić trzy etapy egzekucji o wydanie nieruchomości, należy stwierdzić, iż nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, że przewidziana w art. 51 ust. 1 u.k.s.e. opłata egzekucyjna należy się komornikowi tylko za czynności wykonane w drugim i trzecim etapie (tj. za dokonanie czynności potrzebnych do wprowadzenia wierzyciela w posiadanie i za usunięcie ruchomości), a nie należy się za czynności pierwszego etapu, polegające na wezwaniu dłużnika do dobrowolnego wykonania obowiązku opróżnienia lokalu. Etap ten stanowi pierwsze stadium egzekucji warunkujące jej stadia dalsze, może do niego dojść dopiero po wszczęciu egzekucji, co – jak wskazano wyżej – uzależnione jest od uiszczenia opłaty stałej przewidzianej w omawianym przepisie. Także zatem ten etap należy do postępowania egzekucyjnego, od którego pobierana jest opłata stała przewidziana w art. 51 ust. 1 pkt. 3 w związku z art. 43 i art. 44 ust. 3 u.k.s.e.”.

Z drugiej strony, nie widząc w przepisach ustawy o komornikach sądowych i egzekucji podstawy prawnej dla domagania się przez wierzyciela egzekwują-

cego zwrotu całej lub części opłaty stałej w sytuacji, gdy dłużnik, po wezwaniu przez komornika, dobrowolnie spełnił świadczenie w wyznaczonym terminie, czego skutkiem byłoby cofnięcie wniosku egzekucyjnego i umorzenie postępowania, Sąd Najwyższy uznał, że: „Skoro jednak omawiane opłaty obowiązuje jest uiścić wierzyciel przy wszczęciu egzekucji, to należy je zaliczyć do kosztów egzekucyjnych, które jako element składowy kosztów postępowania egzekucyjnego podlegają rozliczeniu pomiędzy stronami z chwilą zakończenia tego postępowania, przy zastosowaniu zasad wynikających z art. 770 k.p.c. Zgodnie zaś z tymi zasadami, dłużnik powinien zwrócić wierzycielowi koszty niezbędne do celowego prowadzenia egzekucji, w tym opłaty, które wierzyciel miał obowiązek uiścić w celu wszczęcia egzekucji. Wobec tego, że dłużnik opróżnił lokal dopiero po wystosowaniu do niego wezwania przez komornika, obowiązany jest pokryć poniesione przez wierzyciela koszty egzekucyjne, w tym uiszczoną przezeń opłatę stałą przewidzianą w art. 51 ust. 1 u.k.s.e.”.

4. Stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy w uchwale z 14 grudnia 2001 r. (sygn. akt III CZP 74/01) jest – według wiedzy, jaką dysponują służby prawne Sejmu – powszechnie przyjmowane w orzecznictwie sądów niższej instancji (zob. przykładowo postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 24 września 2010 r., sygn. akt VIII CZ 404/10; postanowienie Sądu Okręgowego w Toruniu z 24 września 2010 r., sygn. akt VIII CZ 404/10). Zostało ono zaaprobowane również przez większość przedstawicieli piśmiennictwa (zob. Z. Knypl, *Komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Sopot 2007, s. 165; M. Biezuński, P. Biezuński, *Komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Warszawa 2008, s. 160).

W doktrynie reprezentowany jest wprawdzie pogląd wskazujący, że egzekucja obowiązku opróżnienia lokalu jest egzekucją dwu-, a według niektórych autorów trzyetapową, pierwszy jej etap zaś stanowi wezwanie dłużnika do dobrowolnego wykonania tego obowiązku w wyznaczonym terminie, wysłuchanie dłużnika w celu ustalenia jego sytuacji rodzinnej i majątkowej oraz zwrócenie się do gminy o wskazanie tymczasowego pomieszczenia dla dłużnika, jeżeli w tytule wykonawczym nie przyznano mu prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego. W rezultacie twierdzi się, że od wniosku o wszczęcie egzekucji opróżnienia lokalu komornik powinien pobrać opłatę w wysokości określonej w art. 56 u.k.s.e., za inne czynności zaś zmierzające do wprowadzenia wierzyciela w posiadanie lokalu, ale niepolegające na opróżnieniu lokalu lub pomieszczenia z rzeczy lub osób – w wysokości określonej w art. 54 u.k.s.e. Natomiast opłata stała w wysokości określonej w art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. miałaaby przysługiwać komornikowi tylko w wypadku podjęcia faktycznych działań polegających na opróżnieniu lokalu lub pomieszczenia z rzeczy lub osób (przy czym nie w każdym przypadku musi dojść do tego etapu egzekucji, może się ona bowiem zakończyć już w pierwszym jej stadium, tj. po wezwaniu dłużnika do dobrowolnego opróżnienia lokalu i wykonania przez dłużnika tego obo-

wiązku; tak A. Marciniak, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2008, art. 51, uwaga 3). Koncepcja ta, jakkolwiek interesująca od strony czysto poznawczej, a przy tym prowadząca do rezultatów interpretacyjnych w znacznie większym stopniu zbieżnych z aksjologią konstytucyjną niż stanowisko pierwsze, nie znalazła uznania w praktyce stosowania prawa.

