

Warszawa, 24 lipca 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Krajowej Rady Komorniczej,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.28/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 26 czerwca 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Krajowej Rady Komorniczej z dnia 18 marca 2002 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją szeregu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. nr 133, poz. 882 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności dotyczy przede wszystkim przepisów ustawy zmienionych ustawą z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 130, poz. 1452), zwanej dalej „ustawą nowelizującą”.

1. Na wstępie Wnioskodawca kwestionuje zgodność z Konstytucją dodanych w art. 8 ust. 4 ustawy wyrazów „jeżeli w zakresie prowadzonych przez komornika egzekucji zaległość nie przekracza 6 miesięcy”. Zdaniem Krajowej Rady Komorniczej, określenie to jest nieprecyzyjne i z tego względu narusza zasady przyzwoitej legislacji.

Trzeba przyznać, że tak sformułowany warunek prowadzenia przez komornika egzekucji na obszarze właściwości sądu apelacyjnego nie może być przykładem wzorowego redagowania przepisów prawa. Użyte określenie „zaległość nie przekracza 6 miesięcy” rodzi bowiem pytanie, czy chodzi tu o zaległość egzekucji w jednej, kilku bądź kilkunastu sprawach, czy też o inny miernik zaległości. To uchybienie legislacyjne nie uzasadnia jednak zarzutu niezgodności art. 8 ust. 4 ustawy z art. 2 Konstytucji, który to zarzut podnosi Wnioskodawca. W opiniowanym przypadku brak dostatecznej precyzji dotyczy bowiem przepisu, który nie kształtuje **podstawowych** praw i obowiązków komornika.

Całkowicie zaś bezpodstawne są zarzuty naruszenia postanowień art. 20, art. 45 ust. 1 i art. 65 ust. 1 Konstytucji. Nie dostrzegam kolizji kwestionowanego

przepisu z ustrojową zasadą, według której społeczna gospodarka rynkowa stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP. Przepis ten nie narusza również konstytucyjnego prawa do sądu ani konstytucyjnie chronionej wolności wyboru i wykonywania zawodu. Warunek ograniczający swobodę prowadzenia egzekucji na całym obszarze właściwości sądu apelacyjnego nie uchybia tej wolności. Należy mieć na uwadze, że podstawowym obszarem działania komornika jest jego rewir komorniczy (art. 8 ust. 2 ustawy).

2. Kolejny zarzut dotyczy art. 15 ustawy, który – zdaniem Wnioskodawcy – jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie przewiduje prawnej możliwości zaskarżenia do sądu decyzji Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu komornika. Nie podzielam poglądu Krajowej Rady Komorniczej.

Stosownie do przepisów art. 15 ust. 1 ustawy Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika m. in. wtedy, gdy ten zrezygnował z pełnienia swoich obowiązków (pkt 1), ukończył 65 rok życia, a więc osiągnął wiek emerytalny (pkt 3) lub orzeczeniem komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia został uznany za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków komornika albo bez uzasadnionej przyczyny odmówił poddania się badaniu stanu jego zdrowia, mimo zalecenia właściwej izby komorniczej (pkt 2). **Należy przyjąć, że wymienione przesłanki odwołania komornika wyłączają zasadność ewentualnego przyznania osobie odwołanej prawa do zaskarżenia decyzji Ministra Sprawiedliwości do sądu.** Dotyczy to również odwołania z powodu odmowy poddania się badaniom lekarskim, stanowiącym podstawę orzeczenia komisji lekarskiej.

W szczególności bezzasadny jest zarzut wyłączenia drogi sądowej w odniesieniu do decyzji o odwołaniu komornika w przypadkach określonych w art. 15 ust. 1 pkt 4 – 6. Podstawą tych decyzji są bowiem: a) prawomocne orzeczenie sądu pozbawiające praw publicznych lub prawa wykonywania zawodu, b) orzeczenie sądu stwierdzające, że komornik rażąco i uporczywie naruszał przepisy prawa lub c) wydalenie ze służby komorniczej na podstawie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego.