W konsekwencji wykładnię zaprezentowaną w uchwale Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2001 r. (sygn. akt III CZP 74/01) należy uznać za operacyjnie powszechną, względnie jednolitą i stałą, z konsekwencjami wskazanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05; 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 20/10). Tym samym, w ocenie Sejmu, przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinna być norma wywodzona z art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. w kształcie nadanym w orzecznictwie sądowym, tj. przy założeniu, że regulacja ta ma charakter uniwersalny i dotyczy egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu „jako takiej”, a nie konkretnych czynności egzekucyjnych skierowanych bezpośrednio na opróżnienie lokalu z rzeczy lub osób. W takim bowiem ujęciu hipoteza art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. obejmuje również sytuację, w której dłużnik wykonał obowiązek opróżnienia lokalu dobrowolnie, zgodnie z wezwaniem komornika wystosowanym w trybie art. 1046 § 1 k.p.c. i we wskazanym w nim terminie. W rezultacie wydawanie merytorycznego rozstrzygnięcia w przedmiocie konstytucyjności art. 51 w związku z art. 54 i art. 56 u.k.s.e. należy uznać za niedopuszczalne.

5. Odrębnym zagadnieniem jest zasadność badania konstytucyjności art. 51 ust. 2 u.k.s.e. Jak wynika *explicite* z jego treści, przepis ten – podobnie jak ust. 3, tyle że od strony negatywnej – precyzuje sposób określania wysokości opłaty egzekucyjnej należnej *in casu* w egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób. Nakazuje on mianowicie nieuwzględnianie przy określaniu liczby izb, w odniesieniu do których prowadzona jest egzekucja, pomieszczeń takich, jak: przedpokoje, alkowy, korytarze, werandy, łazienki, spiżarnie, loggie i tym podobnych. Z punktu widzenia istoty problemu konstytucyjnego poddanego rozważeniu Trybunału Konstytucyjnego regulacja art. 51 ust. 2 u.k.s.e. nie wnosi zatem żadnych nowych elementów, przepis ten nie ma samodzielnego znaczenia, pytający sąd nie formułuje w stosunku do niego żadnych (odrębnych ani łącznie traktowanych) zastrzeżeń, a jedynym uzasadnieniem jego przywołania wydaje się fakt, że został on przytoczony jako podstawa rozstrzygnięcia w postanowieniu komornika o ustaleniu wysokości opłaty egzekucyjnej z 25 czerwca 2013 r. W rezultacie wydawanie merytorycznego rozstrzygnięcia w przedmiocie konstytucyjności art. 51 ust. 2 u.k.s.e. należy uznać za zbędne.

6. Reasumując, trzeba przyjąć, że przedmiotem postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym Sądu Rejonowego Poznań-Grunwald i Jeżyce w Poznaniu Wydział II Cywilny powinien być wyłącznie art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. w zakresie wskazanym na wstępie. Postępowanie odnośnie do badania konsty-

tucyjności art. 51 ust. 2 u.k.s.e. powinno ulec **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, natomiast w zakresie ujmowanych łącznie art. 51, art. 54 i art. 56 u.k.s.e. powinno zostać **pozostawione bez rozpoznania**.

7. Na marginesie można dodać, że jest kwestią konwencji to, czy jako przedmiot kontroli potraktujemy art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty egzekucyjnej w przypadku dobrowolnego wykonania przez dłużnika wezwania komornika do opróżnienia lokalu (a więc w ujęciu negatywnym), czy też w zakresie, w jakim normuje stawkę opłaty egzekucyjnej w razie egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu z rzeczy i osób w sposób jednolity, niezależnie od etapu egzekucji, na którym dochodzi do spełnienia egzekwowanego świadczenia niepieniężnego (a więc w ujęciu pozytywnym).

Wobec powszechnie przyjmowanej dopuszczalności kontroli konstytucyjności pominięcia legislacyjnego (zob. przykładowo orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04, oraz postanowienia TK z: 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09; 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02), także pierwsza z wyżej wymienionych formuł nie budzi zastrzeżeń formalnoprawnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dopuszczalne jest badanie przez Trybunał Konstytucyjny również braku pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej, zwłaszcza takich, które powodują niezapewnienie należytego stopnia realizacji konkretnych praw i wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Co więcej, w ślad za sposobem sformułowania sentencji postanowienia pytającego sądu z 23 grudnia 2013 r. została ona przyjęta także w *petitum* niniejszego stanowiska. Ubocznie można jednak wskazać na możliwość alternatywnego sformułowania stawianego przed Trybunałem Konstytucyjnym problemu prawnego (np. wzorem sentencji wyroku TK z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt P 13/11).