W określonych przypadkach Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika **dopiero** po uprzednim jego wysłuchaniu i zasięgnięciu opinii samorządu komorniczego. Wspomniany tryb postępowania obowiązuje m. innymi w sytuacji, gdy komornik nie dopełnił obowiązku przewidzianego w art. 24 ustawy, tzn. nie zawarł

umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej lub utracił to ubezpieczenie z przyczyn przez siebie zawnionych (art. 15 ust. 1 pkt 7 ustawy).

Reasumując należy stwierdzić, że zaskarżony art. 15 ustawy nie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

3. Wnioskodawca dostrzega niezgodność art. 37 ustawy z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. **Moim zdaniem, wątpliwa jest konstytucyjność art. 37 ust. 2 ustawy, który ingeruje w sferę stosunków własnościowych.** Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, po zakończeniu pełnienia funkcji komornik obowiązany jest zbyć następcy, na jego życzenie, ewidencjonowane ruchomości wyposażenia kancelarii. Zbycie ma nastąpić **po cenie zakupu pomniejszonej o stopień amortyzacji** (podkr. W.P.). **Rozwiązanie to budzi zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnej ochrony własności.** W myśl art. 64 ust. 3 Konstytucji własność może być ograniczona w drodze ustawy, ale tylko w takim zakresie, w jakim ta ustawa nie narusza **istoty prawa własności** (podkr. W.P.). W opiniowanym przypadku można by uznać za dopuszczalne ograniczenie prawa własności, polegające na ustawowym obowiązku zbycia ruchomości na rzecz następcy komornika będącego ich właścicielem. Druga natomiast część dyspozycji, dotycząca ceny zbycia, **stanowi oczywiste naruszenie istoty prawa własności.** Ustawa, wyznaczając tę cenę (cena zakupu pomniejszona o stopień amortyzacji), redukuje do wartości zerowej swobodę rozporządzania własnością, w konkretnym przypadku rozporządzanie ruchomościami stanowiącymi wyposażenie kancelarii komornika. Wypada dodać, że w warunkach postępującej inflacji zbycie po cenie zakupu (czyli po cenie „księgowej”) będzie transakcją dla zbywcy niekorzystną.

Uzasadniony jest zatem zarzut niezgodności art. 37 ust. 2 zdanie drugie ustawy z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

4. Wnioskodawca kwestionuje zgodność z Konstytucją art. 45 ust. 1 – 4 i 6 ustawy. Według wniosku, wymienione przepisy naruszają postanowienia art. 20, art. 24, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2, art. 45 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy powodują, że:

- a) komornicy mają prowadzić egzekucję i wykonywać zabezpieczenia bezpłatnie,
- b) komornik ma obowiązek kredytować Skarb Państwa i organy samorządowe.

Nadto, według Krajowej Rady Komorniczej, przepisy te nie regulują postępowania w razie odmowy uiszczenia opłaty przez wierzyciela.

Ocena zasadności zarzutów Wnioskodawcy nie może nie uwzględniać zmiany statusu komornika, wprowadzonej przepisami ustawy nowelizującej. Zgodnie z art. 3a ustawy (dodanym przez art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej), obecnie komornik wykonuje czynności należące do jego zadań ustawowych – na własny rachunek. Chodzi tu o czynności egzekucyjne w sprawach cywilnych oraz inne czynności przekazane na podstawie odrębnych przepisów (art. 2 ust. 1 ustawy). Według art. 3a *in fine*, komornik nie jest jednak przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej. Ustawodawca określił bliżej jego sytuację prawną w art. 28 ustawy. W myśl tego przepisu komornik jest osobą prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, o ubezpieczeniach społecznych oraz o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym.

Zmiana statusu komornika, o której mowa, nie mogła pozostać bez wpływu na system i wysokość pobieranych przez niego opłat egzekucyjnych. Do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej komornik był pracownikiem sądowym, któremu przysługiwało wynagrodzenie miesięczne w wysokości prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia. Oprócz wynagrodzenia miesięcznego komornik pobierał wynagrodzenie prowizyjne, które stanowiły opłaty egzekucyjne, pobrane i ściągnięte w danym miesiącu, pomniejszone o koszty działalności egzekucyjnej oraz o kwotę opłat należnych Skarbowi Państwa (uchylone przepisy art. 61 – 62 ustawy).

Przechodząc do oceny poszczególnych zarzutów wyrażam następujący pogląd.

Zaskarżony przepis art. 45 ust. 1 ustawy ma charakter organizacyjno-porządkowy. Stanowi on, że komornik podejmuje czynności egzekucyjne po złożeniu przez wierzyciela tytułu wykonawczego wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji, chyba że wnioskowi nie można nadać biegu z powodu przeszkód prawnych. Wnioskodawca nie podaje żadnych motywów zakwestionowania tego przepisu. Zarzut niekonstytucyjności należy uznać za chybiony.

Kwestionowany przepis art. 45 ust. 2 określa pobieraną od dłużnika opłatę stosunkową za dokonaną egzekucję świadczeń pieniężnych. Opłata wynosi 15 % wartości wyegzekwowanego świadczenia. Należy zatem oddalić zarzut Wnioskodawcy, że komornicy jako grupa zawodowa mają obowiązek prowadzić egzekucję bezpłatnie (s. 7 wniosku). Uzyskują oni dochód, który stanowi różnica

między sumą pobranych opłat egzekucyjnych a kosztami działalności egzekucyjnej (art. 35 ustawy). Niezależnie od opłat egzekucyjnych komornikowi należy się zwrot wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji. Ustawa określa rodzaje wydatków podlegających zwrotowi (art. 39).

W treści wniosku brak jest wyraźnej motywacji zaskarżenia art. 45 ust. 3 ustawy, normującego pobieranie opłaty stosunkowej za dokonanie zabezpieczenia roszczenia. Ustawodawca nie określił sposobu wyegzekwowania opłaty od wierzyciela, który po dokonaniu zabezpieczenia odmówi jej uiszczenia. Należy jednak mieć na uwadze, że to właśnie wierzyciel jest stroną zainteresowaną w skutecznym wyegzekwowaniu roszczenia. W tej sytuacji ewentualne uzupełnienie przepisu art. 45 ust. 3 treścią analogiczną do art. 49, zdanie 2 i 3 ustawy, nie wydaje się konieczne.

Kwestionowany z kolei art. 45 ust. 4 ustawy nakazuje komornikowi zwrócić, w określonych przypadkach, połowę opłaty stosunkowej pobranej od wierzyciela tytułem zabezpieczenia. Dotyczy to przypadków, w których egzekucja okazała się bezskuteczna bądź wyegzekwowana kwota nie wystarcza na pokrycie kosztów egzekucji. *Ratio legis* tego rozwiązania jest oczywiste. Ma ono dopingować komornika do przeprowadzenia egzekucji w sposób skuteczny. Ewentualne zmniejszenie jego dochodów, będące następstwem egzekucji bezskutecznej, jest związane z ryzykiem wykonywanego zawodu. Zarzut niezgodności przepisu z Konstytucją uważam za bezzasadny.

Pod adresem art. 45 ust. 6 ustawy Wnioskodawca formułuje zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji. Moim zdaniem, zarzut należy oddalić. Kwestionowany przepis (zdanie drugie) zwalnia od wnoszenia „zaliczkowych” opłat stosunkowych tych wierzycieli, którzy zostali zwolnieni od ponoszenia kosztów sądowych przez sąd lub z mocy ustawy. Nie dostrzegam w tym rozwiązaniu niezgodności z Konstytucją. Opłatę nie uiszczoną przez wierzyciela zwolnionego od kosztów sądowych komornik ściąga od dłużnika (art. 59 ust. 1 ustawy). Jego dochody z tytułu opłaty egzekucyjnej nie doznają więc uszczerbku.