III. Analiza merytoryczna

■ 1. Zarzuty pytającego sądu

Pytający sąd rozpoczął analizę konstytucyjności art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. od wskazania, że postępowanie egzekucyjne zmierzające do wykonania obowiązku opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób ma dwa stadia. W pierwszym z nich bezpośrednio po wszczęciu egzekucji komornik wysłuchuje dłużnika, a następnie wyznacza mu termin na dobrowolne wykonanie obowiązku. Dopiero w sytuacji, kiedy to nie nastąpi, przystępuje on do czynności mających na celu przymusowe wydobycie lokalu od dłużnika i wprowadzenie wierzyciela w posiadanie tegoż (art. 1046 k.p.c.; pytanie, s. 2).

Zestawiając przytoczoną regulację proceduralną z zasadami rządzącymi ustalaniem opłaty egzekucyjnej należnej komornikowi – na tle art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. i w ujęciu zaprezentowanym m.in. w uchwale Sądu Najwyższego

z 14 grudnia 2001 r. (sygn. akt III CZP 74/01), pytający sąd zauważa, że ten ostatni przepis budzi wątpliwości konstytucyjne. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał bowiem, że możliwość pobrania przez komornika opłaty egzekucyjnej i jej wysokość powinna być ściśle powiązana z zasadą egzekucji efektywnej, a także przy uwzględnieniu nakładu pracy komornika. W ocenie pytającego sądu narusza ten standard sytuacja, w której komornik ma prawo do pobrania opłaty stałej w takiej samej wysokości zarówno wtedy, kiedy dłużnik dobrowolnie wykonał obowiązek opróżnienia lokalu, jak i wówczas, gdy w celu wykonania tego obowiązku zachodzi potrzeba podjęcia licznych czynności związanych z przymusowym wprowadzeniem wierzyciela w posiadanie lokalu; nakład pracy komornika w każdej z tych sytuacji jest bowiem niewspółmiernie różny (pytanie, s. 3–4).

Zdaniem pytającego sądu powyższe wątpliwości pogłębia fakt, że opłaty stałe w egzekucji świadczeń niepieniężnych „należą do stosunkowo wysokich, jeśli nie do bardzo wygórowanych”. Są one przy tym trudne do poniesienia przez eksmitowanych dłużników, którymi są zazwyczaj osoby znajdujące się w bardzo skomplikowanej, niekiedy dramatycznej sytuacji życiowej. W ocenie inicjatora postępowania, jest to nadmierna (nieproporcjonalna) ingerencja w „integralność majątkową dłużnika, która pozostaje pod ochroną art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Uzasadniony wydaje się również zarzut naruszenia przez zakwestionowaną regulację zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

■ 2. Wzorce konstytucyjne

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z przywołanej klauzuli w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyprowadza się wiele zasad szczegółowych, które – pomijając tryb skargi konstytucyjnej – mogą stanowić samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności prawa. Pytający sąd wskazuje wprost, że chodzi tutaj o ogólnie ujętą zasadę sprawiedliwości społecznej.

2. Zasada sprawiedliwości społecznej była przedmiotem wykładni w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, który m.in. zwracał uwagę, że: „na treść zasady sprawiedliwości społecznej składa się cały szereg wartości, które muszą być chronione i realizowane przez państwo. W katalogu wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną mieści się m.in. tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, a także prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej oraz gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (orzeczenie z 25 lutego 1997 r., sygn. K. 21/95, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 7). Kontynuując tę linię orzeczniczą, należy podkreślić, że na treść zasady sprawiedliwości składa się również szereg szczegółowych zasad

prawnych, adresowanych do organów władzy publicznej. Do zasad szczególnych, które konkretyzują ogólną zasadę sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 konstytucji, należy w szczególności zasada równości” (wyrok TK z 19 lutego 2001 r., sygn. akt SK 14/00). Z kolei w innych judykatach przyjmuje się, że zasada sprawiedliwości społecznej ma przeciwdziałać niesprawiedliwemu traktowaniu niektórych podmiotów lub ich grup, polegającemu na bardziej lub mniej korzystnym ukształtowaniu ich sytuacji prawnej względem innych i doprowadzić do słusznego wyważenia ich interesu. W tym sensie zasada sprawiedliwości społecznej ściśle łączy się z zasadą równości wobec prawa, w pewnych aspektach uzupełniając, w innych zaś korygując skutki jej zastosowania (tak wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98).

Próby doprecyzowania zasady sprawiedliwości społecznej podejmuje się również w doktrynie. Zdaniem W. Sokolewicza: „Najogólniej definiuje się sprawiedliwość jako powinność «określonych działań względem innych podmiotów z punktu widzenia równości», zakładającą równowagę między obciążeniami a nagrodami oraz korzyści wzajemne. (...) Sprawiedliwość społeczna wyraża «dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli»” (*idem*, Komentarz do art. 2 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, L. Garlicki (red.), Warszawa 2007, s. 61).

3. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Wywodzona z tego przepisu zasada proporcjonalności stanowi podstawową, uniwersalną klauzulę limitacyjną dla praw i wolności unormowanych w Konstytucji.

4. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności i praw i wymaga, aby badanie konstytucyjności przepisu dało odpowiedź na pytanie, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności) oraz regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a ponadto jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu; zob. wyroki TK z: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). Przesłanka proporcjonalności w zna-

czeniu ścisłym, niezbędna dla uznania zasadności wprowadzenia ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw, oznacza zatem dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka.

5. Według art. 64 ust. 2 Konstytucji, którego naruszenie *explicite* podnosi pytający sąd: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Należy jednak zauważyć, że przywołany przepis łączy się merytorycznie zarówno z ust. 1 art. 64 Konstytucji, według którego: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, z ust. 3 tego artykułu, stanowiącym iż: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”, jak również z ogólną formułą zasady równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

6. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w odniesieniu do art. 64 ust. 2 Konstytucji, podkreśla się, że: „Przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98). Wskazuje się ponadto, że: „Obecna regulacja konstytucyjna nie pozostawia więc żadnych wątpliwości co do zakresu ochrony udzielanej prawom majątkowym innym niż własność w znaczeniu technicznoprawnym (cywilistycznym). Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest bowiem oczywiste, że jest ona determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii” (wyrok TK z 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08; zob. także wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok pełnego składu TK z 6 października 2004 r., sygn. akt SK 23/02, oraz wyroki TK z: 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 20/03; 26 maja 2009 r., sygn. akt SK 32/07; 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09) prezentowany jest pogląd, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego: po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty; po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji.

Judykatura Trybunału Konstytucyjnego wskazuje również, że art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej stanowi o równej dla wszystkich ochronie prawnej, co wyklucza różnicowania o charakterze podmiotowym. Jednak sformułowanie to – w ocenie sądu konstytucyjnego – nie wyklucza różnicowań o charakterze jednoznacznie przedmiotowym, związanych z istotną odmiennością sytuacji faktycznych lub prawnych (zob. wyroki TK z: 6 października 2004 r., sygn. akt SK 23/02; 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 20/03; 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05, oraz postanowienia TK z: 27 listopada 2006 r., sygn. akt SK 13/06; 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 32/09).

■ 3. Analiza zgodności

1. Problematyka opłat egzekucyjnych, w tym pobieranych przez komornika w razie umorzenia egzekucji, była już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02; 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02; 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04; 8 maja 2006 r., sygn. akt P 18/05). Z punktu widzenia niniejszej sprawy podstawowe znaczenie mają wyroki Trybunału zawarte w wyrokach z 17 maja 2005 r. (sygn. akt P 6/04), 8 maja 2006 r. (sygn. akt P 18/05) i 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt P 13/11). Jakkolwiek przywołane judykaty dotyczyły opłat egzekucyjnych z tytułu egzekucji świadczeń pieniężnych, to zawarte w nich ustalenia dotyczące charakteru prawnego tej należności oraz podstaw jej ustalania w stanie prawnym kształtowanym kolejnymi nowelizacjami ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (począwszy od 2001 r.) mogą być miarodajne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

2. W wyroku z 17 maja 2005 r. (sygn. akt P 6/04) Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji przepisy art. 49 zdanie drugie i trzecie u.k.s.e., w brzmieniu obowiązującym przed 13 listopada 2004 r., tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 236, poz. 2356; dalej: ustawa zmieniająca z 2004 r.).

W dacie orzekania zakwestionowane przepisy, łącznie z nieobjętym zakresem zaskarżenia zdaniem pierwszym art. 49 u.k.s.e., miały brzmienie następujące: „Cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, zwanego dalej «prognozowanym przeciętnym wynagrodzeniem». Opłatę tę komornik pobiera również w przypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela złożony przed upływem roku od dnia otrzymania wniosku o wszczęcie egzekucji; w tym celu komornik wyda postanowienie, w którym wezwie dłużnika do uiszczenia należności z tytułu opłat w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia. Postanowienie po

uprawomocnieniu podlega wykonaniu w drodze egzekucji bez zaopatrywania w klauzulę wykonalności”.