Uznając za bezzasadne zarzuty niezgodności z Konstytucją art. 45 ust. 1 – 4 i ust. 6 ustawy wypada uzupełnić tę ocenę ogólniejszą uwagą, że subiektywnym ich źródłem jest dążenie do eliminacji ryzyka zawodowego, związanego z wykonywaniem zawodu komornika. Tymczasem ryzyko zawodowe „obciąża” osobę wykonującą obecnie ten zawód w stopniu wyższym aniżeli analogiczne ryzyko

wiążące się z tą samą profesją wykonywaną do niedawna w ramach statusu pracowniczego. Z treści wniosku wynika, że komornikom zmiana ich statusu odpowiada pod warunkiem, że całe ryzyko finansowe związane z prowadzeniem egzekucji sądowej i jej kosztami ponosiliby wyłącznie dłużnicy i wierzyciele, w tym także Skarb Państwa i organy samorządu terytorialnego.

I druga istotna uwaga. Przepisy art. 45 ustawy, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2002 r., nie przenoszą na komornika całego ryzyka związanego z prowadzeniem tej egzekucji, lecz wprowadzają tylko korektę stopnia tego ryzyka, uwzględniającą zmianę statusu komornika.

We wniosku w sposób pośredni jest kwestionowana wysokość opłaty stosunkowej za egzekucję świadczeń pieniężnych (15 % wartości wyegzekwowanego roszczenia). Wnioskodawca nie podjął jednak próby wykazania, że opłata w tej wysokości nie wystarcza na pokrycie kosztów działalności egzekucyjnej komornika i osiągnięcie przez niego godziwego dochodu.

5. Użyte w art. 45 ust. 5 ustawy określenie „przed wszczęciem egzekucji środków pieniężnych” jest niewątpliwie przejawem niezbyt przyzwoitej legislacji. Mając na względzie spójność terminologii przepisów ustawy (por. chociażby z art. 44) należało użyć wyrazów „przed wszczęciem egzekucji świadczeń pieniężnych”.

Legislacyjne uchybienie, o którym mowa, nie uzasadnia jednak zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

6. Nie dostrzegam niezgodności art. 45a ust. 1 ustawy z art. 2 w związku z art. 35 ust. 3 (?) i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten zobowiązuje komornika do podjęcia, w terminie 3 dni od chwili otrzymania wniosku, czynności egzekucyjnych niezbędnych dla skutecznego przeprowadzenia egzekucji. Za niedotrzymanie wymienionego terminu komornik podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jest oczywiste, że odpowiedzialnością dyscyplinarną, jako jedną z form odpowiedzialności represyjnej, zagrożone są czyny naruszające przepisy prawa i obarczone znamieniem winy. Z tego względu nie byłoby celowe wprowadzanie do art. 45a ustawy kryterium „zawinionego” niedotrzymania terminu. W każdym bowiem przypadku kwestia istnienia bądź braku winy komornika zostanie wyjaśniona w postępowaniu dyscyplinarnym (art. 71-78 ustawy).

Skoro art. 45a ust. 1 ustawy nie określa sposobu obliczania trzydniowego terminu, to zastosowanie mają przepisy art. 111 i art. 115 Kodeksu cywilnego.

7. Wnioskodawca wskazuje na niespójność art. 47 ustawy z art. 770 Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym koszty egzekucji ściąga się wraz z egzekwowanym roszczeniem. Wbrew twierdzeniu Krajowej Rady Komorniczej, zarzut niespójności jest bezpodstawny. Dyspozycja art. 47 nie zmienia zasady wyrażonej w cyt. przepisie Kpc, a jedynie określa częstotliwość pobierania opłaty stosunkowej w przypadku egzekucji świadczeń powtarzających się.

Konstytucyjność rozwiązania przewidzianego w art. 47 ustawy jest jednak wątpliwa z innego powodu. **Przepis ten bowiem faworyzuje dłużnika kosztem interesów komornika. Pozostaje on w sprzeczności z zasadą wyrażoną w art. 64 ust 2 Konstytucji (zasada równej dla wszystkich ochrony prawnej w zakresie praw majątkowych).** Kwestia ta była przedmiotem opinii z dnia 4 kwietnia 2002 r. sygn. akt K.5/02, dotyczącej wniosku Rady Krajowej NSZZ Komorników Sądowych.

8. Zarzut niezgodności art. 59 ust. 4 z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 64 Konstytucji jest niezrozumiały. Wnioskodawca dopatruje się podwójnego opodatkowania w ustanowieniu zasady, według której 20 % „drugiej części opłat egzekucyjnych ściągniętych od dłużnika” stanowi dochód Skarbu Państwa. Wywody mające uzasadnić powyższy pogląd są niejasne. W tej sytuacji nie jestem w stanie ocenić zasadności zarzutu.

Kwestionując konstytucyjność art. 59 ust. 4 ustawy Wnioskodawca zapewne nie uwzględnił solidarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez komornika (art. 769 § 2 Kpc). Udział Skarbu Państwa w opłatach egzekucyjnych ściągniętych od dłużnika znajduje więc uzasadnienie chociażby w powołanym przepisie Kodeksu postępowania cywilnego.

9. Wnioskodawca zarzuca niezgodność art. 63 ustawy z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji z tego powodu, że kwestionowany przepis posługuje się:

- a) pojęciem „dochód”, które nie zostało zdefiniowane w ustawie,
- b) określeniami „czas niezdolności do pracy komornika” oraz „czas urlopu wypoczynkowego komornika”, mimo że stosunek pracy z komornikiem został rozwiązany (art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej).

Zarzut braku definicji dochodu jest bezpodstawny, a to ze względu na treść art. 28 ustawy, według którego komornik jest osobą prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Należy przyjąć, że użyte w art. 63 ustawy określenie „dochód” oznacza dochód w rozumieniu tych przepisów.

Z kolei określenie „czas niezdolności do pracy” nie musi być kojarzone tylko z pracownikiem pozostającym w stosunku pracy. Czasowa bądź trwała niezdolność do pracy może dotyczyć również osoby wykonującej tzw. wolny zawód, czyli wykonującej określone czynności na własny rachunek (jak np. komornik – art. 3a ustawy).

Trafna jest natomiast uwaga Wnioskodawcy, że z art. 63 ustawy należało usunąć określenie „czas urlopu wypoczynkowego”, które pozostaje w ścisłym związku z przepisami prawa pracy. W tym zakresie uzasadniony jest zarzut naruszenia zasady „przyswoitej legislacji”, wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

10. Artykuł 71 pkt 4 ustawy, zdaniem Wnioskodawcy, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony przepis stanowi, że komornik odpowiada dyscyplinarnie za wydatkowanie środków podlegających dokumentacji na działalność rażąco niezgodną z ich przeznaczeniem.

Otóż kwestionowany przepis nie narusza żadnego z wymienionych postanowień ustawy zasadniczej. Komornik, jako funkcjonariusz publiczny, jest obowiązany do szczególnej rzetelności i staranności w ewidencjonowaniu i wydatkowaniu środków finansowych podlegających rozliczeniu lub przekazaniu Skarbowi Państwa lub wierzycielowi, na rzecz którego prowadzona jest egzekucja. Przewidziana więc w ustawie odpowiedzialność dyscyplinarna za naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów, w szczególności za wydatkowanie środków niezgodnie z ich przeznaczeniem, nie pozostaje w opozycji do zasady proporcjonalności, wywodzonej przez Trybunał Konstytucyjny z postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tych względów zarzut niekonstytucyjności art. 71 pkt 4 ustawy należałoby uznać za bezzasadny.

Nie dostrzegam również niezgodności zaskarżonych przepisów z postanowieniami Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Sporządził: Witold Pawełko