Uzasadniając swoje stanowisko, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w 2001 r. ustawodawca przyjął model uzależniający wysokość opłaty egzekucyjnej, będącej elementem wynagrodzenia komornika, od skuteczności egzekucji. Ponieważ przepisy art. 49 zdanie drugie i trzecie u.k.s.e. pozwalały komornikowi na pobranie opłaty egzekucyjnej w razie umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela, zostały one uznane przez Trybunał za dysfunkcjonalne w świetle przyjętych założeń, a przez to za niezgodne z art. 2 Konstytucji. Powołując się na pogląd Sądu Najwyższego, wyrażony w postanowieniu z 6 listopada 2003 r. (sygn. akt III CZP 57/03), Trybunał stwierdził, że, jeśli „opłata egzekucyjna ma służyć m.in. wynagrodzeniu komornika, to pobieranie jej (...) bez względu na zakres wykonanych czynności egzekucyjnych, pozostaje w rażącej sprzeczności z zasadami wynagradzania”. Zdaniem Trybunału dłużnicy powinni być na każdym etapie postępowania motywowani do dobrowolnego i pełnego zaspokajania wierzycieli. Obciążanie dłużników kosztami egzekucyjnymi za dobrowolne zaspokojenie wierzyciela, czyli zachowanie pożądanie i zgodne zarówno z prawem, jak i interesem wierzyciela, jest nieadekwatne do celu regulacji, wykazuje cechy swoistej kary finansowej.

3. Krytyczna ocena art. 49 ust. 1 zdanie trzecie u.k.s.e., w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2004 r., została podtrzymana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2006 r. (sygn. akt P 18/05), w którym przepis ten został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W dacie orzekania art. 49 ust. 1 zdanie trzecie u.k.s.e., łącznie z nieobjętym zakresem zaskarżenia zdaniem pierwszym oraz uznanym za konstytucyjne zdaniem drugim tego artykułu, miały brzmienie następujące: „Cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Opłatę ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia zgłoszonego do egzekucji. Opłatę tę komornik pobiera również w wypadku umorzenia postępowania na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.)”.

W uzasadnieniu wyroku z 8 maja 2006 r. (sygn. akt P 18/05) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „pobieranie opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania jest sprzeczne z zasadniczą koncepcją ustawy o komornikach, która co do zasady (przynajmniej od zmian wprowadzonych w 2001 r.) wymaga uwzględniania realnego, a nie czysto formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku ze strony komornika jako kryterium przyznania mu wynagrodzenia. (...) Na tym tle reguła wyrażona w zakwestionowanym przepisie, zgodnie z którą komornik pobiera pełną opłatę stosunkową w każdym

przypadku umorzenia postępowania i bez względu na czas prowadzenia egzekucji, po którym postępowanie zostało umorzone, musi być oceniona jako nie mająca oparcia ani w konstrukcji ustawy o komornikach, ani w aksjologii konstytucyjnej”.

Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego (m.in. uchwały SN z: 16 grudnia 2005 r., sygn. akt III CZP 115/05 i III CZP 116/05, oraz 25 września 1998 r., sygn. akt III CZP 25/98; postanowienie SN z 6 listopada 2003 r., sygn. akt III CZP 57/03), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „Ustawodawca ma wprawdzie kompetencję do kreowania wyjątków od przyjmowanych w aktach tej samej rangi zasad, w tym zasad wynagradzania komornika, niemniej wyjątki te muszą zawsze mieć racjonalne, zgodne z aksjologią konstytucyjną uzasadnienie i pozostawać w proporcji do celów stawianych przez ustawodawcę. W rzeczywistości trudno jednak dostrzec racjonalne uzasadnienie dla wyjątku nakazującego tylko jednej kategorii dłużników opłacanie całej opłaty stosunkowej, mimo braku jakichkolwiek efektów egzekucji. Nierówność traktowania dłużników, którzy dobrowolnie i zgodnie z interesem wierzyciela spełnili swoje świadczenia, co jest podstawą umorzenia postępowania, jest szczególnie rażąca, jeśli się zważy, że pozostali dłużnicy ponoszą koszty egzekucji proporcjonalne do wysokości faktycznie wyegzekwowanych przez komornika kwot. Paradoksalnie więc całkowite zaspokojenie wierzyciela i zwolnienie komornika z obowiązku prowadzenia egzekucji przez dłużnika spotyka się ze swoistą, często bardzo dotkliwą sankcją. W ten sposób dłużnicy, których działania zasługują na aprobatę, są traktowani gorzej niż ci, którzy do końca opierają się przed wykonaniem swych zobowiązań. Ci ostatni ponoszą koszty egzekucji tylko do wysokości faktycznie wyegzekwowanych przez komornika kwot. Dlatego przepis (art. 49 ust. 1 zdanie trzecie ustawy o komornikach w obowiązującym brzmieniu), który karze lojalne i zgodne z prawem zachowania dłużników, musi być oceniony negatywnie, jako niezgodny z podstawowymi założeniami porządku konstytucyjnego”.

4. W podobnym kierunku zmierzają wywoły zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt P 13/11), w którym uznał on, że: „Art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (...) przez to, że w każdym wypadku umorzenia na podstawie art. 823 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (...) zawieszono wcześniej postępowania egzekucyjnego przewiduje pobieranie od dłużnika opłaty stosunkowej w wysokości nie niższej niż $\frac{1}{10}$ wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji”.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał ponownie powołał się na wypracowaną w jego orzecznictwie koncepcję powiązania wysokości opłaty egzekucyjnej z wyegzekwowanym świadczeniem, uzyskanym w wyniku działań podjętych przez komornika. Co więcej, za kierunek wykładni przepisów ustawy o ko-

mornikach sądowych i egzekucji zgodny z aksjologią konstytucyjną uznał taki, który zapewni dłużnikowi możliwość faktycznego obniżenia wysokości opłaty egzekucyjnej wskutek spełnienia świadczenia bezpośrednio do rąk wierzyciela, a więc z pominięciem komornika (uzasadnienie, pkt III.3). Także w tym przypadku Trybunał podkreślił, że zasadą przyjętą na gruncie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji jest powiązanie wysokości opłaty egzekucyjnej z realnym, a nie czysto formalnie rozumianym nakładem kosztów, czasu i wysiłku ze strony komornika (w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych przejawem tego motywu legislacyjnego jest zróżnicowanie wysokości opłaty w zależności od przedmiotu egzekucji; *ibidem*, pkt III.6).

5. W świetle przywołanej wyżej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zarzuty pytającego sądu kierowane pod adresem art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. można uznać za uzasadnione.

Niezależnie od faktu, że w przypadku egzekucji świadczeń niepieniężnych nie sposób mówić o ścisłym uzależnieniu wysokości opłaty egzekucyjnej do stopnia skuteczności komornika i efektywności egzekucji (zob. przykładowo syntetyczne ustalenia zawarte w wyroku TK wydanym w sprawie o sygn. akt P 13/11), uwzględnienia wymagają pozostałe, wypracowane w orzecznictwie konstytucyjnym kryteria określania przez prawodawcę wysokości tej opłaty: uzależnienie ich wysokości od nakładu pracy organu egzekucyjnego oraz tworzenie systemu zachęt do dobrowolnego spełnienia świadczenia przez dłużnika (jakkolwiek o „dobrowolności” w odniesieniu do dłużnika, który aż do wezwania przez komornika nie spełnia świadczenia objętego treścią tytułu wykonawczego, można mówić wyłącznie ze znacznym uproszczeniem).

W kontekście art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e., w zakresie rozważanym w niniejszym postępowaniu i w kształcie przyjętym w uchwale Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2001 r. (sygn. akt III CZP 74/01) zachowują aktualność ustalenia poczynione przez Trybunał w jednej ze spraw wcześniejszych: „Można wręcz uznać, że ustawodawca nakłada swoistą sankcję na dłużnika, który – choć z opóźnieniem – jednak wywiązuje się ze swych zobowiązań. O ile bowiem opłata stosunkowa mogłaby być poczytywana za swoistą «karę finansową», nakładaną na dłużnika, po przeprowadzeniu skutecznej egzekucji z jego majątku, o tyle ta sama opłata nakładana na niego, gdy już dobrowolnie uregulował swe zobowiązania (w związku z czym wierzyciel wniósł o umorzenie postępowania), staje się *sui generis* sankcją za zachowanie pożądane i zgodne z wymogami prawa oraz interesem wierzyciela” (uzasadnienie wyroku TK w sprawie o sygn. akt P 6/04). Na analogiczny aspekt dodatkowej „kary” dla dłużnika zachowującego się zgodnie z treścią tytułu wskazał Trybunał również w wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt P 18/05.

Przyjmując – w ślad za przywołanymi wyżej rozstrzygnięciami Trybunału Konstytucyjnego – że postanowienia ustawy zasadniczej dotyczące wolności majątkowej (art. 21 i art. 64 Konstytucji) stanowią adekwatne wzorce kontro-

li przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji dotyczących opłat egzekucyjnych, trzeba uznać, iż istotnie dochodzi tutaj do naruszenia zasady równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych (pewne wątpliwości w tej mierze, sygnalizowane przez Sejm we wcześniejszych postępowaniach dotyczących konstytucyjności art. 49 i n. u.k.s.e., wynikają z faktu, że komornika i stron postępowania egzekucyjnego nie łączy stosunek cywilnoprawny, ale publicznoprawny, opłata egzekucyjna zaś ma charakter świadczenia publicznoprawnego; zob. wyrok SN z 20 sierpnia 2009 r., sygn. akt II CSK 60/09). Podmioty znajdujące się w odmiernej sytuacji – tj. dłużnik, który dobrowolnie opuszcza pomieszczenie we wskazanym przez komornika terminie i wydaje je wierzycielowi, oraz dłużnik, którego opór wobec treści tytułu wykonawczego komornik musi przełamać, stosując przewidziane w tym celu środki prawne, z asystą Policji i wprowadzeniem wierzyciela w posiadanie lokalu włącznie – z punktu widzenia ponoszonych przez nie kosztów egzekucji są bowiem traktowane w identyczny sposób.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że: „Równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem. (...) różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być jednak uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa” (wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 4 stycznia 2000 r., sygn. akt K 18/99; 18 grudnia 2000 r., sygn. akt K 10/00). Jak się wydaje, przyjęcie, że cechą relewantną, która determinuje jednakowe ukształtowanie wysokości opłaty egzekucyjnej, stanowi wyłącznie status dłużnika zobowiązanego zgodnie z treścią tytułu wykonawczego do opróżnienia lokalu, jest – w świetle regulacji art. 1046 k.p.c. oraz przepisów doń wykonawczych – nieuprawnione.

6. Argumentem potwierdzającym takie stanowisko, czy też wręcz decydującym o negatywnej ocenie konstytucyjności art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. we wskazanym na wstępie zakresie, jest fakt, że brak zróżnicowania wysokości opłaty egzekucyjnej z tytułu egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób nie koreluje z zakładaną przez przepisy proceduralne „etapowością” postępowania eksmisyjnego, która determinuje równocześnie – zarówno w ujęciu normatywnym, jak i praktycznym – istotnie różny nakład pracy komornika. W zależności od ujęcia rozróżnia się bowiem, jak już wspomniano, dwa, a niekiedy nawet trzy etapy tego postępowania.

Zgodnie z art. 805 § 1 i 2 k.p.c. pierwszą czynnością komornika dokonywaną po otrzymaniu wniosku wierzyciela jest zawiadomienie dłużnika o wszczęciu egzekucji z podaniem treści tytułu wykonawczego i wymienieniem sposobu egzekucji. Na żądanie dłużnika komornik powinien okazać mu tytuł

wykonawczy. Równocześnie komornik powinien wysłuchać dłużnika i doręczyć mu wezwanie do wykonania obowiązku w terminie wyznaczonym stosownie do okoliczności (art. 1046 § 1 k.p.c.). Wysłuchanie powinno zmierzać do ustalenia czynności niezbędnych do wprowadzenia wierzyciela w posiadanie nieruchomości (tutaj: lokalu; zob. § 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości; Dz. U. z 2012 r., poz. 11; dalej: rozporządzenie) oraz długości terminu niezbędnego do dobrowolnego wykonania obowiązku przez dłużnika. Termin do dobrowolnego wykonania obowiązku opróżnienia lokalu powinien być tak określony, aby dłużnik miał rzeczywistą możliwość jego wykonania. Termin ten jest terminem sądowym, a zatem może być przedłużony przez komornika stosownie do art. 166 w związku z art. 13 § 2 k.p.c. Określając termin do opróżnienia lokalu mieszkalnego, komornik powinien wziąć pod uwagę sytuację rodzinną i majątkową dłużnika, a w szczególności wiek oraz stan zdrowia osób zamieszkujących w lokalu, wielkość zajmowanego lokalu, liczbę znajdujących się w nim ruchomości itp. (zob. O. Marcewicz, Komentarz do art. 1046, uwaga 2 [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz praktyczny*, A. Jakubecki (red.), 2014, LEX/el.; M. Krakowiak, Komentarz do art. 1046 [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, t. II, *Komentarz do artykułów 730–1088*, J. Jankowski (red.), Warszawa 2013, nb. 9).

Po bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego dłużnikowi do dobrowolnego wykonania obowiązku, komornik z urzędu dokonuje czynności potrzebnych do wprowadzenia wierzyciela w posiadanie rzeczy (lokalu). Tok prowadzenia tych czynności, a także zakres obowiązków komornika są uzależnione od tego, czy: a) przedmiotem egzekucji jest lokal służący (*de facto*) zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, a jeżeli tak – to czy: b) z tytułu wykonawczego nakazującego opróżnienie lokalu wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego albo c) obowiązkiem opróżnienia lokalu nie jest objęta osoba, o której mowa w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 150), bądź d) dłużnikowi przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może on zamieszkać (zob. art. 1046 § 4–5¹ k.p.c. oraz § 1–5 rozporządzenia).

Jeżeli nie zachodzi żadna z przyczyn powodujących zawieszenie postępowania lub konieczność wstrzymania się z dokonywaniem dalszych czynności egzekucyjnych, komornik przystąpi do wprowadzenia wierzyciela w posiadanie lokalu. Wprowadzenie w posiadanie następuje przez przekazanie fizycznego władztwa nad rzeczą, a zatem np. przez wprowadzenie wierzyciela do lokalu, jak również przez odebranie dłużnikowi i wydanie wierzycielowi dokumentów, kluczy itp. (por. art. 348 k.c.). W razie potrzeby przełamania czynnego oporu dłużnika lub zapewnienia bezpieczeństwa dokonywanych czynności,

komornik wnioskuje o asystę Policji. Wydanie wierzycielowi nieruchomości, statku albo pomieszczenia oznacza konieczność usunięcia z tych rzeczy nie tylko samej osoby dłużnika, lecz także jego ruchomości. Dotyczy to ruchomości niepodlegających wydaniu wierzycielowi na podstawie tytułu wykonawczego, w szczególności zatem innych niż przynależności rzeczy podlegającej wydaniu. Wykonując tytuł wykonawczy, nakazujący opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo wydanie nieruchomości przed usunięciem ruchomości niebędących przedmiotem egzekucji, komornik dokonuje ich opisu (§ 7 rozporządzenia) i wydaje je dłużnikowi, a w braku takiej możliwości – oddaje je pod dozór (zob. art. 855–863 i 878 k.p.c.). Z czynności oddania rzeczy dozorczy komornik powinien sporządzić protokół; koszty dozoru obciążają dłużnika. Ostatnim etapem egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób może być sprzedaż wyżej wymienionej ruchomości (art. 1046 § 10 k.p.c.).

Reasumując, ostateczną przyczyną uznania niekonstytucyjności badanej regulacji jest wewnętrzna niespójność mechanizmu ustalania wysokości stałej opłaty egzekucyjnej, która prowadzi do rezultatów sprzecznych z podstawowymi założeniami ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz konstrukcją tego postępowania na tle art. 1046 k.p.c., a równocześnie godzi w prawa majątkowe dłużnika, zniechęcając go w gruncie rzeczy do dobrowolnego wykonania obowiązku. Negatywna ocena art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e., we wskazanym na wstępie zakresie, jest przy tym co do zasady niezależna od stwierdzenia, że „wynagrodzenie” komornika w postaci opłaty egzekucyjnej ma charakter ryczałtowy (zob. przede wszystkim wyroki TK z: 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02; 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08).

7. Na marginesie warto podkreślić, że problematyka wysokości opłat egzekucyjnych w egzekucji świadczeń niepieniężnych ma znaczenie o tyle istotne, iż do uiszczenia zaliczki na ich poczet zobowiązany jest – przy wszczęciu egzekucji – wierzyciel egzekwujący. Zgodnie bowiem z art. 49a ust. 1 i 2 u.k.s.e.: „Wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych i wykonanie postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych uzależnione jest od uiszczenia przez wierzyciela opłaty stałej”; zaś: „Nieuiszczenie opłaty, o której mowa w ust. 1, w terminie 7 dni od otrzymania przez wierzyciela wezwania do zapłaty powoduje zwrot wniosku lub odmowę dokonania czynności”. Komornik, po prawomocnym ustaleniu wysokości opłaty egzekucyjnej w związku z zakończeniem postępowania ściąga ją w istocie na rzecz wierzyciela. Katalog instrumentów prawnych, jakimi dysponuje ustawodawca, dążąc do uwzględnienia na płaszczyźnie fiskalnej szczególnej sytuacji rodzinnej lub majątkowej, bądź też zachowania dłużnika egzekwowanego w toku egzekucji, jest więc ograniczony. W zasadzie nie wchodzi w grę ani miarkowanie wysokości opłaty, do której uiszczenia zobowiązany jest dłużnik, ani zwrot jej części w przypadku dobrowolnego wykonania wezwania do opróżnienia lokalu. Przy braku rozwiązań uzupełniających, zapewniających właściwą repartycję

kosztów postępowania, musiałyby się to bowiem wiązać ze stratą po stronie wierzyciela.

8. W opinii Sejmu pod osąd Trybunału w niniejszej sprawie nie może być natomiast poddany polityczno-prawny w gruncie rzeczy problem „odpowiedniości” lub „słuszności” przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań – tutaj: wysokości stawek opłaty egzekucyjnej pobieranej przez organ egzekucyjny (komornika) w razie umorzenia egzekucji (zob. przykładowo: orzeczenie TK z 9 stycznia 1996 r., sygn. akt K 18/95; wyroki TK z: 17 maja 2005 r., sygn. akt P 6/04; 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08). Jest to bowiem zagadnienie, które mieści się w sferze swobodnej decyzji regulacyjnej ustawodawcy i wykracza poza zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

9. Reasumując, należy stwierdzić, że art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e., w zakresie wskazanym na wstępie, **jest niezgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji.