67/5/A/2009

WYROK
z dnia 14 maja 2009 r.
Sygn. akt K 21/08[*]

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Kotlinowski – przewodniczący
Ewa Łętowska – sprawozdawca
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 maja 2009 r., wniosku Krajowej Rady Komorniczej o zbadanie zgodności:

1) art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769), zmieniającego brzmienie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.), w zakresie, w jakim usuwa słowa „tylko ustawom" oraz dodaje słowa „prezesowi sądu rejonowego, przy którym działa", z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
2) art. 1 pkt 5 ustawy z 24 maja 2007 r., zmieniającego brzmienie art. 8 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w zakresie, w jakim stwarza możliwość działania wielu komorników w jednym rewirze, z art. 2 Konstytucji;
3) art. 1 pkt 5 ustawy z 24 maja 2007 r., zmieniającego brzmienie art. 8 ust. 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w zakresie, w jakim stwarza wierzycielowi możliwość wyboru komornika na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z art. 2 Konstytucji;
4) art. 1 pkt 5 ustawy z 24 maja 2007 r., zmieniającego brzmienie art. 8 ust. 7 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w zakresie, w jakim pozbawia komornika prawa odmowy przyjęcia wniosku o wszczęcie egzekucji, dokonania zabezpieczenia lub podjęcia innych czynności wchodzących w zakres jego ustawowych zadań, jeśli czynności te miałyby być wykonywane poza jego rewirem komorniczym, z art. 2 Konstytucji;
5) art. 1 pkt 24 ustawy z 24 maja 2007 r., zmieniającego brzmienie art. 29 ust. 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w zakresie, w jakim nakłada na komornika sądowego obowiązek zatrudnienia w okresie 3 lat co najmniej jednego aplikanta komorniczego, z art. 2 Konstytucji;
6) art. 1 pkt 24 ustawy z 24 maja 2007 r., w zakresie odnoszącym się do art. 29 ust. 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w zakresie, w jakim przyznaje prezesowi sądu apelacyjnego uprawnienie do zobowiązania komornika do

[*] Sentencja została ogłoszona dnia 2 czerwca 2009 r. w Dz. U. Nr 81, poz. 687.

zatrudnienia wskazanego aplikanta komorniczego, z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji;

7) art. 1 pkt 29 ustawy z 24 maja 2007 r., w zakresie odnoszącym się do art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w zakresie, w jakim nakłada na komornika sądowego obowiązek zatrudnienia w okresie 2 lat co najmniej jednego asesora komorniczego, z art. 2 Konstytucji;
8) art. 1 pkt 29 ustawy z 24 maja 2007 r., w zakresie odnoszącym się do art. 32 ust. 7 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w zakresie, w jakim przyznaje prezesowi sądu apelacyjnego uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego asesora komorniczego, z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji;
9) art. 1 pkt 37 ustawy z 24 maja 2007 r., w zakresie odnoszącym się do art. 40 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w zakresie, w jakim zwalnia Skarb Państwa od obowiązku uiszczania zaliczek na wydatki w sprawach o egzekucję i o zabezpieczenie, niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji;
10) art. 1 pkt 41 ustawy z 24 maja 2007 r., zmieniającego brzmienie art. 45 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w zakresie, w jakim zwalnia Skarb Państwa od obowiązku uiszczania opłaty z tytułu zabezpieczenia roszczeń pieniężnych niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji;
11) art. 1 pkt 46 ustawy z 24 maja 2007 r., w zakresie odnoszącym się do art. 49a ust. 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w zakresie, w jakim zwalnia Skarb Państwa od obowiązku uiszczania opłaty w sprawach o egzekucję świadczeń niepieniężnych i o dokonanie zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych, niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 44, poz. 288, Nr 85, poz. 571 i Nr 112, poz. 769)**, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. Nr 112, poz. 769)**, jest zgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

2. Art. 8 ust. 2 i 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z 24 maja 2007 r., jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

3. Art. 8 ust. 7 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy z 24 maja 2007 r., w zakresie, w jakim wyklucza możliwość odmowy przyjęcia wniosku o wszczęcie egzekucji lub podjęcia innych czynności wchodzących w zakres ustawowych zadań komornika, poza granicami właściwości sądu apelacyjnego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Art. 29 ust. 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 24 ustawy z 24 maja 2007 r., jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

5. Art. 29 ust. 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 24 ustawy z 24 maja 2007 r., w zakresie, w jakim przyznaje prezesowi sądu apelacyjnego uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta komorniczego, jest zgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 29 ustawy z 24 maja 2007 r., jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

7. Art. 32 ust. 7 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 29 ustawy z 24 maja 2007 r., w zakresie, w jakim przyznaje prezesowi sądu apelacyjnego uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego asesora komorniczego, jest niezgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

8. Art. 40 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 37 ustawy z 24 maja 2007 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

9. Art. 45 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 41 ustawy z 24 maja 2007 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

10. Art. 49a ust. 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r., w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 46 ustawy z 24 maja 2007 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

I

Krajowa Rada Komornicza, wnioskiem z 21 sierpnia 2007 r. (uzupełnionym pismem z 19 października 2007 r.), zgodnie z uchwałą nr 394/III z 5 lipca 2007 r., wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 1 pkt 2, 5, 24, 29, 37, 41 oraz 46 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.) z powołanymi odpowiednio wzorcami konstytucyjnymi, w zakresie, w jakim kwestionowany przepis wprowadził zmiany w brzmieniu wskazanych przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.; dalej ustawa o komornikach).

1. Pierwszy zarzut dotyczy art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2007 r., nadającego nowe brzmienie art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji w zakresie, w jakim usuwa słowa „tylko ustawom” oraz dodaje słowa „prezesowi sądu rejonowego, przy którym działa”.

1.1. Analiza aktualnego brzmienia art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach, zgodnie z którym: „Przy wykonywaniu czynności komornik podlega orzeczeniom sądu i prezesowi sądu rejonowego, przy którym działa”, oznacza, zdaniem Krajowej Rady Komorniczej, że stawia on na jednej płaszczyźnie nadzór sprawowany przez sąd oraz przez prezesa sądu rejonowego, przy którym działa komornik. Poddaje on przy tym komornika nadzorowi prezesa sądu rejonowego również w zakresie wykonywanych przez niego czynności egzekucyjnych. Tymczasem art. 3 ust. 2 pkt 1 *in fine* ustawy o komornikach, w poprzednim stanie prawnym, stanowił, iż nadzór prezesa sądu rejonowego, przy którym działa komornik, nie może wkraczać w działania podlegające nadzorowi sądu. Po nowelizacji zastrzeżenie to zostało pominięte, co prowadzić musi do konkluzji, że obecnie nadzór prezesa sądu rejonowego może wkraczać w działania podlegające nadzorowi sądu.

1.2**.** W ocenie wnioskodawcy, w poprzednim stanie prawnym, gdy nadzór nad czynnościami komornika przysługiwał wyłącznie sądowi rejonowemu, nie występowały wątpliwości, w jaki sposób nadzór ten ma być sprawowany. Poddanie nadzorowi prezesa sądu rejonowego czynności egzekucyjnych komornika powoduje, że brak jest przepisów, które określałyby ramy tego nadzoru oraz środki nadzorcze (przepisy kodeksu postępowania cywilnego normują wyłącznie zasady sprawowania tego nadzoru przez sąd rejonowy). W efekcie należy stwierdzić, że nie zostały wyznaczone ramy prawne, w których prezes sądu rejonowego mógłby sprawować nadzór nad czynnościami komornika. To zaś niewątpliwie narusza art. 7 Konstytucji, który ustanawia zasadę, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

1.3. Niewyznaczenie ram, w których prezes sądu rejonowego ma sprawować nadzór nad czynnościami komornika, oraz form tego nadzoru powoduje, że wobec milczenia prawa, to prezes sądu rejonowego może kształtować zakres i formy nadzoru. Ukształtowanie właściwości sądu egzekucyjnego oraz prezesa sądu nie spełnia warunku pewności prawa, gdyż każdy z nich może podjąć czynności nadzorcze, jak też uznać, że czynności te powinny zostać podjęte przez drugi z organów. To zaś pozostaje w sprzeczności z wymogiem przyzwoitej legislacji, stanowiącym komponent państwa prawa. Tym samym przepis art. 3 ust. 1 w nowym brzmieniu narusza także art. 2 Konstytucji.

1.4. Wnioskodawcy zarzucili ponadto, że art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2007 r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie odmówiono nadania wnioskowi dalszego biegu w toku wstępnej kontroli wniosku (zob. postanowienia TK z: 5 marca 2008 r., sygn. Tw 29/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 85, 9 lipca 2008 r., sygn. Tw 29/07, OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 86).

2. Druga grupa zarzutów dotyczy art. 1 pkt 5 ustawy zmieniającej z 2007 r.

2.1. Po pierwsze, zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis, nadający nowe brzmienie art. 8 ust. 2 ustawy o komornikach w zakresie, w jakim stwarza możliwość działania wielu komorników w jednym rewirze, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Efektem tych zmian będzie sytuacja, w której na jednym obszarze właściwych będzie kilku komorników.

Zdaniem wnioskodawcy, wskutek nowelizacji, pojęcie właściwości miejscowej, w odniesieniu do komorników sądowych, stało się pojęciem relatywnym. Skoro na jednym obszarze działania może działać kilku komorników, zaś każdy z nich jest komornikiem właściwym dla prowadzenia sprawy egzekucyjnej, to powstaje sytuacja, w której dochodzi do krzyżowania się, a właściwie do nakładania się kompetencji kilku komorników.

Tymczasem właściwość miejscowa organów władzy publicznej ma istotne znaczenie z punktu widzenia ładu w zakresie wewnętrznej organizacji aparatu państwa. Relatywizowanie właściwości miejscowej przez dopuszczenie do działania na jednym obszarze kilku organów burzy ten ład.

2.1.1. W ocenie wnioskodawcy, dopuszczenie do działania na jednym obszarze, jakim jest obszar właściwości sądu rejonowego, wielu komorników, godzi w przywołaną wyżej zasadę ustrojową, zgodnie z którą kompetencje organów państwa powinny zostać rozdzielone, przez co zostaje naruszony porządek konstytucyjny, w szczególności zasada demokratycznego państwa prawa wyrażona w art. 2 Konstytucji. Efektem znowelizowanego przepisu będzie zwiększenie ilości sytuacji konfliktowych, dotyczących kompetencji organów państwa, a to nie jest do pogodzenia z dyrektywą ładu i porządku w działaniu organów państwa.

2.1.2. Wnioskodawca podnosi poza tym, że wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu.

Zakładanym celem nowelizacji przepisu art. 8 ust. 2 ustawy o komornikach jest poprawa sprawności i skuteczności egzekucji (zob. uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy 1287/V kadencja, s. 13). W ocenie wnioskodawcy, regulacja, dopuszczająca do działania w jednym rewirze wielu komorników, nie usprawni egzekucji, a wręcz przeciwnie – z uwagi na występowanie zbiegu egzekucji – może prowadzić w indywidualnych sprawach do przewlekłości postępowań. Dlatego też jest nieadekwatna do celu, który chciano osiągnąć. Co więcej, oddali ona osiągnięcie tego celu. Również z tej przyczyny, zdaniem wnioskodawcy, należy uznać że art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej 2007 r., nadający nowe brzmienie art. 8 ust. 2 ustawy o komornikach, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

2.1.3. Poza tym unormowanie zawarte w art. 8 ust. 2 ustawy o komornikach wprowadza możliwość swobodnego wyboru komornika przez wierzyciela na terenie rewiru, a to – zgodnie z założeniami ustawodawcy – prowadzi do konkurencji między komornikami, i przy przyjęciu pełnej konkurencji w ramach rewiru może spowodować skutek w postaci obciążenia jednego komornika większą liczbą spraw, niż miał dotychczas. Rozwiązanie takie nie przyczyni się więc do poprawienia ani szybkości, ani też skuteczności prowadzenia egzekucji.

Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, analiza obowiązujących w Polsce rozwiązań normatywnych wskazuje, że tylko wtedy podmioty publiczne działają w oparciu o zasady konkurencji, gdy należą do tzw. sfery administracji świadczącej. Natomiast żaden organ państwa, który stosuje przymus publiczny – a takim organem jest komornik – nie pozostaje w konkurencji z innym organem. Już samo założenie, że komornik miałby prowadzić grę konkurencyjną, jest założeniem niezgodnym z zasadą demokratycznego państwa prawa, w którym wszystkie organy powinny działać na podstawie przepisów prawa. Z tej przyczyny należy uznać, że art. 8 ust. 2 ustawy o komornikach jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji.

2.2. Po drugie, w ocenie wnioskodawcy, art. 1 pkt 5 ustawy zmieniającej z 2007 r., nadający nowe brzmienie art. 8 ust. 5 ustawy o komornikach, w zakresie, w jakim stwarza wierzycielowi możliwość wyboru komornika na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (w zakresie wzorców z art. 32 ust. 1 oraz art. 45 Konstytucji nie nadano wnioskowi biegu – zob. postanowienia TK z: 5 marca 2008 r.,

sygn. Tw 29/07, 9 lipca 2008 r., sygn. Tw 29/07).

2.2.1. Wnioskodawca, uzasadniając niekonstytucyjność wskazanej regulacji, odwołuje się do argumentacji przytoczonej w odniesieniu do art. 8 ust. 2 ustawy o komornikach. Zwraca więc uwagę, że w świetle nowego uregulowania pojęcie właściwości miejscowej w odniesieniu do komorników sądowych stało się pojęciem relatywnym; naruszona została dyrektywa ładu i porządku w działaniach organów państwa; wprowadzona zmiana jest nieadekwatna do celu, który chciano osiągnąć za jej pomocą; nowe uregulowanie prowadzi do konkurencji między komornikami, a więc organami stosującymi środki przymusu państwowego. Wnioskodawca, odwołując się do doświadczeń państw członkowskich Unii Europejskiej, stwierdza, że w szeregu wypadków wprowadzenie wolnego wyboru komornika prowadziło do powstania sytuacji patologicznych, co pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że już w trakcie prac nad ustawą o komornikach (w roku 1997), kiedy to ustanawiano prawo wyboru komornika na obszarze właściwości sądu apelacyjnego, podnoszono, że egzekucje prowadzone w zbytnim oddaleniu od siedziby komornika są mało skuteczne. Potwierdzają to dane statystyczne. Egzekucje prowadzone poza rewirem komorniczym, a więc stosunkowo niewielkim obszarem, absorbują więcej czasu niż egzekucje prowadzone w niewielkiej odległości od miejsca położenia kancelarii komorniczej. W tym stanie, każda egzekucja, którą komornik będzie zobowiązany prowadzić poza rewirem, w którym ma swoją kancelarię, będzie prowadziła do dezorganizacji jego pracy oraz opóźnień w innych sprawach.

2.3. Po trzecie, wnioskodawca zarzuca, że art. 1 pkt 5 ustawy zmieniającej z 2007 r. nadający nowe brzmienie art. 8 ust. 7 ustawy o komornikach, w zakresie, w jakim pozbawia komornika prawa odmowy przyjęcia wniosku o wszczęcie egzekucji, dokonania zabezpieczenia lub podjęcia innych czynności wchodzących w zakres jego ustawowych zadań, jeśli czynności te miałyby być wykonywane poza jego rewirem komorniczym, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

2.3.1. Zdaniem wnioskodawcy, już samo rozwiązanie normatywne, przewidujące szeroki zakres prawa wyboru komornika, budzi poważne zastrzeżenia co do zgodności z zasadami poprawnej legislacji. Obecnie wierzyciel własnym działaniem może wpływać w sposób jednostronny na jakość innych postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez komornika. Przepis ten może zatem prowadzić do znacznej dezorganizacji funkcjonowania kancelarii komorniczych, czego efektem będzie pogorszenie jakości i szybkości prowadzonych postępowań. Przewidziana w art. 8 ust. 8 ustawy o komornikach możliwość odmowy przyjęcia sprawy, nie zmieni tego stanu, gdyż dotyczy sytuacji specyficznych; komornik może odmówić podjęcia się sprawy, jeżeli w zakresie prowadzonych przez niego egzekucji zaległość przekracza sześć miesięcy (przepis określa sposób obliczenia tej zaległości), a to w praktyce oznacza, że jest to już stan patologiczny, w którym można postawić komornikowi zarzut przewlekłości postępowania.

Z tych przyczyn należy uznać, zdaniem wnioskodawcy, że art. 8 ust. 7 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniająca 2007 r. nie spełnia dyrektywy przyzwoitej legislacji, gdyż znowelizowany przepis nie pozwoli na osiągnięcie zakładanych celów (art. 2 Konstytucji).

3. Kolejne dwa zarzuty dotyczą art. 1 pkt 24 ustawy zmieniającej z 2007 r.

3.1. Kwestionowany przepis wprowadza do art. 29 ustawy o komornikach ustęp 3, zgodnie z którym komornik ma obowiązek zatrudnić w okresie 3 lat co najmniej jednego aplikanta komorniczego. Przepis ten nakłada na komornika sądowego określony

obowiązek prawny, który powinien zostać przez niego wykonany. Możliwość wykonania tego obowiązku jest jednak uzależniona od czynników, na które komornik nie ma wpływu.

Wnioskodawca wskazuje, że po pierwsze, możliwość wykonania obowiązku zatrudnienia będzie zależała od tego, czy w danym okresie zostanie przyjęta na aplikację komorniczą odpowiednia liczba aplikantów. Po drugie, możliwość wykonania obowiązku unormowanego w art. 29 ust. 3 ustawy o komornikach uzależniona jest od tego, czy do kancelarii określonego komornika zostanie skierowany aplikant w celu odbycia aplikacji.

3.1.1. W obowiązującym stanie prawnym komornik nie ma żadnego wpływu na to, czy zdoła wykonać nałożony na niego obowiązek, czy też nie. W tej sytuacji, jeśli wskutek okoliczności, na które nie ma on żadnego wpływu, nie będzie w stanie wykonać nałożonego na niego obowiązku, będzie mógł jedynie podjąć działania zmierzające do tego, by nie został mu postawiony zarzut naruszenia art. 29 ust. 3 ustawy o komornikach.

Pozwala to na sformułowanie wniosku, że na komornika sądowego został nałożony obowiązek prawny, którego wykonanie w żadnym stopniu nie jest uzależnione od jego zachowania. Taki sposób ukształtowania obowiązku prawnego nałożonego na komornika godzi w zasadę przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji).

3.1.2. Ponadto wnioskodawca podkreśla, że obowiązek zatrudnienia aplikanta komorniczego jest obowiązkiem prawnym, który dla komornika sądowego może stanowić istotne obciążenie, w tym również natury finansowej. Tymczasem art. 29 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych nakłada na komornika sądowego obowiązek zatrudnienia w okresie 3 lat „co najmniej" jednego aplikanta komorniczego. Oznacza to, że ustawodawca unormował jedynie dolną granicę zakresu obowiązku spoczywającego na komorniku sądowym. Tym samym zakres obowiązku prawnego spoczywającego na komorniku, nałożonego w drodze tego przepisu, jest niedookreślony, zwłaszcza że art. 29 ust. 5 daje prezesowi sądu apelacyjnego albo radzie właściwej izby komorniczej uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta, kształtując to uprawnienie w oderwaniu od treści obowiązku spoczywającego na komorniku. W istocie możliwe staje się wielokrotne zobowiązywanie komornika do zatrudnienia określonych osób w trzyletnim okresie. W efekcie „górna granica" obowiązku prawnego, który może w praktyce spocząć na komorniku, jest niedookreślona.

Taki sposób ukształtowania obowiązku prawnego nałożonego na komornika, zdaniem wnioskodawcy, godzi w zasadę przyzwoitej legislacji. Z tych przyczyn należy uznać, że art. 1 pkt 24 ustawy zmieniającej z 2007 r. w zakresie odnoszącym się do art. 29 ust. 3 ustawy o komornikach jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

3.2. Poza tym wnioskodawca kwestionuje art. 1 pkt 24 ustawy zmieniającej z 2007 r. w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 29 ust. 5 ustawy o komornikach. Zgodnie z nową regulacją prezes sądu apelacyjnego może zobowiązać komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta komorniczego. Uprawnienie takie przysługuje również radzie izby komorniczej.

3.2.1. Uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta komorniczego pozostaje w ścisłym związku z zasadami odbywania aplikacji komorniczych. Aplikacja komornicza prowadzona jest w formie zajęć seminaryjnych oraz praktyk. Te ostatnie odbywają się w kancelarii komorniczej, w której jest zatrudniony aplikant. Stąd też, by zapewnić aplikantowi komorniczemu możliwość odbywania praktyk, na komorników nałożono obowiązek ich zatrudniania. Natomiast kompetencja do zobowiązania komornika do zatrudnienia konkretnego aplikanta ma zapewnić wymuszenie realizacji tego obowiązku.

Obowiązek zorganizowania i prowadzenia aplikacji ciąży na samorządzie komorniczym, co wynika wprost z art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy o komornikach. Zastrzeżenie

dla samorządu komorniczego organizacji i prowadzenia aplikacji komorniczej pozostaje w ścisłym związku z ciążącym na nim konstytucyjnym obowiązku sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika sądowego. Zatem już na etapie doboru kancelarii komorniczych, w których będzie odbywało się kształcenie praktyczne aplikantów, rada izby komorniczej powinna realizować wynikającą z art. 17 ust. 1 Konstytucji zasadę odpowiedniego sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika sądowego. Zasada ta powinna również stanowić jedno z kryteriów doboru komorników prowadzących szkolenie praktyczne. Natomiast uchwały naruszające tę zasadę podlegają kontroli sądowej, unormowanej w art. 68 ustawy o komornikach.

3.2.2. Uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia konkretnego aplikanta, przyznano również prezesom sądów apelacyjnych. Jednakże sposób skonstruowania tego uprawnienia narusza, zdaniem wnioskodawcy, zarówno art. 2, jak i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia konkretnego aplikanta pozwala prezesowi sądu apelacyjnego na skonkretyzowanie obowiązku prawnego ciążącego na komorniku z mocy prawa. Jednak w wypadku gdy konkretyzacji tej dokonuje prezes sądu, nie wiążą go dyrektywy, którymi związana jest rada izby komorniczej. W odróżnieniu od rady izby komorniczej, posiada on zatem dyskrecjonalne prawo do wyboru komornika, na którego zostanie nałożony obowiązek zatrudnienia konkretnego aplikanta. Taki sposób skonstruowania uprawnienia do władczego kształtowania sytuacji prawnej komornika sądowego, bez wskazania choćby ogólnych dyrektyw, którymi powinien kierować się prezes sądu apelacyjnego, nie spełnia wymogu przyzwoitej legislacji. Zatem już ta okoliczność uzasadnia wniosek, że art. 1 pkt 24 ustawy zmieniającej z 2007 r., nadający nowe brzmienie art. 29 ust. 5 ustawy o komornikach w zakresie, w jakim przyznaje prezesowi sądu apelacyjnego uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta komorniczego, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

3.2.3. Jednocześnie wybór dokonany przez prezesa sądu apelacyjnego może być wyborem, który będzie stał na przeszkodzie realizacji przez samorząd komorniczy obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Żaden przepis ustawy o komornikach nie przewiduje trybu korygowania rozstrzygnięć podejmowanych przez prezesa sądu apelacyjnego. Tym samym decyzje podejmowane przez niego odbierają samorządowi komorniczemu wpływ na sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika sądowego, co pozostaje w sprzeczności z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

4. Wnioskodawca kwestionuje art. 1 pkt 29 ustawy zmieniającej z 2007 r. w zakresie, w jakim nadaje nowe brzmienie art. 32 ust. 6 i 7 ustawy o komornikach.

4.1. Zgodnie z art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, na komornika został nałożony obowiązek zatrudnienia w okresie 2 lat co najmniej jednego asesora komorniczego.

Konstrukcja tego obowiązku jest bardzo zbliżona do konstrukcji obowiązku zatrudniania przez komornika aplikantów, unormowanego w art. 29 ust. 3 ustawy o komornikach. Toteż wobec przepisu art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze wnioskodawca wysuwa zarzuty identyczne z tymi, które zostały wysunięte wobec art. 29 ust. 3 ustawy. Aktualność zachowują również argumenty uzasadniające zarzut niedookreśloności obowiązku prawnego nałożonego na komornika sądowego, sformułowane w odniesieniu do obowiązku wynikającego z art. 29 ust. 3 ustawy. Z tych względów, w ocenie wnioskodawcy, uzasadniony jest zarzut, że art. 1 pkt 29 ustawy zmieniającej z 2007 r. w zakresie odnoszącym się do art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

4.2. Na mocy art. 1 pkt 29 ustawy zmieniającej z 2007 r. nowe brzmienie uzyskał również art. 32 ust. 7 ustawy o komornikach. Wskutek tej nowelizacji, prezesowi sądu apelacyjnego zostało przyznane uprawnienie do zobowiązania komornika sądowego do zatrudnienia wskazanego asesora komorniczego.

Konstrukcja tego uprawnienia jest bardzo zbliżona do konstrukcji uprawnienia prezesa sądu apelacyjnego unormowanego w art. 29 ust. 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Dlatego wobec art. 32 ust. 7 ustawy wnioskodawca wysuwa zarzuty identyczne z tymi, które zostały wysunięte wobec art. 29 ust. 5 ustawy. W pełni aktualne są zatem argumenty uzasadniające zarzut, że kompetencja prezesa sądu apelacyjnego do nakładania na komornika obowiązku prawnego jest kompetencją niedookreśloną i w najmniejszym stopniu nieograniczoną choćby ogólnymi dyrektywami, co pozwala na postawienie zarzutu, że przepis art. 29 ust. 5 nie spełnia postulatu prawidłowej legislacji.

Aktualność zachowują również argumenty na uzasadnienie zarzutu, że przyznanie prezesowi sądu apelacyjnego spowodowało odebranie samorządowi komorniczemu wpływu na sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika sądowego.

Z tych przyczyn, zdaniem wnioskodawcy, uzasadniony jest wniosek, że art. 1 pkt 29 ustawy zmieniającej 2007 r., odnoszący się do 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. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 37 ustawy zmieniającej z 2007 r. z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji odnosi się do zmiany, jaką na mocy tego przepisu wprowadzono do art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach.

Zgodnie ze znowelizowanym art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach, 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, o której mowa w ust. 1 art. 40.

Zdaniem wnioskodawcy, zwolnienie unormowane w art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach stwarza dla Skarbu Państwa, występującego w roli wierzyciela, pierwszą z szeregu preferencji w zakresie ponoszenia kosztów egzekucyjnych. Przyjęcie tej preferencji było celowe i zamierzone przez ustawodawcę. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2007 r. wskazano, że przesłanką przyjętego rozwiązania są powszechnie znane trudności budżetowe, które stanowią istotną przeszkodę w realizacji konkretnych zadań nałożonych na jednostki Skarbu Państwa (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy 1287/V kadencja). Wprowadzenie tego rodzaju preferencji wymaga jednak – stwierdza wnioskodawca – szczegółowego uzasadnienia z punktu widzenia art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Wnioskodawca podniósł, że uregulowanie zawarte w art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach stwarza niebezpieczeństwo dla realizacji założeń ustawy. Przyjęte w art. 40 ust. 2 zwolnienie Skarbu Państwa od ciężaru wnoszenia zaliczki na pokrycie wydatków oznacza, że wydatki te będzie ponosić tymczasowo – do czasu wyegzekwowania ich od dłużnika, albo też definitywnie – komornik. W rezultacie ryzyko prowadzenia egzekucji wymienionych należności Skarbu Państwa w zakresie wydatków egzekucyjnych spoczywać będzie na komorniku sądowym, z pominięciem wierzyciela. Spowoduje to dużą ostrożność w podejmowaniu czynności egzekucyjnych powodujących wydatki, a w

skrajnych wypadkach, przy braku środków na pokrycie wydatków, do zaniechania czynności powodujących wydatki, co będzie rzutować negatywnie na szybkość, skuteczność i efektywność egzekucji należności sądowych. Zatem przyjęte w art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach rozwiązanie jest niezgodne z zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji), jako zagrażające osiągnięciu celów ustawy.

5.2. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca podniósł, że sprawiedliwość wymaga, by zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów.

Analiza pojęcia „Skarb Państwa" doprowadziła wnioskodawcę do konkluzji, że Skarb Państwa nie charakteryzuje się żadną cechą relewantną prawnie, która uzasadniałaby jego uprzywilejowanie w stosunkach cywilnoprawnych, w tym również na etapie egzekwowania przez niego wierzytelności.

Zdaniem wnioskodawcy, uprzywilejowania tego nie usprawiedliwia również, inna wskazana w uzasadnieniu projektu ustawy przesłanka – powszechnie znane trudności budżetowe. Odnosząc się do tego stwierdzenia, wnioskodawca podniósł, że w projekcie ustawy pomylono dwie sfery działalności państwa: sferę publiczną i sferę prywatną. Kwestie budżetowe oraz kwestie zaspokajania potrzeb publicznych przy wykorzystaniu publicznych zasobów pieniężnych, to sfera prawa publicznego *(imperium),* nie zaś prawa prywatnego *(dominium).* Zwolnienie zatem podmiotu prawa cywilnego, jakim jest Skarb Państwa, z powołaniem się na jego „problemy" w sferze publicznoprawnej, stanowi nieporozumienie prawne. Skarb Państwa nie jest podmiotem prawa publicznego, który ma problemy budżetowe, lecz podmiotem działającym w sferze prawa cywilnego, a więc mogącym mieć jedynie „problemy" ze sfery prywatnoprawnej czy właścicielskiej *(dominium).*

Nawet gdyby jednak utożsamić sferę publiczną ze sferą prywatną państwa, to również nie można uznać, stwierdza wnioskodawca, że problemy finansowe mogą być cechą, która mogłaby zostać uznana za cechę istotną, pozwalającą na traktowanie Skarbu Państwa i wszystkich jego *stationes fisci* jako odrębnych kategorii podmiotów, które powinny być uprzywilejowane w stosunku do innych wierzycieli. Gdyby za dostateczny powód zwolnienia od ponoszenia przez wierzyciela zaliczki na wydatki gotówkowe ponoszone na żądanie wierzycieli uznać ich kondycję finansową, to konstytucyjna zasada równości wymagałaby objęcia nią z mocy samej ustawy innych podmiotów, będących również w trudnej sytuacji ekonomicznej. Tymczasem przepis art. 40 ustawy o komornikach nie przyjmuje takiej zasady. Ustawa przewiduje zwolnienie od ponoszenia przez wierzycieli zaliczek na wydatki gotówkowe, jednakże wyłącznie tych, którzy w trybie indywidualnym zostali zwolnieni od kosztów sądowych, po wykazaniu, że nie są w stanie ich ponieść. Natomiast Skarb Państwa z mocy samej ustawy został zwolniony z obowiązku wnoszenia zaliczek. W rezultacie art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach stawia Skarb Państwa, bez dostatecznego uzasadnienia, w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych podmiotów. Z tej przyczyny narusza zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

5.3. Wnioskodawca wskazuje również na naruszenie zasady równości w związku z nałożeniem na komorników szczególnego ciężaru publicznego. Ciężar ten, w swoim charakterze może być porównany z przymusową pożyczką publiczną – jeśli będzie wyłącznie ciężarem tymczasowym, albo też z daniną publiczną – jeśli będzie definitywny. Taki charakter obowiązku nałożonego na komornika potwierdza fragment uzasadnienia projektu ustawy, z którego wynika, że przyczyną wprowadzenia rozwiązania

przewidzianego w art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach są „powszechnie znane trudności budżetowe". Stąd też przerzucenie na komornika obowiązku sfinansowania wydatku, który w innym wypadku ponosi wierzyciel, należy postrzegać jako ciężar publiczny, który obciąża majątek komornika. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, dzięki odciążeniu Skarbu Państwa od obowiązku ponoszenia zaliczek na wydatki gotówkowe, państwo może lepiej realizować swoje zadania publiczne. Oczywiście, samo nałożenie takiego ciężaru publicznego jest dopuszczalne, o ile następuje w drodze ustawy, co w tym wypadku ma miejsce. Jednakże każdy ciężar publiczny może być oceniany z punktu widzenia zasad konstytucyjnych, w tym również zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.3.1.W myśl art. 84 Konstytucji, każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Świadczenia te wykorzystywane są do finansowania zadań publicznych. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zasada ta dotyczy również ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Ciężary te powinny zostać zatem rozłożone równo między wszystkich obywateli, tzn. proporcjonalnie do ich zdolności do ponoszenia tych ciężarów i świadczeń.

Analiza wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat zasady równości oraz analiza statusu prawnego komorników sądowych doprowadziła wnioskodawcę do konkluzji, że sama tylko cecha, jaką jest wykonywanie funkcji komornika, nie jest cechą, która pozwalałaby na uznanie, że tylko oni powinni ponosić ciężar zaliczek na wydatki gotówkowe, które powinien uiścić Skarb Państwa. W uzasadnieniu projektu ustawy, w części dotyczącej zwolnienia Skarbu Państwa od ponoszenia zaliczek na wydatki, wskazano, że komornik jest funkcjonariuszem publicznym (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy 1287/V kadencja, s. 33), co sugeruje, że nałożenie na komornika obowiązku poniesienia ciężaru finansowego zaliczek na wydatki gotówkowe wiąże się z jego statusem publicznoprawnym. Należy jednak stwierdzić, że ta cecha nie uzasadnia obciążenia kogokolwiek dodatkową daniną publiczną. Ponadto obciążenia komornika daniną publiczną ze względu na jego status publicznoprawny stanowi przejaw nieodróżniania pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej) od kwestii osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu. Co więcej, nałożenie daniny publicznej na osobę tylko z tego względu, że jest funkcjonariuszem publicznym, stanowiłoby przejaw nieuzasadnionej dyskryminacji w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.3.2. W ocenie wnioskodawcy, niewątpliwie cechą relewantną w wypadku ponoszenia ciężarów publicznych o charakterze finansowym jest zdolność świadczenia, a nie można uznać, by cała grupa, jaką stanowią komornicy, miała wyższą zdolność do ponoszenia ciężarów finansowych, niż pozostała część społeczeństwa.

Wnioskodawca rozważył, czy taką szczególną cechą, która pozwala obciążyć komorników ponoszeniem ciężaru finansowania zaliczek na wydatki gotówkowe, nie jest fakt, iż uzyskują oni opłaty z tytułu prowadzonej działalności, a niekiedy opłaty te stanowią kwotę wyższą niż jego wydatki. Wskazał jednak, że argument taki nie jest możliwy do obrony w obowiązującym stanie prawnym, gdyż art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, normujący opłaty egzekucyjne, dopasowuje wysokość opłaty do wysokości nakładów rzeczowych i nakładów w sprawach danego typu. Jak wskazuje się w uzasadnieniu do projektu ustawy, proponowana zmiana przepisów art. 49 ma na celu powiązanie wysokości pobieranej przez komornika opłaty z rzeczywistym nakładem jego pracy w danym postępowaniu egzekucyjnym (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy 1287/V kadencja, s. 35 uzasadnienia). Wyraźnie wynika stąd, że w obecnej konstrukcji opłaty nie uwzględnia się możliwości pokrywania kosztów jednej egzekucji

wpływami z innych egzekucji. Zatem w świetle nowych uregulowań, z pobranej przez komornika opłaty w danej sprawie, po pokryciu przez niego kosztów działalności egzekucyjnej, o których mowa w art. 34 ust. 1 ustawy, pozostaje jedynie kwota stanowiąca jego wynagrodzenie. Zatem znowelizowane przepisy ustawy, normujące wysokość opłat, zostały skonstruowane w taki sposób, że wyłączają możliwość kumulowania przez komorników kwot, które nie stanowiłyby ekwiwalentu za wykonaną przez nich pracę, a którymi dysponowanie przez nich mogłoby uzasadniać tezę, iż znajdują się w odmiennej sytuacji, niż inne podmioty i to takiej, która pozwalałaby na obciążenie wyłącznie ich specyficznymi ciężarami publicznymi na rzecz Skarbu Państwa.

Wobec powyższych argumentów, wnioskodawca zajął stanowisko, że art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.4. Wnioskodawca wskazał ponadto, że skutkiem zwolnienia Skarbu Państwa od obowiązku uiszczania zaliczek na wydatki gotówkowe, jest transfer określonej wartości majątku z majątku prywatnego komornika do majątku Skarbu Państwa jako podmiotu prawa prywatnego. Przepis ten powoduje zatem nieuzasadnione żadnymi względami wzbogacenie Skarbu Państwa kosztem prywatnego majątku komornika. Tym samym komornik zostaje pozbawiony czasowo lub definitywnie i to bez żadnego szczególnego uzasadnienia ekonomicznego części swego majątku i to bez żadnej kompensaty ekonomicznej. Jednocześnie żaden przepis nie ustanawia instrumentów, które pozwoliłyby komornikowi na obronę jego interesów majątkowych, jak choćby możliwość zakwestionowania niezbędności takiej czynności dla skuteczności postępowania egzekucyjnego. Przepisy ustawy nie przewidują również żadnych mechanizmów, które pozwalałyby na uzyskanie przez komornika środków finansowych na pokrycie wydatków gotówkowych w sytuacji, gdy zabraknie mu jego własnych zasobów finansowych. Tymczasem ta ostatnia sytuacja nie jest wyłącznie sytuacją czysto hipotetyczną. Skarb Państwa to w istocie wszystkie państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Zatem poniesienie ciężaru wydatków gotówkowych za wszystkie te podmioty przez 652 komorników sądowych może okazać się niemożliwe.

Wobec tego, że przepisy ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nie stwarzają w praktyce żadnych mechanizmów ochrony majątku komornika w sytuacji, gdy prowadzi on egzekucję na rzecz Skarbu Państwa, należy uznać za uzasadniony zarzut naruszenia przez art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach art. 64 ust. 2 Konstytucji.

6. Krajowa Rada Komornicza dopatruje się również niezgodności art. 1 pkt 41 ustawy zmieniającej z 2007 r. z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten nadaje nowe brzmienie art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach.

Art. 45 ust. 1 ustawy o komornikach stanowi, że za dokonanie zabezpieczenia roszczenia pieniężnego komornikowi przysługuje opłata w wysokości 2% wartości roszczenia, które podlega zabezpieczeniu, nie mniejsza jednak niż 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego i nie wyższa niż pięciokrotność tego wynagrodzenia. Opłatę tę uiszcza wierzyciel, składając wniosek o dokonanie zabezpieczenia, a jeżeli nie uiści jej wraz w wnioskiem, komornik wzywa wierzyciela do jej uiszczenia w terminie 7 dni. Do czasu uiszczenia opłaty komornik nie dokonuje zabezpieczenia.

Natomiast kwestionowany ustęp 2 tego artykułu przewiduje, że „w sprawach o zabezpieczenie roszczeń, niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wszczętych na wniosek Skarbu Państwa, w tym na polecenie sądu lub prokuratora, wierzyciele nie mają obowiązku uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 1”.

Ratio legis unormowania zawartego w art. 45 ustawy jest taka, że postępowanie w sprawie zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych dokonywane jest w interesie wierzyciela i

stąd obciążają go koszty postępowania. Na etapie tego postępowania nie jest natomiast możliwa do realizacji zasada, w myśl której ewentualny przyszły dłużnik miałby ponosić odpowiedzialność za te koszty. Stąd też podmiot żądający działania komornika sądowego zobowiązany jest ponieść kwotę opłaty, stanowiącą wynagrodzenie komornika, za wykonane czynności. Następnie wierzyciel i tylko wierzyciel będzie mógł odzyskać kwotę wskazanej opłaty po uzyskaniu w trybie art. 745 § 1 orzeczenia sądu rozstrzygającego o kosztach tego postępowania.

6.1. Z analizy przepisów kodeksu postępowania cywilnego wynika, że koszty postępowania zabezpieczającego, jako element kosztów postępowania cywilnego, mogą być dochodzone wyłącznie przez stronę, na rzecz której koszty te zostały zasądzone. Tym samym, w obowiązującym stanie prawnym, komornik nieotrzymujący opłaty z tytułu dokonania zabezpieczenia od podmiotu, na rzecz którego zabezpieczenie jest dokonywane, nie ma żadnej prawnej możliwości ich uzyskania.

Przepisy ustawy o komornikach nie przewidują również żadnych regulacji, na podstawie których komornik mógłby uzyskać opłatę z tytułu dokonania zabezpieczenia majątkowego na poczet grzywien i kar pieniężnych. Zatem również tego rodzaju zabezpieczenia będą dokonywane bez wynagrodzenia i na koszt komornika.

Uregulowanie pozbawiające komornika wynagrodzenia z tytułu zabezpieczenia dokonanego na rzecz Skarbu Państwa jest, zdaniem wnioskodawcy, niewątpliwie niezgodne z zasadą ochrony własności wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

6.2. Krajowa Rada Komornicza zarzuciła również, że art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach zwolnił od ponoszenia opłaty wyłącznie Skarb Państwa, natomiast opłata ta nadal ciąży na innych podmiotach prawa cywilnego. Tym samym ustawodawca zróżnicował sytuację dwóch grup podmiotów stosunków cywilnoprawnych. Toteż wobec przepisu art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach można wysunąć zarzuty identyczne z tymi, które zostały wysunięte wobec art. 40 ust. 2 ustawy. To zaś uzasadnia wniosek, że art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach, w nowym brzmieniu, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6.3. Wnioskodawca podniósł ponadto, że uregulowanie zawarte w art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach stwarza niebezpieczeństwo dla realizacji założeń ustawy. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że celem wprowadzonych zmian jest usprawnienie egzekucji (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy 1287/V kadencja, s. 4). Tymczasem proponowane w art. 45 ust. 2 ustawy zwolnienie Skarbu Państwa od obowiązku uiszczania opłat z tytułu zabezpieczenia roszczeń pieniężnych oznacza, że ciężar finansowych postępowań zabezpieczających poniesie komornik. Może to doprowadzić w skrajnych wypadkach, przy braku środków na pokrycie kosztów tych postępowań, do powstrzymywania się od prowadzenia tych postępowań, co będzie rzutować negatywnie na szybkość, skuteczność i efektywność postępowań zabezpieczających należności Skarbu Państwa.

W konsekwencji przyjęte w art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach rozwiązanie jest niezgodne z zasadą przyzwoitej legislacji, jako zagrażające osiągnięciu celów ustawy.

7. Ostatni zarzut dotyczy niezgodności art. 1 pkt 46 ustawy zmieniającej z 2007 r., w zakresie, w jakim wprowadza zmiany w art. 49a ustawy o komornikach, a konkretnie zarzut dotyczy art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach w brzmieniu następującym: „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, o której mowa w ust. 1 i 2".

W poprzednim stanie prawnym wszyscy wierzyciele mieli obowiązek uiszczenia opłaty z tytułu zabezpieczenia świadczeń niepieniężnych oraz z tytułu egzekucji tych roszczeń, w momencie wniesienia.

7.1. Wnioskodawca, uzasadniając niekonstytucyjność art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach, zwrócił uwagę, że *ratio legis* kwestionowanego przepisu jest taka sama jak w wypadku art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach. Na poparcie swoich twierdzeń Krajowa Rada Komornicza odwołała się do tych samych argumentów, które przytaczała wcześniej w kontekście art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach. Podobnie jak w tamtym wypadku, jeśli Skarb Państwa – zwolniony na mocy art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach od obowiązku uiszczenia opłaty – nie uiści jej, komornik również nie będzie miał żadnych prawnych możliwości dochodzenia jej czy to od Skarbu Państwa, czy też od innego podmiotu. To znaczy, że we wszystkich sprawach cywilnych, w których dokonywane będzie zabezpieczenie roszczeń niepieniężnych na rzecz Skarbu Państwa, komornik nie otrzyma żadnego wynagrodzenia za dokonane czynności, lecz również nie uzyska zwrotu wydatków poniesionych w związku dokonywanym zabezpieczeniem. Podobnie sytuacja przedstawia się w wypadku opłat z tytułu egzekucji świadczeń niepieniężnych.

W ocenie wnioskodawcy, uregulowanie, które pozbawia komornika wynagrodzenia z tytułu zabezpieczenia świadczenia niepieniężnego oraz egzekucji tego rodzaju świadczenia na rzecz Skarbu Państwa, jest niewątpliwie niezgodne z zasadą ochrony własności wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

7.2. Art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji zwolnił od ponoszenia opłaty wyłącznie Skarb Państwa, natomiast opłata ta nadal ciąży na innych podmiotach prawa cywilnego. Tym samym ustawodawca zróżnicował sytuację dwóch grup podmiotów stosunków cywilnoprawnych. Dlatego wobec art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach można wysunąć, zdaniem wnioskodawcy, zarzuty identyczne z tymi, które zostały wysunięte wobec art. 40 ust. 2 oraz art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach. To zaś uzasadnia wniosek, że art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach, w nowym brzmieniu, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

7.3. Zdaniem wnioskodawcy, przyjęte w art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach rozwiązanie, podobnie jak rozwiązania przyjęte w art. 40 ust. 2 oraz w art. 45 ust. 2 ustawy, jest niezgodne z zasadą przyzwoitej legislacji, jako zagrażające osiągnięciu celu ustawy, jakim jest usprawnienie egzekucji.

II

1. W imieniu Sejmu pisemne stanowisko przedstawił Marszałek Sejmu, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 3 ust. 1, art. 8 ust. 2, 5 i 7, art. 29 ust. 3 i art. 32 ust. 6 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2007 r., są zgodne z art. 2 Konstytucji,

2) art. 29 ust. 5 i art. 32 ust. 7 ustawy o komornikach sądowych, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2007 r., są niezgodne z art. 17 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

3) art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2007 r., są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32

ust. 1 i art. 2 Konstytucji.

Sejm, w uzasadnieniu stanowiska odniósł się do poszczególnych zarzutów.

1.1. Zarzut niezgodności art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Sejm nie podzielił stanowiska wnioskodawcy. Stwierdził, że analizując ten zarzut, należy uwzględnić brzmienie art. 16 ust. 1 ustawy o komornikach, który wyraźnie stanowi, że: „Komornik jest obowiązany postępować zgodnie z przepisami prawa", natomiast podległość prezesowi sądu rejonowego jest związana ze statusem komornika, który działa jako funkcjonariusz publiczny. Działanie komornika jako funkcjonariusza publicznego potwierdza art. 4 ustawy („Komornik używa okrągłej pieczęci urzędowej *z* godłem Rzeczypospolitej Polskiej, wskazującej w otoku pełnioną funkcję, sąd rejonowy, przy którym działa, imię i nazwisko oraz siedzibę kancelarii").

1.2. Zarzut niezgodności art. 8 ust. 2 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji.

Zachowanie ładu i porządku w działaniu funkcjonariuszy publicznych, jakimi są komornicy, nie jest uwarunkowane zakazem prowadzenia egzekucji na obszarze danego rewiru przez dwóch lub kilku komorników. Bezpodstawna jest obawa Krajowej Rady Komorniczej, że odstąpienie od zasady wyłącznej właściwości miejscowej jednego tylko komornika na obszarze danego rewiru nie pozwoli na osiągnięcie sprawnej i skutecznej egzekucji.

1.3. Zarzut niezgodności art. 8 ust. 5 i 7 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji.

Krajowa Rada Komornicza argumentuje, że przepisy art. 8 ust. 5 i 7 pozostaje w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji, ponieważ egzekucje prowadzone w zbytnim oddaleniu od siedziby komornika są mało skuteczne oraz czasowo bardziej absorbujące niż egzekucje wykonywane w pobliżu kancelarii komorniczej oraz dlatego, że każda egzekucja prowadzona poza rewirem, w którym ma siedzibę kancelaria komornicza, może powodować dezorganizację pracy komornika oraz opóźnienia w innych sprawach.

Sejm nie zgodził się z tymi zarzutami. Na podstawie art. 8 ust. 8 ustawy komornik ma prawo odmówić podjęcia czynności wchodzących w zakres jego ustawowych zadań, jeżeli powstała u niego zaległość prowadzonych spraw przekracza 6 miesięcy. Nie można przyjąć argumentu, że egzekucja prowadzona poza rewirem komorniczym spowoduje dezorganizację pracy komornika. Skuteczność prowadzonej egzekucji jest zależna wyłącznie od umiejętności organizacyjnych komornika, a nie od odległości miejsca prowadzenia egzekucji od siedziby kancelarii komorniczej.

1.4. Zarzut niezgodności art. 29 ust. 3 oraz art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji.

Sejm nie podzielił poglądu Krajowej Rady Komorniczej o niezgodności art. 29 ust. 3 i art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze z art. 2 Konstytucji. Wskazał, że obowiązek wprowadzony tymi przepisami ma na celu ułatwienie dostępu do zawodu komornika. Nie powinien on jednak zbytnio utrudnić działania komornika. Jeżeli z przyczyn od siebie niezależnych nie będzie on mógł zatrudnić aplikanta (asesora) komorniczego, może wystąpić do prezesa sądu apelacyjnego o zwolnienie z tego obowiązku. Prezes sądu apelacyjnego może zwolnić z tego obowiązku po zasięgnięciu opinii prezesa właściwego sądu rejonowego i rady właściwej izby komorniczej (art. 29 ust. 4 i art. 32 ust. 6 zdanie drugie ustawy). Należy ocenić, że przyjęta konstrukcja, ułatwiając dostęp do zawodu komornika, jednocześnie w dostatecznym stopniu chroni interesy komorników już funkcjonujących w zawodzie.

1.5. Zarzut niezgodności art. 29 ust. 5 oraz art. 32 ust. 7 ustawy o komornikach z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

W tym wypadku Sejm zgodził się z zarzutami Krajowej Rady Komorniczej i uznał, że konstytucyjna kompetencja samorządu komorniczego do sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu komornika uzasadnia sugerowane przez wnioskodawcę ograniczenie arbitralności decyzji prezesa sądu apelacyjnego. W konkluzji należy się zgodzić ze stwierdzeniem, że art. 29 ust. 5 oraz art. 32 ust. 7 ustawy są niezgodne z art. 17 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.6. Zarzut niezgodności art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 oraz art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu, zastrzeżenia Krajowej Rady Komorniczej wobec wyżej wymienionych przepisów należy uznać za uzasadnione. Skarb Państwa, jako osoba prawna, podlega normom prawa cywilnego kształtującym zasadę równorzędności podmiotów w stosunkach cywilnoprawnych. Ta zasada wywodzi się bezpośrednio z konstytucyjnej zasady równości, powiązanej z art. 64 ust. 2 Konstytucji, gwarantującym równą dla wszystkich ochronę prawną własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Nałożenie na komornika obowiązku „kredytowania" Skarbu Państwa przez okresowe ponoszenie wydatków związanych z egzekucją i zabezpieczeniem, oznacza uprzywilejowanie Skarbu Państwa kosztem komornika, który zgodnie z art. 3a ustawy wykonuje czynności egzekucyjne na własny rachunek. Art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 ustawy wprowadza istotne uprzywilejowanie Skarbu Państwa i reprezentujących go państwowych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej w stosunku do pozostałych podmiotów prawa cywilnego. Ponadto przepisy te obciążają komornika obowiązkiem czasowego „kredytowania" Skarbu Państwa, co pociąga za sobą pomniejszanie dochodów komornika.

Z powyższych względów zdaniem Sejmu należy przychylić się do tezy, że art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach są sprzeczne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 7 maja 2009 r. wyraził pogląd, że niezgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi są: art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 oraz art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach. Pozostałe zakwestionowane przepisy, zdaniem Prokuratora Generalnego, są zgodne z Konstytucją. Prokurator Generalny, ustosunkowując się do wniosku, w kolejności podniesionych w nim zarzutów, stwierdził:

2.1. Zarzut niezgodności art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach z art. 2 i art. 7 Konstytucji należy uznać za chybiony. Poddanie komornika podległości prezesowi sądu rejonowego, przy którym komornik działa, nie oznacza bynajmniej wyłączenia związania komornika przepisami prawa, a więc zniesienia obowiązku działania na podstawie prawa – stosownie do art. 7 Konstytucji. Nadal pozostaje w ustawie o komornikach wyeksponowana w art. 16 ust. 1 zasada podporządkowania komornika przepisom prawa, we wszystkich jego działaniach. Podległość prezesowi sądu oznacza jedynie rodzaj relacji quasi-służbowej, w ramach struktury państwowej. Wbrew zarzutowi wniosku, przepis ten nie zrównuje służbowych poleceń prezesa sądu, kierowanych do komornika, z orzeczeniami sądu, wydawanymi w ramach nadzoru judykacyjnego. Te ostatnie bowiem wiążą nie tylko komornika, lecz także strony postępowania egzekucyjnego czy zabezpieczającego, podczas gdy podległość prezesowi nie oznacza związania poleceniami, które wkraczałyby w zakres zastrzeżony dla nadzoru judykacyjnego. Można częściowo

zgodzić się z zarzutem wnioskodawcy, iż regulacja zawarta w art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach pozostawia bez szczegółowego uregulowania zakres podporządkowania komornika prezesowi sądu oraz tryb realizacji, wynikających z niego uprawnień prezesa sądu. Taki niedostatek regulacji nie uzasadnia jednak zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji i wynikającej z niego zasady przyzwoitej legislacji.

2.2. Zarzutów wobec art. 8 ust. 2 ustawy o komornikach nie można podzielić. Z dotychczasowej konstrukcji przyporządkowania pewnego obszaru działania określanego jako rewir komorniczy tylko jednemu komornikowi nie wynika konieczność prawnej stabilizacji takiego uregulowania. Jest oczywiste, i w tym zakresie wnioskodawca ma w pełni rację, że organy wykonujące zadania państwa powinny mieć uregulowaną tzw. właściwość rzeczową i miejscową. Jednak z tego postulatu nie wynika reguła, że w danym obszarze nie może uzyskać identycznych kompetencji więcej organów tego samego rodzaju, z pozostawieniem możliwości wyboru organu przez podmiot realizujący swe prawa. Jedynym warunkiem jest, aby zakres kompetencji takich organów był identyczny i aby miały one zapewnione takie same warunki wykonywania swych kompetencji. Wprowadzenie wielości komorników w znacznym obszarze (rewirze komorniczym) w niczym nie narusza zasad porządku publicznego. Możliwa do powstania w wyniku takiej regulacji konkurencyjność między komornikami, powołanymi w tym samym rewirze, nie godzi bynajmniej w zasadę demokratycznego państwa prawnego, określoną w art. 2 Konstytucji. Owa konkurencyjność nie będzie się wszak realizować poprzez konkurencję cenową „usługi" komorniczej, lecz poprzez sprawność i aktywność komorników, działających w obszarze tego samego rewiru. Może ona w rezultacie doprowadzić do podniesienia jakości działań komorników. Możliwe zbiegi egzekucji będą oczywiście w niektórych wypadkach powodować konieczność ich rozwiązania, w trybie art. 773^1 § 2 k.p.c., powodując czasowe spowalnianie czynności egzekucyjnych. Jednak ocena racjonalności i skuteczności przewidzianego rozwiązania nie może być badana przy kontroli zgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji.

2.3. Podobnie chybione są zarzuty wniosku skierowane do art. 8 ust. 5 ustawy o komornikach. Dopuszczenie możliwości prowadzenia postępowania egzekucyjnego przez każdego komornika na obszarze całego kraju (z wyjątkiem spraw o egzekucję z nieruchomości i spraw, w których stosuje się przepisy o takiej egzekucji) nie zaburza ładu i porządku w działaniu organów państwa, jakimi bez wątpienia są komornicy. Konieczność uregulowania właściwości miejscowej organów wykonujących zadania państwa ma przede wszystkim gwarantować podmiotom zainteresowanym działaniem organu, aby ten nie mógł uchylić się od wykonania swej powinności. Wybór komornika niewłaściwego miejscowo do prowadzenia egzekucji należy do wierzyciela i nie ogranicza jego praw, lecz przeciwnie, stwarza możliwość wyboru komornika, w ocenie wierzyciela sprawniejszego i skuteczniejszego. Jest to rozwiązanie zbliżone do wyboru właściwości sądu w trybie art. 46 k.p.c., z tą jednak różnicą, że nie zależy od umowy między stronami, ale jedynie od woli wierzyciela. Nie można skutecznie zarzucać, że wprowadzenie regulacji zawartej w art. 8 ust. 5 godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego i w ten sposób prowadzi do niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji.

2.4. Zakwestionowany we wniosku art. 8 ust. 7 ustawy o komornikach jest konsekwencją wprowadzenia prawa wyboru komornika przez wierzyciela, bez względu na właściwość miejscową komornika. Umocowanie komornika do swobodnej odmowy prowadzenia czynności poza jego rewirem działania niweczyłby sensowność regulacji, zawartej w art. 8 ust. 5 ustawy o komornikach. Obawy wnioskodawcy, związane z

możliwością wyboru komornika do prowadzenia konkretnego postępowania poza obszarem jego właściwości, bez prawa odmowy przyjęcia takiej sprawy przez komornika, nie mogą podważyć zgodności również tego przepisu z art. 2 Konstytucji. Przed wszystkim prawo takie jednak służy komornikowi, gdy ma on znaczną zaległość w prowadzeniu czynności należących do jego właściwości miejscowej (art. 8 ust. 8 ustawy o komornikach). Takie uregulowanie stanowi swoisty bezpiecznik, który pozwoli na ograniczenie wyboru komornika niewłaściwego miejscowo, gdy kierowanie do niego wniosków o prowadzenie spraw poza jego rewirem mogłoby istotnie pogorszyć stan spraw przez niego prowadzonych. Jest oczywiste, że prymat interesu wierzyciela nad wygodą komornika nie może być traktowany jako naruszenie reguły demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasady przyzwoitej legislacji.

2.5. Zarzuty wobec art. 29 ust. 3 i art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, ze względu na ich tożsamość i podobieństwo regulacji, zawartych w tych przepisach, nadają się do łącznego rozpatrzenia. Oba kwestionowane przepisy nakładają na komorników obowiązek zatrudnienia w okresie 3 lat aplikanta komorniczego oraz w okresie 2 lat asesora komorniczego. Obowiązująca droga do uzyskania kwalifikacji zawodowych komorników została uregulowana jako system aplikacji, egzaminów zawodowych oraz, w kolejności, odbycia praktyki na stanowisku asesora komorniczego. Taki sposób kształtowania kadr komorniczych wymaga zagwarantowania w obu etapach przygotowania zawodowego udziału w praktycznym wykonywaniu zawodu. Jedynym właściwym sposobem uzyskania umiejętności praktycznych w tym specyficznym zawodzie jest praktyka w kancelarii komorniczej. Z tego względu niezbędne jest ustawowe zagwarantowanie możliwości zatrudnienia aplikanta i asesora w konkretnej kancelarii komorniczej. Dbałość o właściwe przygotowanie zawodowe przyszłych komorników nie może być wyłącznym zadaniem państwa, lecz musi także być podzielona z członkami zawodowej korporacji. Nie można przy tym pozostawić przyjmowania aplikantów i asesorów komorniczych swobodnemu uznaniu samych komorników. Mogłoby bowiem dochodzić do hermetyzacji zawodu, godzącej w konstytucyjnie gwarantowaną wolność wyboru zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Powyższe okoliczności powodują, że rozwiązania zawarte w kwestionowanych przepisach realizują wartość konstytucyjną, jaką jest ochrona prawa wyboru zawodu, chociaż prowadzą do nałożenia na komorników obowiązków, także wiążących się z obciążeniami finansowymi, gdyż zatrudnienie aplikanta i asesora wymaga wypłacania takiej osobie wynagrodzenia, a także ponoszenia innych ciężarów, związanych z zatrudnianiem pracowników. Warto przy tym przypomnieć, że zarówno aplikanci jak i asesorzy komorniczy nie tylko kształcą się w trakcie zatrudnienia w kancelarii komorniczej, ale także – jako pracownicy – wykonują pracę na rzecz komornika, który ich zatrudnia. Wbrew zarzutowi wnioskodawcy, regulacja ta nie narusza konstytucyjnej zasady przyzwoitej legislacji, przez to, że nie określa maksymalnej liczby aplikantów i asesorów komorniczych obowiązkowo zatrudnianych przez jednego komornika. Ze sformułowań tych należy wyprowadzać wniosek, że obowiązek powyższy jest zrealizowany, gdy komornik zatrudni tylko jednego aplikanta i jednego asesora komorniczego. Nie można przy tym zasadnie wywodzić, że komornik, do którego nie został skierowany aplikant albo asesor, narusza prawny obowiązek, określony w omawianych przepisach. Dla zapewnienia realizacji tego obowiązku został wprowadzony mechanizm kierowania aplikantów i asesorów do poszczególnych komorników przez właściwe rady komornicze oraz przez prezesów sądów apelacyjnych. Taki mechanizm na gwarantować, że liczba skierowanych do poszczególnych komorników aplikantów i asesorów będzie kształtowana w rozsądnych rozmiarach. Mechanizmem zabezpieczającym interesy komornika jest możliwość uzyskania przez komornika

zwolnienia z obowiązku, o którym mowa, decyzją prezesa sądu apelacyjnego, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby komorniczej. Na tym etapie mogą zatem zostać uwzględnione także zastrzeżenia komornika w odniesieniu do konkretnej osoby, jak również zastrzeżenia wynikające z realnych możliwości zatrudnienia. Podsumowując, nie można dopatrzyć się, aby art. 29 ust. 3 i art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o komornikach były niezgodne z art. 2 Konstytucji, ze względu na naruszenie zasady przyzwoitej legislacji.

2.6. Związany z ostatnio analizowanymi przepisami art. 29 ust. 5 oraz art. 32 ust. 7 ustawy o komornikach kształtują kompetencje właściwej rady izby komorniczej oraz właściwego prezesa sądu apelacyjnego do kierowania wskazanego aplikanta oraz asesora komorniczego w celu zatrudnienia przez komornika. Nie można zgodzić się z zarzutem, że udzielenie kompetencji, niezależnie od przyznania jej radzie izby komorniczej, także prezesowi właściwego sądu apelacyjnego narusza art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę przyzwoitej legislacji. Można dostrzec pewną niedoskonałość tej regulacji, bo nie rozstrzyga ona ani sposobu bezkolizyjnego wykonywania tych kompetencji przez radę izby komorniczej oraz prezesa sądu apelacyjnego, ani kryteriów, według których prezes sądu apelacyjnego będzie dokonywał wyboru komornika i aplikanta, a także asesora komorniczego, kierowanego do zatrudnienia. Można jednak przyjmować bez obawy błędu, że kolizje takie będą rozstrzygane w ramach współdziałania tych organów, tak aby nie dochodziło do nadmiernego obciążania komorników zatrudnianiem aplikantów i asesorów komorniczych. Nie ma racji także wnioskodawca, zarzucając, że przyznanie konkurencyjnej kompetencji kierowania do zatrudnienia aplikantów i asesorów komorniczych prezesowi sądu apelacyjnego godzi w zasadę samorządności zawodowej oraz sprawowania właściwej pieczy nad wykonywaniem zawodu przez samorząd, wynikające z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Przede wszystkim wątpliwości budzi, czy zawód komornika sądowego należy do zawodów zaufania publicznego, a więc czy istnienie i kompetencje samorządu zawodowego komorników oparte są na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji, czy ewentualnie jest to samorząd utworzony zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy zasadniczej. Normodawca konstytucyjny nie określił cech zawodów zaufania publicznego. Niemniej za P. Sarneckim można przyjąć, że „zawodami zaufania publicznego [w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP], są zawody, których wykonywanie łączy się z przyjmowaniem informacji, dotyczących sfery życia osobistego, a nawet intymnego innych ludzi. Zorganizowanie takiego zawodu w korporację samorządową, z konstytucyjnie założonym istnieniem «pieczy» nad jego wykonywaniem, z pewnością w określonym stopniu niweluje niepewność jednostki, zawsze przecież występującą przy powierzaniu informacji osobistych osobie trzeciej” (P. Sarnecki w glosie do wyroku Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1217/98, „Palestra” nr 5-6/2002, s. 185). Tymczasem komornicy wykonują zadania z zakresu władzy publicznej, a takie zadania z reguły nie powodują zaliczenia do zawodów zaufania publicznego. Utworzenie w drodze ustawy samorządu zawodowego komorników, z funkcjami w znacznej mierze odpowiadającymi zakresowi określonemu w art. 17 ust. 1 Konstytucji, nie oznacza nadania temu zawodowi charakteru zawodu zaufania publicznego. Nie należy bowiem utożsamiać każdego zawodu, którego wykonywanie powinno wiązać się z zaufaniem do kompetencji, bezstronności i praworządności działania, z zawodem zaufania publicznego. Można więc stwierdzić, że – mimo ukształtowania samorządu zawodowego komorników – przepisy dotyczące kompetencji tego samorządu lub je ograniczające nie mogą być konfrontowane z art. 17 ust. 1 Konstytucji. W rezultacie dla oceny zgodności z Konstytucją obu omawianych przepisów ten wzorzec jest nieadekwatny.

2.7. Przepisy art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach stanowią kompleks regulacji szczególnego potraktowania Skarbu Państwa, występującego jako inicjator (wnioskodawca) postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego, w sprawach niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, prowadzonego przez komorników sądowych. Szczególne potraktowanie Skarbu Państwa w tych sprawach polega na zwolnieniu polecającej prowadzenie egzekucji lub postępowania zabezpieczającego *statio fisci* z obowiązku uiszczenia zaliczki na poczet niektórych wydatków komornika oraz uiszczania opłaty należnej od wniosku. Koszty podejmowanych czynności, normalnie podlegających zaliczkowaniu przez wierzyciela, musi zatem pokrywać komornik, przy czym niejednokrotnie bez perspektywy ich zwrotu. Podobnie może okazać się, że w niektórych wypadkach opłata stanowiąca wynagrodzenie komornika nie zostanie uzyskana w trakcie egzekucji od dłużnika ani nie zostanie *in fine* uiszczona przez wierzyciela. Skarb Państwa w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym winien być zrównany z innymi uczestnikami obrotu prawnego. Z punktu widzenia egzekucji komorniczej, wszystkich wierzycieli, w tym także Skarb Państwa, łączy wspólna istotna (relewantna) cecha inicjatora postępowania egzekucyjnego. Wynikający z art. 32 ust. 1 Konstytucji zakaz uprzywilejowywania podmiotów o tych samych cechach nie pozwala na wyposażenie Skarbu Państwa w szczególny przywilej, w zakresie kosztów postępowania, w sytuacji, gdy zaliczki i opłaty, od których został zwolniony mocą kwestionowanych przepisów, nie stanowią dochodów Skarbu Państwa, lecz dochody komornika. Zatem należy podzielić pogląd wnioskodawcy o niezgodności analizowanych przepisów z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przepisy te również nie przewidziały pokrycia wydatków i opłat w niektórych wypadkach prowadzonych egzekucji. Jak trafnie wskazuje wnioskodawca, w takich wypadkach komornik nie tylko jest obowiązany do kredytowania Skarbu Państwa, ale także często nie uzyska zwrotu kosztów poniesionych na dokonane czynności ani należnego mu wynagrodzenia. Bez wątpienia takie uregulowanie jest wynikiem niezamierzonego błędu ustawodawcy, który nie dostrzegł tych wypadków i nie zagwarantował właściwego źródła pokrycia owych należności komornika. Takie wady omawianych przepisów uzasadniają wniosek o orzeczenie ich niezgodności z art. 2 Konstytucji, jako niezgodnych z zasadą przyzwoitej legislacji. Wreszcie trafny jest zarzut wnioskodawcy, że w niektórych sytuacjach, objętych omawianymi przepisami, dochodzi do utraty przez komornika należnych dochodów oraz powoduje pokrywanie kosztów niektórych wydatków z własnych źródeł komornika, a przez to przepisy te są niezgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji, statuującym zasadę ochrony praw majątkowych.

3. Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze, że wniosek w sprawie zbadania zgodności przepisów ustawy o komornikach z Konstytucją został złożony zanim zakwestionowane przepisy weszły w życie, wystąpił do Krajowej Rady Komorniczej z zapytaniem, czy po upływie ponad roku od wejścia w życie kwestionowanej ustawy, ujawniły się konkretne problemy, które w swoim wniosku wskazywała Krajowa Rada Komornicza.

W piśmie z 9 lutego 2009 r. Krajowa Rada Komornicza, opierając się na danych uzyskanych z poszczególnych kancelarii, poinformowała, że obecnie można już wskazać występowanie negatywnych zjawisk, będących skutkiem nowelizacji przepisów, dokonanej ustawą z 24 maja 2007 r. W szczególności wnioskodawca poinformował o zjawisku nierównomiernego wpływu wniosków o wszczęcie egzekucji w poszczególnych kancelariach, co jest skutkiem możliwości wyboru komornika na terenie całego kraju. Niekiedy różnice te są znaczne, a zbyt duży napływ spraw rzutuje na jakość (szybkość, skuteczność) egzekucji. Krajowa Rada Komornicza wskazuje też na istotny wzrost liczby

zbiegów egzekucji i wydłużania się z tego powodu postępowań egzekucyjnych. Potwierdziły się również obawy komorników co do konieczności ponoszenia ostatecznych kosztów postępowań (zwłaszcza zabezpieczających) z własnych środków.

4. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się także do Ministerstwa Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie, jak w praktyce funkcjonują nowe rozwiązania, w szczególności te, które tak krytycznie ocenia w swoim wniosku Krajowa Rada Komornicza.

W pismach z 11 lutego 2009 r. i 6 marca 2009 r. Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że Krajowa Rada Komornicza w pismach kierowanych do Ministerstwa po wejściu w życie nowelizacji z 2007 r. wielokrotnie wskazywała na niezgodność z Konstytucją zaskarżonych przepisów, przytaczając argumenty podnoszone wcześniej w toku prac nad nowelizacją. Jednak ani komornicy, ani prezesi sądów nie sygnalizowali dotychczas problemów i trudności związanych ze stosowaniem kwestionowanych regulacji.

Odnosząc się do konkretnych regulacji, Ministerstwo Sprawiedliwości wyraziło pogląd, że w sprawach o zabezpieczenie roszczeń (art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach) oraz w sprawach o egzekucję świadczeń niepieniężnych i o dokonanie zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych (art. 49a ustawy) rzeczywiście brak jest podstawy prawnej do uzyskania przez komornika opłaty, od uiszczenia której Skarb Państwa został ustawowo zwolniony.

Odnosząc się do regulacji przewidzianej w art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach (zwolnienie Skarbu Państwa z uiszczania zaliczki na wydatki gotówkowe), Ministerstwo Sprawiedliwości wywodzi, że uzyskanie przez komornika wyłożonych za Skarb Państwa kwot gotówkowych (w wypadkach wskazanych przez wnioskodawcę) wydaje się możliwe jedynie z zastosowaniem wykładni rozszerzającej art. 42 ust. 2 ustawy o komornikach. Jednakże jednocześnie stwierdza, że komornik nie może w postępowaniu o dokonanie zabezpieczenia stosować odpowiednio art. 49 ust. 3 ustawy o komornikach, gdyż nie jest uprawniony do decydowania o kosztach postępowania zabezpieczającego (w tym o wydatkach w tym postępowaniu). Prowadzić to może do wniosku, że w zakresie postępowania zabezpieczającego art. 42 ust. 2 ustawy o komornikach jest sprzeczny z art. 745 k.p.c. i wobec tego nie będzie mógł być stosowany.

III

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Przedstawiciel wnioskodawcy złożył nadto pismo, w którym przedstawiono wyniki ankiety skierowanej do komorników, w której zadano pytania dotyczące zjawisk objętych zakresem zarzutów sformułowanych we wniosku. Odpowiedzi zawierały sformułowania i oceny komorników, potwierdzające twierdzenia wniosku.

Przedstawiciel Sejmu poinformował o toczących się w parlamencie pracach nad nowelizacją ustawy o komornikach i gotowości uwzględnienia w tych pracach wniosków płynących z przeprowadzenia przez Trybunał Konstytucyjny kontroli konstytucyjności ustawy.

IV

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia i kontroli konstytucyjności – ustawa nowelizująca czy znowelizowana.

1.1. W *petitum* wniosku z 21 sierpnia 2007 r. Krajowa Rada Komornicza zakwestionowała fragment nowelizacji: art. 1 pkt 2, 5, 24, 29, 37, 41 i 46 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.), w zakresie odnoszącym się do zmian w brzmieniu wskazanych przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.; dalej ustawa o komornikach).

Wniosek został sporządzony na podstawie uchwały Krajowej Rady Komorniczej nr 394/III z 5 lipca 2007 r. Formalnie, jako przedmiot wniosku, wskazano przepis ustawy nowelizującej z 2007 r., tj. art. 1 tej ustawy, dodający nowe przepisy lub nadający nowe brzmienie przepisom ustawy o komornikach. Kwestionowana regulacja weszła w życie 28 grudnia 2007 r., a zatem już po złożeniu wniosku w Trybunale Konstytucyjnym. W istocie jednak zarzuty sformułowane w uzasadnieniu, dotyczą bezpośrednio przepisów ustawy o komornikach, zmienionych lub dodanych na podstawie ustawy zmieniającej z 2007 r. Wobec tego należy ustalić, czy ocenie Trybunału podlegają przepisy ustawy zmieniającej z 2007 r. (zakwestionowane w *petitum* wniosku), czy przepisy ustawy o komornikach, które na skutek nowelizacji zostały zmienione. Istotne znaczenie ma tu charakter postawionych zarzutów: czy mają one charakter merytoryczny czy formalny.

To, czy przepisy zmieniające czy zmieniane stanowią przedmiot kontroli, ma istotne znaczenie z punktu widzenia skutków ewentualnego stwierdzenia ich niezgodności z Konstytucją (por. A. Mączyński, *Kontrola konstytucyjności przepisów uchylających i zmieniających,* [w]: *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia,* Warszawa 2001, s. 157 i wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133, pkt 1.1 i 1.2 w części III uzasadnienia).

1.2. Sposób sformułowania zarzutów we wniosku Krajowej Rady Komorniczej oraz ich merytoryczny charakter wskazują, że w istocie została zakwestionowana treść przepisów (norm) zmienionych (dodanych) w wyniku uchwalenia przepisów zmieniających. Krajowa Rada Komornicza nie kwestionuje ani trybu uchwalenia tych przepisów, ani sposobu wprowadzenia ich w życie. Tylko w takim wypadku kontrolę Trybunału należałoby odnosić do przepisów (norm) zmieniających (zob. wyrok TK z 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26). W tej sytuacji przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie należało uczynić przepisy ustawy o komornikach (ustawa zmieniana), co do których skierowano zarzuty w uzasadnieniu wniosku, a więc przepisy ustawy zmienionej w brzmieniu nadanym im przez ustawę zmieniającą z 2007 r.

1.3. Kierując się treścią wniosku i sposobem przyjętej w nim argumentacji oraz faktem, że kwestionowany art. 1 pkt 2, 5, 24, 29, 37, 41, 46 ustawy zmieniającej z 2007 r. wszedł już w życie, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu są przepisy ustawy o komornikach, tj.: art. 3 ust. 1, art. 8 ust. 2, 5 i 7, art. 29 ust. 3 i 5, art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze i 7, art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 oraz art. 49a ust. 3, w brzmieniu nadanym poszczególnym przepisom przez art. 1 ustawy zmieniającej z 2007 r. Powyższe ustalenie znalazło przede wszystkim wyraz w sposobie sformułowania sentencji wyroku, która odnosi się do zmienionych przepisów ustawy o komornikach.

2. Legitymacja procesowa Krajowej Rady Komorniczej.

2.1. Przesłanka uchwały ogólnokrajowej władzy organizacji zawodowej przesądzającej o treści wniosku. Postępowanie zainicjowała Krajowa Rada Komornicza,

która na mocy przepisów ustawy o komornikach jest organem samorządu komorniczego, powołanym do reprezentacji komorników (art. 83 ustawy). Wnioskodawca ma zatem cechy, które pozwalają uznać go za ogólnokrajową władzę organizacji zawodowej w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uchwała ogólnokrajowej władzy organizacji zawodowej w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowi *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku tego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 4 i art. 191 ust. 2 Konstytucji). Uchwała ta powinna wyrażać wolę wyeliminowania z porządku prawnego przepisu, który – zdaniem tego podmiotu – jest niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (zob. np. postanowienie TK z 27 czerwca 2005 r., sygn. Tw 19/05, OTK ZU nr 4/B/2005, poz. 158). Uchwała Krajowej Rady Komorniczej nr 394/III z 5 lipca 2007 r., stanowiąca podstawę rozpatrywanego wniosku, spełnia te warunki i jest zbieżna z treścią wniosku (jej zakres przedmiotowy jest szerszy niż zakres przedmiotowy wniosku).

2.2. Przesłanka istnienia legitymacji szczególnej (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Samo stwierdzenie, że Krajowa Rada Komornicza, jako organ samorządu komorniczego, ma zdolność wnioskową, i że w związku z treścią podjętej uchwały jest legitymowana do złożenia konkretnego wniosku, nie wystarcza. Dopuszczalny zakres kontroli – w wypadku, gdy jest ona wszczynana przez podmiot wyposażony na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji w tzw. legitymację szczególną – jest jednak ograniczony wymaganiem, aby zaskarżony akt normatywny dotyczył spraw objętych zakresem działania tego podmiotu. Ocena legitymacji wnioskodawcy musi przebiegać z uwzględnieniem również tej okoliczności.

Art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji przyznaje ogólnokrajowym organom związków zawodowych oraz ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców i organizacji zawodowych kompetencję złożenia wniosku o abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Artykuł 32 ust. 2 ustawy o TK wymaga, aby wniosek pochodzący od tych organów zawierał „także powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania".

Krajowa Rada Komornicza wskazała, że jako reprezentant komorników (art. 83 ustawy o komornikach) ma umocowanie do działania w sprawach dotyczących interesów komorników sądowych, wymienionych przykładowo w art. 85 ustawy o komornikach. Kwestionowane przepisy odnoszą się do sytuacji prawnej komorników sądowych. Dotyczą ich uprawnień i obowiązków, a także innej sfery objętej zakresem działania wnioskodawcy, jaką jest sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika – w granicach interesu publicznego i w celu jego ochrony, stąd wzorcem badania niektórych kwestionowanych przepisów uczyniono art. 17 ust. 1 Konstytucji. We wcześniejszych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zawód komornika jest zawodem zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98 oraz z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48). Zawodowi temu można bowiem przypisać atrybuty, które Trybunał Konstytucyjny uważa za konstytutywne dla takiego zawodu (zob. wyrok TK z 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72, odnoszący się do zawodu radcy prawnego).

W postanowieniu z 12 sierpnia 2005 r., Trybunał Konstytucyjny, badając legitymację wnioskową Krajowej Rady Notarialnej, stwierdził: „Legitymacja ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych, w tym samorządów zawodowych

zrzeszających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, koncentruje się wokół spraw dotyczących wykonywania określonego zawodu przez członków korporacji, zwłaszcza w aspekcie nałożonych obowiązków i przyznanych uprawnień. […] Intencją ustrojodawcy, na gruncie art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 ustawy zasadniczej, było przyznanie ochrony tylko takim interesom wskazanych w nim podmiotów, które odznaczają się pewnymi wspólnymi cechami. Są to […] interesy związane z wykonywaniem zawodu. […] W konsekwencji, organizacja zawodowa, występując o ochronę interesów związanych z zawodem wykonywanym przez jej członków, nie może abstrahować od zakresu swojego działania. Uzasadnieniem legitymacji będzie bowiem wykazanie, że wnioskodawca jest zarówno adresatem kwestionowanego aktu normatywnego (konkretnych przepisów), jak i wzorców kontroli (w tym konstytucyjnych), jeśli stawia zarzut ich naruszenia w kontekście ochrony interesów korporacyjnych" (sygn. Tw 23/05, OTK ZU nr 1/B/2006, poz. 2; wyrok TK z 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49).

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zatem poglądu Prokuratora Generalnego, który zgłaszał wątpliwości co do dopuszczalności kwalifikowania zawodu komornika jako zawodu zaufania publicznego i możliwości korzystania przez samorząd komorniczy ze statusu wskazanego w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Ocena realizacji przesłanki wymaganej przez art. 191 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny, przystępując do rozpatrzenia wniosku Krajowej Rady Komorniczej, stwierdza, że o ile należy uznać, iż kwestionowane przepisy dotyczą praw i obowiązków komorników, to nie wszystkie sformułowane we wniosku zarzuty zostały postawione w kontekście ochrony interesów korporacyjnych, przez co nie została spełniona przesłanka wyrażona w art. 191 ust. 2 Konstytucji.

Dotyczy to zarzutu niezgodności art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach z art. 32 ust. 1 Konstytucji, art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zarzut ten został powiązany z zarzutem naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Wymienione przepisy ustawy o komornikach regulują zasady ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego wszczętego na wniosek Skarbu Państwa (w sprawach niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej). Przewidziane w tych przepisach zwolnienie Skarbu Państwa z obowiązku wnoszenia opłat (bądź zaliczki), zdaniem wnioskodawcy, budzi zastrzeżenia z punktu widzenia art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, przy czym w kontekście art. 32 ust. 1 Konstytucji wnioskodawca zarzuca, że ustawodawca zwolnił od ponoszenia opłaty (zaliczki) wyłącznie Skarb Państwa, natomiast opłata ta nadal obciąża inne podmioty prawa cywilnego. Tym samym, wywodzi dalej wnioskodawca, ustawodawca zróżnicował sytuację dwóch grup podmiotów stosunków cywilnoprawnych. Wprowadzenie tego typu preferencji wymaga szczegółowego uzasadnienia z punktu widzenia zarówno art. 2, jak i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, tak sformułowany zarzut Krajowej Rady Komorniczej służy ochronie innych wierzycieli (wszczynających postępowanie egzekucyjne), a nie ochronie interesów korporacyjnych i z tego względu postępowanie w zakresie badania art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 oraz art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach z art. 2 (zasada sprawiedliwości społecznej) oraz z 32 ust. 1 Konstytucji, w kontekście ochrony praw innych wierzycieli, jest w ramach niniejszego wniosku niedopuszczalne. Podobna motywacja pojawiła się w postanowieniu podjętym w ramach kontroli wstępnej w postanowieniu z 5 marca 2008 r. sygn. Tw 29/07 – pkt 5; TK nie nadał biegu wnioskowi w zakresie badania art. 8 ust. 2 ustawy o komornikach z art. 32 Konstytucji, gdyż wnioskodawca miał na celu obronę interesu dłużników i wierzycieli, a nie korporacji.

Z tej przyczyny, w zakresie wskazanych wyżej zarzutów, postępowanie umorzono.

Oprócz tego jednak, w ramach argumentacji dotyczącej art. 32 ust. 1 Konstytucji, Krajowa Rada Komornicza wskazuje na naruszenie zasady równości w związku z nałożeniem na komorników szczególnego ciężaru publicznego i ten zakres zaskarżenia może podlegać rozpatrzeniu (zob. pkt 11.1 w części IV uzasadnienia).

3. Zarzuty i problemy konstytucyjne podnoszone we wniosku.

3.1. Powiązanie zarzutów z wzorcami konstytucyjnymi. Krajowa Rada Komornicza, formułując zarzuty pod wobec poszczególnych regulacji ustawy o komornikach, wprowadzonych na mocy ustawy zmieniającej z 2007 r., wskazuje na naruszenie art. 2, art. 7, art. 17 ust. 1, 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Usystematyzowanie zarzutów co do poszczególnych przepisów w konfrontacji z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi pozwala sprecyzować zakres podnoszonych problemów konstytucyjnych w odniesieniu do pewnych grup przepisów.

3.2. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Zarzut niezgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) został sformułowany, po pierwsze, w aspekcie naruszenia zasady pewności prawa – wobec art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach, który dotyczy nadzoru nad czynnościami komornika; dodatkowo zarzut ten został wsparty zarzutem naruszenia zasady legalizmu – art. 7 Konstytucji (zob. pkt 5 w części IV uzasadnienia). Po drugie, z zasady demokratycznego państwa prawnego wnioskodawca wywodzi obowiązek stanowienia przepisów zgodnie z zasadą poprawnej legislacji, która obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Zdaniem wnioskodawcy, warunku tego nie spełnia: art. 8 ust. 2, 5 i 7 ustawy o komornikach, który przewiduje wielość komorników w jednym rewirze, prawo wyboru komornika przez wierzyciela oraz niemożność odmowy przyjęcia wniosku o wszczęcie egzekucji. Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, wskazane przepisy, w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego, naruszają dyrektywę ładu i porządku w działaniach organów państwa (zob. pkt 6 w części IV uzasadnienia). Po trzecie, art. 2 Konstytucji (naruszenie zasad przyzwoitej legislacji) został przywołany również jako wzorzec badania art. 29 ust. 3 i 5 oraz art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze i ust. 7 ustawy o komornikach, dotyczących obowiązku zatrudniania aplikantów i asesorów komorniczych (zob. pkt 7 i 8 w części IV uzasadnienia).

3.3. Zarzut naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ponadto zaskarżonym przepisom (art. 29 ust. 5 oraz art. 32 ust. 7 ustawy o komornikach) wnioskodawca zarzuca sprzeczność z art. 17 ust. 1 Konstytucji, dowodząc, że stoją one na przeszkodzie realizacji przez samorząd komorniczy obowiązku sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika sądowego (zob. pkt 7 w części IV uzasadnienia).

3.4. Zarzut dyskryminacji komorników wobec innych podmiotów i naruszenia ich sfery majątkowej. Ostatnia grupa zarzutów odnosi się do przepisów regulujących zasady uiszczania opłat oraz pokrywania wydatków w toku egzekucji (art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2, art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach). Z powodu wprowadzenia w tym zakresie określonych preferencji wobec Skarbu Państwa, wnioskodawca wskazuje na naruszenie nie tylko zasady demokratycznego państwa prawnego (niemożność osiągnięcia celów ustawy

– zob. pkt 10 w części IV uzasadnienia), ale także art. 32 ust. 1 Konstytucji (dyskryminacja komorników wobec innych podmiotów – zob. pkt 11 w części IV uzasadnienia) oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji (przepisy ustawy o komornikach nie stwarzają w praktyce żadnych mechanizmów ochrony majątku komornika w sytuacji, gdy prowadzi on egzekucję na rzecz Skarbu Państwa – zob. pkt 12 w części IV uzasadnienia).

4. Status prawny komornika.

4.1. Wnioskodawca, uzasadniając szereg zarzutów sformułowanych we wniosku (w szczególności dotyczących przepisów o nadzorze nad czynnościami komornika, konkurencji między komornikami, obowiązku zatrudnienia aplikantów i asesorów), odwołuje się do statusu komornika. Dlatego też należy przypomnieć obowiązujące w tym zakresie regulacje ustawowe, a także poglądy wyrażane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i piśmiennictwie prawniczym.

W świetle art. 1 ustawy o komornikach, komornik jest funkcjonariuszem publicznym, działającym przy sądzie rejonowym. To oznacza szczególną prawnokarną ochronę (art. 222 § 1 i nast. k.k.), ale jednocześnie szczególną odpowiedzialność komornika (art. 231 k.k.). Warto wspomnieć, że projekt ustawy o komornikach (zob. druk sejmowy z 9 stycznia 1997 r., nr 2196/II kadencja) przewidywał, że: „Art. 1. 1. Komornik jest osobą zaufania publicznego wyznaczoną i umocowaną przez Państwo do przymusowego wykonywania tytułów wykonawczych oraz zadań zastrzeżonych dla komorników sądowych lub im zleconych przez ustawę niniejszą i inne ustawy. 2. W działalności urzędowej komornik ma status funkcjonariusza publicznego i korzysta z ochrony przysługującej funkcjonariuszom państwowym”. Ostatecznie ustawodawca odwołał się w art. 1 ustawy o komornikach do pojęcia funkcjonariusza publicznego, co legitymizuje stosowanie przez komornika środków przymusu państwowego w toku podejmowanych czynności egzekucyjnych.

Przyjęta regulacja nie przesądza jednak, że zawodu komornika nie należy traktować jako zawodu zaufania publicznego (por. K. Lubiński, *Status publicznoprawny komornika sądowego*, [w:] *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Sopot 2000, s. 17). Na tle niniejszej sprawy kwestia ta ma istotne znaczenie, gdyż wnioskodawca, jako wzorzec badania niektórych zakwestionowanych przepisów, wskazuje art. 17 ust. 1 Konstytucji. W swoim wcześniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyrażał pogląd, że zawód komornika należy zaliczyć do kategorii zawodów zaufania publicznego (zob. wyrok z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98 i wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48).

4.2. Status komorników w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wskazywał w swoim orzecznictwie na istotne aspekty statusu komornika w wielu wyrokach (zob. wyroki z: 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13, 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98, 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3, 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50, 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53, 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1, 27 lutego 2007 r., sygn. P 22/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 12, 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10).

Najobszerniej Trybunał wypowiedział się w tej kwestii, analizując charakter działań komornika, w sprawach o sygn. K 5/02 i SK 26/03. Poczynione wówczas ustalenia zachowują aktualność w obecnie obowiązującym stanie prawnym:

– komornik jest monokratycznym organem, wyposażonym przez państwo w określone władcze kompetencje zarówno wobec osób (art. 761 i art. 764 k.p.c.), jak i wobec innych instytucji publicznych (art. 761 i art. 765 k.p.c.),

– komornik został upoważniony do nakładania kar, co jest atrybutem władzy publicznej,

– zarówno art. 758 k.p.c., jak i art. 1 ustawy o komornikach podkreślają organizacyjne i funkcjonalne powiązanie komornika z władzą sądowniczą, a więc z konstytucyjnie wyodrębnioną postacią władzy publicznej (komornicy działają przy sądach rejonowych, nie wchodząc jednak w ich strukturę; nie są też organem władzy sądowniczej),

– komornicy są strukturą wyodrębnioną, wyposażoną we władztwo, o własnych kompetencjach,

– komorników powołuje organ państwowy, tj. Minister Sprawiedliwości (art. 11 ust. 1 ustawy o komornikach); ponadto symbolicznym wyrazem publicznoprawnego statusu komornika jest prawo do używania pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 ustawy o komornikach),

– komornika i strony postępowania egzekucyjnego (wierzyciela i dłużnika) nie łączy stosunek o charakterze prywatnoprawnym, lecz stosunek publicznoprawny,

– od pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej), oddzielić należy kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu,

– komornik prowadzi swoją działalność zawodową na własny rachunek (art. 3a ustawy o komornikach).

4.3. Status komornika w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Na temat statusu komornika wypowiadał się również Sąd Najwyższy. W uchwale z 22 października 2002 r., sygn. III CZP 65/02, stwierdził, że stosownie do art. 758 i nast. k.p.c. oraz art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o komornikach, komornik jest organem postępowania egzekucyjnego, do którego należą sprawy egzekucyjne, w ich ramach dokonuje czynności egzekucyjnych. Komornik jest funkcjonariuszem publicznym (art. 1 ustawy). Decydujące o statusie komornika jest to, że ustawa powierza mu – jako funkcjonariuszowi publicznemu – realizację określonych zadań państwa, m.in. w zakresie wykonywania orzeczeń sądowych. Forma i sposób realizacji tych zadań uregulowane są w normach o charakterze publicznoprawnym. Realizując na podstawie tych przepisów zadania powierzone mu przez ustawę, komornik działa jako organ pozostający wobec stron postępowania w stosunku nadrzędności, a nie równorzędności. Funkcje i zadania komornika oraz jego pozycja jako organu egzekucyjnego nie uległy zmianie w wyniku nowelizacji ustawy. Na status prawny komornika jako funkcjonariusza publicznego realizującego określone zadania państwa nie wpływa to, że obecnie wykonuje on czynności na rachunek własny, nie będąc pracownikiem sądu (art. 3a ustawy o komornikach). Takie zdefiniowanie statusu komornika, w ocenie Sądu Najwyższego, ma oczywiście istotne znaczenie dla określenia charakteru stosunku prawnego, który powstaje pomiędzy komornikiem jako organem egzekucyjnym a wierzycielem jako uczestnikiem postępowania egzekucyjnego. Stosunek ten jest w całości regulowany normami o charakterze publicznoprawnym. Obejmuje on relacje pomiędzy organem postępowania a jego stroną, które nie są relacjami podmiotów równorzędnych. Komornik, działając jako organ egzekucyjny realizujący konkretne funkcje państwa, nie wchodzi z uczestnikami tego postępowania w stosunki zobowiązaniowe (cywilnoprawne). W podsumowaniu Sąd Najwyższy podkreślił, że stosunek zachodzący w postępowaniu egzekucyjnym (zmierzającym do wykonania zabezpieczenia) pomiędzy wierzycielem, na którego wniosek wszczęto to postępowanie, a

komornikiem, który je prowadzi jako organ egzekucyjny, jest stosunkiem o charakterze publicznoprawnym (OSNC z. 7-8/2003, poz. 100).

4.4. Samodzielność ustrojowo-organizacyjna jako cecha statusu komornika. Tej samodzielności nie podważają regulacje, wedle których komornik działa przy sądzie rejonowym, jego czynności egzekucyjne podlegają nadzorowi judykacyjnemu sądu, a działalność nadzorowi administracyjnemu prezesa sądu rejonowego (zob. A. Marciniak, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz,* Warszawa 2008, s. 24).

Samodzielność komornika akcentuje dodany do ustawy (na podstawie ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 130, poz. 1452; dalej: ustawa nowelizująca z 2001 r.) – art. 3a. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, stwierdził, że takie rozwiązanie miało umożliwić tworzenie nowych kancelarii komorniczych z uwzględnieniem potrzeb obrotu prawnego, bez względu na możliwości finansowe resortu sprawiedliwości. Miało też doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności, a tym samym i efektywności egzekucji sądowej. Z dyskusji nad projektem ustawy wynikało, że intencją proponowanych zmian było zwiększenie zainteresowania komorników skutecznością i efektywnością egzekucji przez uzależnienie wysokości uzyskiwanych dochodów od wartości realnie wyegzekwowanych świadczeń, co można było osiągnąć jedynie przez usamodzielnienie organizacyjne tego podmiotu.

Należy też zwrócić uwagę, że w ustawie o komornikach w jej pierwotnej wersji komornik miał status pracowniczy. Odejście od tego statusu, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zbliżyło komornika do statusu przedstawicieli innych wolnych zawodów, z jednoczesnym zachowaniem statusu funkcjonariusza publicznego (zob. wyrok o sygn. K 28/02). Formuła „wykonywanie czynności, o których mowa w art. 2 ustawy, na własny rachunek", winna być rozumiana zgodnie z duchem reformy wprowadzonej przez ustawę nowelizującą z 2001 r. jako wyraz „prywatyzacji" zawodu komornika. „Prywatyzacja" ta dotyczy finansowania działalności komornika i, co za tym idzie, jego wynagradzania (zob. wyrok w sprawie o sygn. K 5/02 i SK 26/03).

We współczesnym państwie przyjmuje się założenie, iż stosowanie środków przymusu jest monopolem państwa. Egzekucja wyroków sądowych odbywa się więc w ramach kompetencji przyznanych egzekutorowi przez ustawę, nie zaś na zlecenie wierzyciela. Komornik działa w interesie wierzyciela, jednakże dlatego tylko, że tej osobie sąd w egzekwowanym orzeczeniu zapewnił ochronę publicznoprawną. Komornik jest więc powołany do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a także wykonywania innych czynności określonych w ustawach. Posiada – w ramach wykonywanych zadań i pełnionej funkcji – władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych. W celu wykonywania swych zadań komornik dysponuje zespołem środków osobowych i rzeczowych w postaci kancelarii komorniczej (zob. wyrok o sygn. SK 26/03).

Wynikające z ustawy, a także z orzecznictwa (Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego) właściwości organu egzekucyjnego, jakim jest komornik, mają istotne znaczenie dla oceny zakwestionowanych regulacji z punktu widzenia wskazanych wzorców konstytucyjnych.

5. Zarzut niezgodności art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji.

5.1. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2007 r.: „Przy wykonywaniu czynności komornik podlega orzeczeniom sądu i prezesowi sądu rejonowego, przy którym działa".

Przepis art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach w poprzednim brzmieniu stanowił, że „przy wykonywaniu czynności komornik podlega tylko ustawom oraz orzeczeniom sądu". Wskazywał zatem jednoznacznie sferę działalności komornika, która podlegała nadzorowi judykacyjnemu. Natomiast art. 3 ust. 2 ustawy przewidywał, że „prezes sądu rejonowego, przy którym działa komornik, nadzoruje formalną poprawność jego działalności", określając jednocześnie zakres tych czynności. Takie sformułowanie podkreślało (wedle oceny piśmiennictwa) potrzebę praworządnego wykonywania przez komornika spoczywających na nim zadań, ale przede wszystkim było wyrazem niezależności i samodzielności komornika w stosunku do uczestników postępowania egzekucyjnego i osób trzecich, ograniczonej wyłącznie do podległości ustawom i orzeczeniom sądu. Unormowanie o takiej treści podkreślało samodzielność ustrojowo-organizacyjną komornika sądowego oraz jego niezawisłość przy wykonywaniu spoczywających na nim obowiązków ustawowych (zob. A. Marciniak, *op.cit.,* s. 49).

Brak dowodów, aby dokonana nowelizacja miała na celu odstąpienie od przyjętych wcześniej założeń. 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 zadowalający. 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 uprawnienie 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).

5.2. Zdaniem wnioskodawcy, art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach w nowym brzmieniu jest niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji w zakresie, w jakim usuwa słowa „tylko ustawom" oraz dodaje słowa „prezesowi sądu rejonowego, przy którym działa".

5.2.1. Zmiana treści art. 3 ust. 1 ustawy i usunięcie zwrotu „komornik podlega ustawom" nie zwalnia oczywiście komornika z obowiązku przestrzegania obowiązującego prawa. Będąc funkcjonariuszem publicznym, komornik działa na podstawie i w granicach prawa na podstawie art. 7 Konstytucji. Treść przepisu w brzmieniu sprzed nowelizacji stanowiła *superfluum*, gdyż w wypadku każdego organu państwowego zasada podlegania przepisom prawa obowiązuje każdy z tych organów *ex lege* na podstawie przepisów ustawy zasadniczej (zob. komentarz do art. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach, [w:] M. Bieżuński, P. Bieżuński, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz,* Warszawa, 2008). Ponadto art. 16 ust. 1 ustawy o komornikach wprost przewiduje, że komornik jest obowiązany postępować zgodnie z przepisami prawa, złożonym ślubowaniem i zasadami etyki zawodowej oraz podnosić kwalifikacje zawodowe. Dlatego też, kwestionowaną zmianę brzmienia art. 3 ust. 1 ustawy o

komornikach w zakresie, w jakim usuwa słowa „tylko ustawom”, należy wręcz uznać za wskazaną z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji.

5.2.2. Bliższego wyjaśnienia wymaga natomiast, czy użyty w art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach zwrot: „Przy wykonywaniu czynności komornik podlega (…) prezesowi sądu rejonowego, przy którym działa”, oznacza, że prezes sądu rejonowego sprawuje nie tylko nadzór administracyjny, ale również nadzór judykacyjny nad czynnościami komornika. Z argumentacji przedstawionej we wniosku wynika, że tak właśnie interpretuje ten przepis, opierając się zresztą wyłącznie na jego wykładni gramatycznej, Krajowa Rada Komornicza. Uznając, że analizowany przepis ma właśnie taką treść, jaka wynika z tej interpretacji, wnioskodawca stawia przyjętej regulacji dwa zarzuty:

1) kwestionowany przepis nie wyznacza ram prawnych, w których prezes sądu rejonowego mógłby sprawować nadzór nad czynnościami komornika, przez co miałby być naruszony art. 7 Konstytucji; niewyznaczenie ram i form tego nadzoru ma powodować, że wobec milczenia prawa, to prezes sądu rejonowego (a nie sąd) może kształtować zakres i formy nadzoru, także z uszczerbkiem dla wyłączności nadzoru judykacyjnego zastrzeżonego dla sądu),

2) sposób ukształtowania właściwości sądu egzekucyjnego oraz prezesa sądu nie spełnia warunku pewności prawa, gdyż każdy z nich może podjąć czynności nadzorcze (dublowanie działań), jak też uznać, że czynności te powinny zostać podjęte przez drugi z organów (szkodliwe wyczekiwanie na działanie drugiego). To zaś stoi w sprzeczności z wymogiem przyzwoitej legislacji, stanowiącym komponent państwa prawa. Tym samym art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach w nowym brzmieniu ma naruszać art. 2 Konstytucji.

5.2.3. Nowelizacja art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach spotkała się również z krytyczną oceną w piśmiennictwie prawniczym. Zarzucano, że art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach, w aktualnym brzmieniu, stwarza niebezpieczeństwo bezpośredniej ingerencji prezesa sądu rejonowego, jako organu administracji sądowej, w czynności egzekucyjne komornika, czyli w sferę uprawnień nadzorczych zastrzeżonych dotychczas wyłącznie do kompetencji niezawisłego sądu. Wskazuje się także na daleko idącą zależność komornika od decyzji prezesa sądu w zakresie czynności egzekucyjnych i możliwość występowania sporów pomiędzy komornikiem, jako pomocniczym organem wymiaru sprawiedliwości, a prezesem sądu, jako organem administracji sądowej (zob. K. Lubiński, *Opinia prawna o niektórych rozwiązaniach przyjętych w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 415)*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego”, nr 4/2007, s. 6 i n.).

Wnioskodawcy podnoszą, że możliwa jest niejednolita wykładnia art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach w nowym brzmieniu. Piśmiennictwo przyznaje, że na podstawie niejasnych przepisów art. 3 zarówno można twierdzić, iż prezes sądu rejonowego uzyskał prawo nadzoru judykacyjnego, jak można znaleźć argumenty za ograniczeniem nadzoru prezesa sądu do nadzoru administracyjnego (zob. Z. Knypl, Z. Marchel, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz,* Sopot 2008, s. 34). W piśmiennictwie wskazywano także (a wniosek to powtarza), że art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2007 r. wprowadza podległość komornika prezesowi sądu rejonowego. Jest to powrót do statusu komornika, obowiązującego do wejścia w życie ustawy o komornikach z dnia 29 sierpnia 1997 r., w którym podległość komornika wynikała z art. 128 nieobowiązującej już ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.; dalej: p.u.s.p. z 1985 r.), i że trudno uznać takie działanie ustawodawcy za racjonalne (zob. komentarz do art. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach, [w:] M. Bieżuński, P. Bieżuński, *op.cit.*).

5.3. Brak podstaw do akceptacji w interpretacji art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach czysto językowej wykładni prowadzącej do niekonstytucyjnego znaczenia zaskarżonego przepisu. Należy zaznaczyć, że w powołanym wyżej art. 128 p.u.s.p. z 1985 r., oprócz reguły, że bezpośredni nadzór nad działalnością komorników sprawuje prezes sądu rejonowego, znalazło się wyrażone *expressis verbis* zastrzeżenie, że nadzór nad komornikami nie może wkraczać w dziedzinę podlegającą nadzorowi sądu według przepisów postępowania sądowego (art. 128 § 3 p.u.s.p.). Ten ostatni przepis wprost zabraniał utożsamiania nadzoru bezprzymiotnikowego z nadzorem judykacyjnym. Nakaz ten, w swoim działaniu – zgodnie z zasadą legalizmu – musiały uwzględniać organy, do których był adresowany przepis. Omawiany przepis pokazuje konieczność rozróżnienia nadzoru judykacyjnego sądu jako nadzoru nad czynnościami komornika (organu egzekucyjnego) oraz nadzoru prezesa sądu, który to nadzór ma charakter administracyjny.

Rozróżnienie to musi być punktem wyjścia także przy interpretacji kwestionowanego przez wnioskodawcę art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach. 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 językowej wykładni prawa, której efektem jest nadanie interpretowanemu przepisowi niekonstytucyjnego znaczenia. Interpretacja art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach nie może jednak być dokonywana w oderwaniu od innych przepisów ustawy. Wręcz konieczne jest tu dokonanie także wykładni systemowej. Zasady prawidłowego dokonywania interpretacji tekstów prawniczych zakazują ograniczenia się do wykładni tylko językowej (preferowana jest weryfikacja procesu wykładni poprzez wykorzystanie różnych dyrektyw interpretacyjnych oraz wymaga się kontynuacji procesu interpretacyjnego w sytuacji, gdy efekt zastosowania którejś z dyrektyw wykładni prowadzi do wniosków alogicznych czy asystemowych). Tu ma swe źródło nakaz prowadzenia interpretacji eliminującej pozorną sprzeczność z Konstytucją. Dlatego czysto językowy argument powołany we wniosku nie ma wsparcia w interpretacji systemowej, której zaniechanie w tym wypadku jest niedopuszczalne.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o komornikach: prezes sądu rejonowego, przy którym działa komornik, sprawuje nadzór nad jego działalnością, a w szczególności:

1) ocenia szybkość, sprawność i rzetelność postępowania poprzez badanie, czy w konkretnych sprawach nie zachodzi nieuzasadniona przewlekłość w podejmowaniu czynności;

2) kontroluje prawidłowość prowadzenia biurowości i rachunkowości kancelarii komorniczej;

3) bada kulturę pracy, w tym przestrzeganie wyznaczonych terminów czynności i przyjmowania interesantów oraz utrzymywanie kancelarii komorniczej na poziomie odpowiednim do godności urzędu i posiadanych środków;

4) zawiadamia sąd o potrzebie wydania komornikowi zarządzeń w trybie art. 759 § 2 k.p.c.

W zakresie nadzoru, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o komornikach, prezes sądu rejonowego działa w szczególności poprzez kontrolę kancelarii komornika, przeprowadzaną nie rzadziej niż raz w roku, sprawowaną osobiście lub przez wyznaczonego sędziego i przy pomocy księgowego, a w zakresie kontroli finansowej przez upoważnioną osobę, oraz w ramach rozpatrywania skarg i zażaleń niestanowiących przedmiotu rozpoznania sądu w trybie art. 767 k.p.c. Prezes sądu rejonowego uprawniony jest do żądania od komornika wyjaśnień oraz do wydawania zarządzeń, których nieprzestrzeganie może stanowić podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub odwołania komornika z zajmowanego stanowiska (art. 3 ust. 3 ustawy o komornikach).

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.

Przedmiotowy zakres nadzoru prezesa sądu rejonowego, wynikający z powiązań ustrojowo-organizacyjnych ograniczony został, jak wynika z przytoczonych unormowań, do oceny szybkości, sprawności i rzetelności postępowania, kontroli prawidłowości prowadzenia biurowości i rachunkowości kancelarii komorniczej i kultury pracy komornika. Natomiast nadzór judykacyjny, sprawowany przez sąd rejonowy pozostaje w sferze powiązań proceduralnych i funkcjonalnych, regulowanych przepisami kodeksu postępowania cywilnego. W zakresie nadzoru judykacyjnego sąd rejonowy może zmieniać i uchylać czynności komornika dokonane z naruszeniem przepisów prawa egzekucyjnego (skarga na czynności komornika, zarzuty przeciwko planowi podziału sumy uzyskanej z egzekucji, nadzór stosowany z urzędu – art. 759 § 2, art. 960, art. 972 i art. 1035 k.p.c.).

Porównanie nadzoru judykacyjnego sądu rejonowego i administracyjnego nadzoru prezesa sądu rejonowego wskazuje, że są to różne, co do charakteru, przedmiotu i celu, typy nadzoru. Prezes sądu rejonowego nie może wkraczać w zakres kompetencji zastrzeżonych dla niezawisłego sądu (kompetencje sądu w zakresie nadzoru judykacyjnego nad czynnościami komornika. Słusznie podnosi się w doktrynie, że odmienne stanowisko oznacza wyprowadzenie z treści art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach normy sprzecznej z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wynikającą z art. 2 Konstytucji (zob. A. Marciniak, *op.cit.*, s. 49).

Konkludując, należy uznać, że zarzuty wniosku w rozważanym zakresie są bezpodstawne. Wniosek jest oparty na interpretacji czysto językowej pojęcia nadzoru administracyjnego i nadzoru judykacyjnego wyinterpretowanej z jednego wyizolowanego przepisu, któremu nadano treść pozostającą w opozycji do innych przepisów, systemowo pozostających z nim w związku. Wynik tej nieprawidłowej interpretacji przyjęto za podstawę zarzutu o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, który w rzeczywistości, przy przeprowadzaniu prawidłowej interpretacji ma treść inną, niewykazującą sprzeczności z Konstytucją.

5.4. Wykładnia art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach, dokonywana w zgodzie z Konstytucją, prowadzi do wniosku, że zarzut naruszenia art. 7, jak i zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, nie znajdują uzasadnienia.

Zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji), wedle której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zostałaby niewątpliwie naruszona wówczas, gdyby przepisy, adresowane do organu władzy publicznej, były na tyle niejednoznaczne, że pozostawiałyby tym organom nadmierny zakres swobody i uznaniowości. „Każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu” (wyrok TK z 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47).

Badany przepis stwarza możliwość dokonania jego wykładni, prowadzącej do rezultatu zgodnego z Konstytucją. 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.

Nawet krytycy przyjętej regulacji nie formułują swych zarzutów tak, jak to czyni wniosek; przyznają bowiem, że na tle przepisów ustawy o komornikach oraz w świetle przepisów kodeksu postępowania cywilnego nadzór prezesa sądu rejonowego nad działalnością komornika nie może wkraczać w działania komornika podlegające nadzorowi sądu, czyli w czynności egzekucyjne (A. Marciniak, *op.cit.,* s. 50). Słusznie zwraca się uwagę, że przyznanie prezesowi sądu rejonowego nadzoru judykacyjnego nad czynnościami komornika naruszałoby art. 7 Konstytucji, ponieważ we władczych poczynaniach organ władzy publicznej, jakim jest komornik, działa na podstawie i w granicach prawa, a nie na podstawie polecenia organu administracji sądowej (zob. Z. Knypl, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz,* Sopot 2007, s. 29). Poddanie komornika, funkcjonariusza publicznego, nadzorowi judykacyjnemu (co mogłoby wynikać z obecnego brzmienia przepisu) organu administracji sądowej, jakim jest prezes sądu, stoi w oczywistej sprzeczności z art. 7 Konstytucji, nakładającej na organy publiczne obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Tym samym komornik, wykonujący powierzone mu przez ustawę funkcje władzy publicznej, nie może podlegać poleceniom organu administracji sądowej (zob.tamże). Podległość prezesowi sądu rejonowego musiałaby się wiązać z uprawnieniami prezesa do uchylania i zmiany czynności komornika, co jest niedopuszczalne na mocy art. 7 Konstytucji.

5.5. Badany przepis może być oceniany krytycznie, jednak nie z powodu zarzutu sformułowanego we wniosku jako podstawa zarzucanej niekonstytucyjności. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, z literalnego brzmienia przepisu nie wynika, że nadzór prezesa sądu rejonowego może mieć również charakter jurysdykcyjny; taki wniosek, jak wskazano wcześniej, nie znajdywałoby oparcia w obowiązującym porządku prawnym.

Nie w każdym wypadku nieprecyzyjne brzmienie lub niejednoznaczna treść przepisu prowadzą do niekonstytucyjności i uzasadniają konieczność wyeliminowania z systemu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Do wyjątków należą sytuacje, gdy dany przepis, zawierający zwrot niedookreślony będzie sam w sobie w takim stopniu wadliwy, że w żaden sposób, przy przyjęciu różnych metod wykładni, nie daje się interpretować w sposób racjonalny i zgodny z Konstytucją. Niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej przepisu z powodu jego niejasności jest więc środkiem ostatecznym, stosowanym dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające (zob. wyrok TK z 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103). Interpretacja prawa zasadza się na użyciu w każdym wypadku właściwych (relewantnych, odpowiednich zgodnie z zasadami sztuki prawniczej) metod i reguł wykładni. Nie jest np. dopuszczalne aprobowanie jako wyniku wykładni, mającej uzasadniać niekonstytucyjność interpretowanego przepisu (normy), rozumowania traktującego rozszerzająco wyjątki, wnioskowania *a contrario* na podstawie normy tworzącej egzemplifikację (wtedy bowiem dopuszczalne jest tylko wnioskowanie *a simili)*,

ograniczenie interpretacji do brzmienia przepisu lub jego fragmentu – po to, aby zakwestionować kontekst systemowy przepisu, czy wreszcie – przy wyborze konkretnych metod czy narzędzi wykładni – abstrahowanie od reguły (w istocie kolizyjnej), nakazującej w takich wypadkach dokonywanie interpretacji zgodnej z Konstytucją (zob. wyrok TK z 24 listopada 2008 r., sygn. K 66/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 158).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, 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. Ten kierunek wykładni popiera także przedstawiciele doktryny. Wobec tego, że zarzucana we wniosku niedookreśloność przepisu (co do zakresu, w jakim komornik podlega prezesowi sądu rejonowego, przy którym działa) daje się usunąć, pozbawienie mocy obowiązującej przepisu jako niekonstytucyjnego z uwagi na niedającą się usunąć niejednoznaczność, nie znajduje podstaw. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach nie może być odczytywany w taki sposób, że nadzór prezesa sądu rejonowego, przy którym działa komornik, dotyczy nadzoru judykacyjnego i – w tej sytuacji – jest zgodny z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji.

6. Zarzut niezgodności art. 8 ust. 2, 5 i 7 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji.

6.1. Artykuł 8 ustawy o komornikach, w kwestionowanym zakresie, ma aktualnie następujące brzmienie:

– art. 8 ust. 2: „W rewirze komorniczym może działać więcej niż jeden komornik”,

– art. 8 ust. 5: „Wierzyciel ma prawo wyboru komornika na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”,

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

6.1.1. Zbieżność zarzutów dotyczących art. 8 ustawy o komornikach. Zarzuty dotyczące art. 8 ust. 2, 5 i 7 zostały sformułowane w trzech płaszczyznach.

Po pierwsze, w ocenie wnioskodawcy, dopuszczenie do działania na jednym obszarze, jakim jest obszar właściwości sądu rejonowego, wielu komorników i prawo do wyboru komornika przez wierzyciela, godzi w zasadę ustrojową, zgodnie z którą kompetencje organów państwa powinny zostać rozdzielone. Narusza to porządek konstytucyjny, w szczególności zasadę demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Po drugie, wnioskodawca podnosi, że wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada poprawnej legislacji obejmuje również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte (w tym wypadku efektywność egzekucji), a regulacje przewidziane w art. 8 ust. 2, 5 i 7 ustawy o komornikach nie usprawnią egzekucji, a wręcz przeciwnie – mogą prowadzić w indywidualnych sprawach do przewlekłości postępowań wskutek znacznej dezorganizacji funkcjonowania kancelarii komorniczych i występowania zbiegu egzekucji. Dlatego też kwestionowana regulacja jest nieadekwatna do założonego celu, który chciano osiągnąć za jej pomocą. Również dlatego należy uznać, że przywołana regulacja ustawy o komornikach jest niezgodna z art. 2 Konstytucji.

Po trzecie, możliwość swobodnego wyboru komornika przez wierzyciela na terenie rewiru prowadzi do konkurencji między komornikami. Już samo założenie, że komornik miałby prowadzić grę konkurencyjną, jest założeniem niezgodnym z zasadą

demokratycznego państwa prawa, w którym wszystkie organy powinny działać na podstawie przepisów prawa. Z tej przyczyny, zdaniem Krajowej Rady Komorniczej, art. 8 ust. 2 i 5 ustawy o komornikach jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

6.2. Zbieżność zarzutów dotyczących art. 8 ustawy o komornikach uzasadnia ich łączną ocenę. Wobec wskazania wnioskodawcy, że argumentacja dotycząca art. 8 ust. 2 ustawy o komornikach odnosi się także do ust. 5 i 7 powołanego przepisu, a zakwestionowane normy składają się na nowy model funkcjonowania rewiru komorniczego, Trybunał uznał za celowe dokonanie oceny konstytucyjności wskazanych przepisów, mając na uwadze ich wzajemne powiązanie.

6.3. *Ratio legis* wprowadzonych zmian. Ustawa zmieniająca z 2007 r. zmieniła dotychczasową zasadę, że w jednym rewirze działa jeden komornik. Obecnie w jednym rewirze może działać wielu komorników, a o ich liczbie decyduje Minister Sprawiedliwości. Dopuszczenie do działania na jednym obszarze objętym właściwością sądu rejonowego wielu komorników miało na celu poprawę sprawności i skuteczności egzekucji oraz stworzenie warunków do względnie szybkiego zwiększenia liczby komorników sądowych. Dotychczas zwiększenie liczby komorników było możliwe tylko przez tworzenie nowych rewirów, co, zdaniem projektodawców, jest procesem skomplikowanym i długotrwałym. W uzasadnieniu nowelizacji z 2007 r. zwrócono uwagę, że bez sprawnej egzekucji komorniczej nie może być mowy o prawidłowym funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości. Brak skuteczności działań funkcjonariuszy publicznych przyczynia się do lekceważenia prawa, podważa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości i godzi w autorytet państwa. Niesprawna i nieskuteczna egzekucja utrudnia obrót, stanowiąc barierę wzrostu gospodarczego. Proponowane rozwiązanie powinno doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności wśród komorników i w konsekwencji spowodować wzrost skuteczności i staranności komorników, co obecnie, przy liczbie spraw znacznie przewyższającej możliwości ich załatwienia, nie wydaje się możliwe (zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy – druk sejmowy nr 1287/V kadencja).

6.3.1. Prawo wyboru komornika przez wierzyciela. Wraz z koncepcją zwiększenia liczby komorników projektodawcy zaproponowali przyznanie wierzycielom prawa wyboru komornika. Pierwszym poziomem, na którym ma być realizowane prawo wyboru komornika, jest obszar właściwości sądu rejonowego. W uzasadnieniu projektu podkreślano, że możliwość wyboru komornika przez wierzyciela gwarantuje wierzycielowi prawo swobodnego wyboru komornika na terenie całego kraju. Wychodzi przy tym naprzeciw potrzebie rozwiązania problemu prowadzenia przez wierzyciela w stosunku do jednego dłużnika kilku, a nawet kilkunastu postępowań egzekucyjnych, a to tylko z tego powodu, że poszczególne składniki majątku dłużnika znajdują się na terenie całego kraju. Ponadto uznano, że wierzyciel powinien mieć możliwość wyboru komornika na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, kierując się własnym przekonaniem co do kwalifikacji czy też skuteczności danego komornika (zob. uzasadnienie projektu).

6.3.2. Przymus wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Z prawem wyboru komornika powiązano regulację, zgodnie z którą komornik wybrany przez wierzyciela w trybie art. 8 ust. 5 nie może odmówić wszczęcia postępowania egzekucyjnego, postępowania zabezpieczającego lub podjęcia innych czynności wchodzących w zakres jego ustawowych zadań (art. 8 ust. 7 ustawy).

6.4. Krytyczna ocena zmian w piśmiennictwie. Krajowa Rada Komornicza zakwestionowała wskazane wyżej rozwiązania (art. 8 ust. 2, 5 i 7 ustawy o komornikach) jako niezgodne z art. 2 Konstytucji. W zasadzie wszystkie wymienione regulacje spotkały się, ze zdecydowaną krytyką w piśmiennictwie (zob. np. Z. Knypl, Z. Marchel, *op.cit*., A. Marciniak, *Uwagi na temat niektórych rozwiązań prawnych przyjętych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1287)*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" nr 3/2007, K. Lubiński, *Opinia prawna o niektórych rozwiązaniach przyjętych w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 415)*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego" nr 4/2007). Przytaczana w powołanych opiniach argumentacja w zasadzie znajduje odzwierciedlenie w uzasadnieniu wniosku Krajowej Rady Komorniczej.

6.4.1. W kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie leży rozstrzyganie, czy i w jakim zakresie ustrój i organizacja egzekucji sądowej oraz instytucji komornika sądowego w Polsce powinny być otwarte na działania wolnego rynku, szerzej niż przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. Jest to kwestia decyzji politycznych ustawodawcy. W wyroku o sygn. P 6/04 (dotyczącym wynagrodzeń komorników) Trybunał przypomniał, że niewątpliwie ustawodawca cieszy się względną swobodą stanowienia prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przezeń rozwiązań, co wielokrotnie podkreślał, stwierdzając między innymi, że „granice (...) swobody zakreślone są (...) innymi normami konstytucyjnymi, a w szczególności zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej" (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K. 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1). Równocześnie wskazał jednak, że „ustawodawca posiada całkowitą swobodę w kształtowaniu treści porządku prawnego pod warunkiem, że nie narusza Konstytucji", a „ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego" (powołany wyżej wyrok w sprawie o sygn. K. 5/99). Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wywiódł ponadto, że „nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę". Punktem wyjścia jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Jeżeli jednak Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich wypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne (m.in. wyrok z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29). Kolejne proponowane zmiany ustawy dowodzą, że ostateczny model statusu komornika i postępowania egzekucyjnego nie został jeszcze ukształtowany (Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało kolejny projekt zmian w ustawie o komornikach – druk sejmowy nr 1810/VI kadencja).

Doświadczenia innych państw członkowskich Unii Europejskiej, choć nie są bez znaczenia, to nie mogą przesądzać o trafności przyjętych rozwiązań (zważywszy zwłaszcza na ich zróżnicowanie; zob. K. Lubiński, *Opinia*…, s. 10-13). Większość zarzutów sformułowanych we wniosku opiera się na przewidywanych przyszłych negatywnych skutkach obowiązywania znowelizowanych przepisów (nakładanie się kompetencji, zbiegi egzekucji, wydłużenie postępowań egzekucyjnych, „pole do nadużyć i korupcji"). Wniosek został złożony jeszcze przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z

2007 r. Po blisko półtorarocznym obowiązywaniu nowych regulacji ocena funkcjonowania kwestionowanych przepisów nie jest jednoznaczna. Krajowa Rada Komornicza wskazuje, że w praktyce występują liczne licznych nieprawidłowości na tle art. 8 ust. 2, 5 i 7 ustawy o komornikach (zob. pkt 3 w części II uzasadnienia). Natomiast Ministerstwo Sprawiedliwości wskazało, że ani komornicy, ani prezesi sądów nie sygnalizowali dotychczas problemów i trudności związanych ze stosowaniem kwestionowanych regulacji (zob. pkt 4 w części II uzasadnienia).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, abstrahując od nadesłanych informacji w kwestii funkcjonowania nowych rozwiązań, zarzuty wnioskodawcy formułowane jako hipoteza dotycząca przyszłych skutków regulacji nie uzasadniają same w sobie stwierdzenia niekonstytucyjności wskazanych regulacji, zwłaszcza że przyjęte w tym zakresie twierdzenia nie są przekonujące.

6.4.2. W szczególności, nie można zgodzić się 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. Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o komornikach Minister Sprawiedliwości ocenia, czy liczba komorników działających w rewirze jest wystarczająca, biorąc przy tym pod uwagę potrzeby prawidłowego i sprawnego wykonywania czynności, o których mowa w art. 2, wielkość wpływu i stan zaległości spraw o egzekucję i o dokonanie zabezpieczenia, stopień opanowania wpływu w tych sprawach, liczba przedsiębiorców mających siedzibę lub oddziały w obszarze rewiru oraz liczbę i strukturę ludności w rewirze. W razie uznania, że zachodzi potrzeba zwiększenia liczby komorników w rewirze, Minister Sprawiedliwości, z urzędu lub na wniosek prezesa właściwego sądu okręgowego, zarządza, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby komorniczej, utworzenie wolnego stanowiska komornika w tym rewirze, po czym wszczyna postępowanie w trybie art. 11 ustawy o komornikach. W wypadku działania z urzędu Minister Sprawiedliwości zasięga ponadto opinii prezesa właściwego sądu okręgowego. Opinię, o której wyżej mowa, rada izby komorniczej nadsyła w terminie 21 dni. Nienadesłanie opinii w tym terminie nie stanowi przeszkody do wydania zarządzenia. Są zatem przewidziane gwarancje i instrumenty mające przeciwdziałać dowolności decyzji.

Po drugie, wnioskodawcy przyjmują, że zarówno z przepisów Konstytucji (art. 152 ust. 2, art. 176 ust. 2), jak też z ustawodawstwa zwykłego (procedury sądowe i administracyjne) należy wyprowadzić wniosek, że jedną z zasad prawa ustrojowego jest zasada, zgodnie z którą zakres kompetencji organów, w tym kompetencji do działania na określonym terytorium, nie może pokrywać się, zaś właściwy do działania na danym terytorium powinien być wyłącznie jeden organ, który posiada zdolność do rozpoznania i rozstrzygnięcia danego rodzaju sprawy. Jak trafnie podnosi wnioskodawca, zasada ta została również konsekwentnie unormowana w przepisach regulujących postępowanie egzekucyjne. Jednakże, wyprowadzając z tych właśnie zasad zarzut niekonstytucyjności dotyczący „nakładania się" kompetencji kilku komorników, wnioskodawca abstrahuje od okoliczności, 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.

W części trzeciej kodeksu postępowania cywilnego brak regulacji ogólnej określającej właściwość miejscową komornika. Właściwość ta wynika z przepisów

normujących poszczególne sposoby egzekucji. W wypadku egzekucji z ruchomości, egzekucji z nieruchomości, egzekucji ze statków morskich decyduje miejsce położenia rzeczy (zob. art. 844 § 1, art. 921 § 1 i art. 1015 k.p.c.). Odnośnie do egzekucji z wynagrodzenia za pracę, egzekucji z rachunków bankowych, egzekucji z innych wierzytelności oraz egzekucji z innych praw majątkowych rozstrzyga co do zasady ogólna właściwość dłużnika, którą określa się według jego miejsca zamieszkania lub pobytu dłużnika (zob. art. 880, art. 889, art. 895 i art. 910 k.p.c.). Z kolei w przypadku egzekucji obowiązku wydania rzeczy lub statku albo opróżnienia lokalu lub pomieszczenia właściwy jest komornik miejsca położenia rzeczy (zob. art. 1041, art. 1046 k.p.c.).

Według art. 759^1 k.p.c. przepisy kodeksu postępowania cywilnego dotyczące właściwości miejscowej komorników nie uchybiają prawu wyboru komornika określonemu w odrębnych przepisach, co dotyczy niewątpliwie prawa wyboru, o którym mowa w art. 8 ust. 5 ustawy o komornikach. Art. 759^1 k.p.c. wprowadza zatem generalną regułę, w myśl której egzekucję prowadzi komornik właściwy zgodnie z przepisami kodeksu postępowania cywilnego. Odstępstwem od tej reguły jest przyznanie wierzycielowi prawa wyboru komornika, przez odesłanie do przepisów odrębnych.

Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. (tj. przed 28 grudnia 2007 r.) wierzyciel mógł dokonać wyboru komornika w granicach właściwości sądu apelacyjnego. Obecnie służy mu prawo wyboru komornika na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wyjątkiem od takiej reguły jest wyłączenie dopuszczalności wyboru komornika w sprawach o egzekucję z nieruchomości oraz w sprawach, w których przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio (zob. art. 8 ust. 5 ustawy o komornikach).

Dokonując wyboru komornika, wierzyciel składa wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji (wnioskiem o wykonanie zabezpieczenia lub dokonanie innej czynności) oświadczenie na piśmie, że korzysta z prawa wyboru komornika – art. 8 ust. 6 ustawy o komornikach. Dodatkowo, należy zwrócić uwagę, że wierzyciel, dokonując wyboru komornika, ponosi definitywnie określone w art. 8 ust. 11 ustawy wydatki (diety, koszty przejazdów i noclegów, koszty transportu specjalistycznego).

Jeżeli komornik wybrany przez wierzyciela decyduje się prowadzić daną sprawę, to ma obowiązek zawiadomić niezwłocznie o wszczęciu egzekucji lub dokonaniu zabezpieczenia komorników właściwych według przepisów kodeksu postępowania cywilnego (art. 8 ust. 10 ustawy 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. 773^1 k.p.c. Z prawem wyboru komornika na terenie całego kraju wiąże się – na co wskazuje wnioskodawca – niebezpieczeństwo kolizji uprawnień egzekucyjnych kilku komorników do tego samego prawa majątkowego dłużnika. Na wypadek tego rodzaju sytuacji, art. 773 i następne k.p.c. przewidują zasady rozwiązywania tych konfliktów. Przy tym z przepisów tych wyraźnie wynika, że konflikty te rozwiązywane są w ten sposób, iż dalsze prowadzenie egzekucji powierza się wyłącznie jednemu organowi. Celem omawianej regulacji prawnej jest eliminacja zbiegu egzekucji sądowych i tym samym uniknięcie konkurencji czynności dokonywanych przez poszczególnych komorników (zob. komentarz do art. 773^1 k.p.c., [w:] Bodio J., Demendecki T., Jakubecki A., Marcewicz O., Telenga P., Wójcik M.P., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz,* Warszawa, 2008). Zgodnie z art. 773^1 k.p.c., w wypadku zbiegu egzekucji do tych samych rzeczy, wierzytelności lub praw, dalszą egzekucję prowadzi komornik właściwy według przepisów kodeksu (§ 1). Jeżeli żaden z komorników nie jest właściwy według przepisów niniejszego kodeksu lub właściwych jest kilku komorników, komornik, który później wszczął egzekucję,

niezwłocznie przekazuje sprawę komornikowi, który pierwszy wszczął egzekucję, o czym zawiadamia wierzyciela (§ 2).

6.4.3. Reasumując, zarzuty dotyczące naruszenia ładu i porządku konstytucyjnego przez wprowadzenie możliwości wyboru komornika przez wierzyciela nie zasługują na uwzględnienie. 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). Należy przy tym mieć na względzie, że wolność wyboru i wykonywania zawodu komornika nie może być rozumiana jako wolność wykonywania, w zależności od swego uznania, określonych czynności zawodowych. To ustawodawca określa, na czym polega wykonywanie zawodu komornika i jakie są jego kompetencje, a ponieważ komornik jest funkcjonariuszem publicznym i organem państwa, prowadzącym egzekucję wykonalnych wyroków sądowych, nie może tu być mowy o swobodzie czynności zawodowych, tak jak w wypadku np. adwokata, który może odmówić „przyjęcia sprawy" od klienta (zob. wyrok o sygn. K 5/02).

Trybunał Konstytucyjny nie znalazł też podstaw do stwierdzenia, że kwestionowany art. 8 ust. 2 i 5 ustawy o komornikach nie odpowiada dyrektywie przyzwoitej legislacji, gdyż nie pozwoli na osiągnięcie zakładanych celów (art. 2 Konstytucji). Celem tym jest szybkość i skuteczność postępowania. 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 (jak wynika z informacji w pierwszym półroczu 2008 r. powstało ich 100 – zob. „Rzeczpospolita" nr 284 z 5 grudnia 2008 r.) powoduje zmniejszenie efektywności egzekucji. Jednoznaczne stwierdzenie (po upływie zaledwie ponad roku od wejścia w życie kwestionowanych przepisów), że przewidziane rozwiązania nie służą realizacji zakładanego celu, a wręcz przeszkadzają w jego realizacji, nie znajduje uzasadnienia w świetle informacji płynących z innych źródeł niż twierdzenia wniosku. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 8 ust. 2 i 5 ustawy o komornikach jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Nie przekonuje również argument o iluzoryczności nadzoru nad czynnościami komornika. Nowa regulacja w niczym nie ogranicza stosowania przewidzianych przepisami środków kontroli i nadzoru.

6.4.4. W ocenie Trybunału nie ma również podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 8 ust. 2 i 5 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji z tego względu, że, jak twierdzi wnioskodawca, stwarza on warunki do konkurencji między komornikami.

Zdaniem wnioskodawcy, analiza obowiązujących w Polsce rozwiązań normatywnych wskazuje, że tylko wtedy podmioty publiczne działają w oparciu o zasady konkurencji, gdy należą do tzw. sfery administracji świadczącej. Natomiast żaden organ państwa, który stosuje przymus publiczny – a takim organem jest komornik – nie konkuruje z innym organem. Samo założenie, że komornik miałby prowadzić grę konkurencyjną, jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa, w którym wszystkie organy powinny działać na podstawie przepisów prawa.

Przede wszystkim należy podkreślić, że już ustawa nowelizująca z 2001 r. wprowadziła istotne zmiany dotyczące statusu komornika, zmierzające do dalszego poszerzenia zakresu jego samodzielności. Nastąpiło definitywne odejście od pracowniczego charakteru zawodu komornika. Wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym komornik, pozostając funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie

rejonowym i powiązanym z nim licznymi więzami, nie jest pracownikiem sądu, lecz na własny rachunek wykonuje czynności wchodzące w zakres ustawowych zadań komornika. Wskutek wprowadzenia tych zmian państwo zostało zwolnione od obowiązku finansowania egzekucji. Zmiany te ukształtowały specyficzny charakter zawodu komornika. Pozostając bowiem organem władzy publicznej, komornik zyskał status, który zbliżył wykonywany przez niego zawód do statusu wolnego zawodu.

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 (zob. Z. Knypl, Z. Marchel, *op.cit.,* s. 74).

Dokonując wyboru modelu organizacji egzekucji, ustawodawca wskazywał, że urynkowienie egzekucji (na wzór notariuszy), wiązałoby się z perspektywą znacznego zwiększenia liczby komorników i perspektywą wprowadzenia zasad konkurencji, ale rodziłoby niebezpieczeństwo pogorszenia sprawności i skuteczności w zakresie tych rodzajów egzekucji, które są niezwykle ważne ze społecznego punktu widzenia, uchodzą jednak za mało atrakcyjne, takich jak egzekucja alimentów, należności sądowych czy też pracowniczych. Dlatego też zdecydowano się na przyjęcie modelu „pośredniego", polegającego na gruntownej zmianie obecnie obowiązującej ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, z zastosowaniem szeregu rozwiązań charakterystycznych dla dwóch pozostałych modeli, zwłaszcza modelu polegającego na komercjalizacji działalności egzekucyjnej.

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.

Komornik, będąc funkcjonariuszem publicznym, działa na podstawie i w granicach prawa na podstawie art. 7 Konstytucji. Do wspomnianej zasady nawiązuje wprost art. 16 ust. 1 ustawy o komornikach, zgodnie z którym komornik jest obowiązany postępować zgodnie z przepisami prawa, a także zgodnie złożonym ślubowaniem i zasadami etyki zawodowej. W świetle tych zasad (zob. uchwała Krajowej Rady Komorniczej z 18 listopada 1998 r. – Kodeks etyki zawodowej komornika; dalej: Kodeks etyki), komornika obowiązuje zakaz korzystania z reklamy w jakiejkolwiek formie (§ 16 ust. 1). Jednocześnie Kodeks etyki w § 16 ust. 2 wskazuje, jakie działania komornika są przejawem nieuczciwej konkurencji (czyli *de facto* nie wyklucza się konkurencji). Za takie działanie uznano m. in.: a) korzystanie z usług pośredników, którzy zawodowo bądź w innej formie zjednują dla komornika wierzycieli, b) narzucanie komukolwiek swoich czynności poprzez proponowanie rażąco niższych bądź nieadekwatnych opłat, z jednoczesnym odsyłaniem wierzycieli do innych komorników w sprawach pracochłonnych i mało dochodowych, c) dokonywanie czynności, do których wcześniej przystąpił inny komornik, bez wzajemnego porozumienia w tej mierze, d) pozyskiwanie klienteli w sposób niezgodny z zasadami lojalności wobec innych komorników, e) monopolizowanie korzystnych czynności na danym terenie przy pomocy przedstawicieli organów administracji i podmiotów gospodarczych, f) umieszczenie reklam w prasie lub innych środkach masowego przekazu, g) redagowanie relacji prasowej z przeprowadzonych czynności, h) inspirowanie przez komornika audycji w środkach masowego przekazu lub komentowanie w nich prowadzonej czynności, i) reklamowanie swej działalności zawodowej w czasie występowania w środkach masowego przekazu, j) przejmowanie aplikantów, asesorów i pracowników innego komornika bez wzajemnego porozumienia.

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 że w świetle uzyskanych informacji o sytuacji faktycznej brak jest podstaw do uznania tych instrumentów za nieproporcjonalne.

6.4.5. Oceniając zarzuty naruszenia poprawnej legislacji, formułowane w odniesieniu do obowiązku przyjęcia sprawy do realizacji czynności egzekucyjnych (innych czynności komorniczych), Trybunał Konstytucyjny podzielił co do zasady zastrzeżenia wniosku. Komornik wybrany przez wierzyciela (podobnie jak komornik właściwy z mocy ustawy) nie może odmówić przyjęcia wniosku o wszczęcie egzekucji lub dokonanie zabezpieczenia, z tym że komornik „z wyboru" odmawia jednak wszczęcia egzekucji, dokonania zabezpieczenia lub podjęcia innych czynności wchodzących w zakres jego ustawowych zadań, jeżeli w zakresie prowadzonych przez niego egzekucji zaległość przekracza sześć miesięcy (zob. art. 8 ust. 8 ustawy o komornikach). W tym ostatnim wypadku komornik wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia egzekucji, dokonania zabezpieczenia lub podjęcia innych czynności; postanowienie to doręcza tylko wierzycielowi (art. 8 ust. 9 ustawy o komornikach). Zaległość tę oblicza się, dzieląc liczbę spraw niezałatwionych w poprzednim półroczu przez średni miesięczny wpływ spraw w poprzednim półroczu, wyłączając sprawy o egzekucję świadczeń powtarzających się. Nie można zatem stwierdzić, że zawsze, nawet jeśli to negatywnie rzutuje na szybkość egzekucji, komornik nie ma możliwości odmowy jej wszczęcia.

Jednakże 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 jakiejkolwiek możliwości sprzeciwu wobec wyboru wierzyciela. Ta ostatnia sytuacja nie odpowiada zasadzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 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. W czasie rozprawy przedstawiciel Sejmu, informując o zaawansowanych pracach parlamentarnych nad nowelizacją ustawy o komornikach, zadeklarował gotowość uwzględnienia w tych pracach wniosków wynikających z niniejszego orzeczenia Trybunału. Krytyka pominięcia ustawodawczego (brak gwarancji zabezpieczenia interesu komornika przy zachowaniu

wyboru wierzyciela) może być legislacyjnie rozwiązana w różny sposób, niekoniecznie przez przyznanie komornikowi zarzutu miejscowego ograniczenia działania do terenu apelacji. Ustawodawca zachowuje tu bowiem swobodę regulacyjną, ale pod warunkiem wszakże, że stworzony przez niego mechanizm umożliwi proporcjonalne wyważenie interesów komornika i wierzyciela.

6.5. Reasumując, Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji wnioskodawcy w kwestii naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (ani w aspekcie zasady „ładu i porządku konstytucyjnego", ani zasady poprawnej legislacji) przez art. 8 ust. 2 i 5 ustawy o komornikach.

Natomiast 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.

7. Zarzut niezgodności art. 29 ust. 3 oraz art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji.

7.1. Treść obowiązku zatrudnienia aplikanta i asesora. Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o komornikach, aplikanta komorniczego zatrudnia komornik. Wpis na listę aplikantów następuje na podstawie uchwały rady izby komorniczej. W uchwale tej rada izby komorniczej obowiązana jest wskazać komornika, w którego kancelarii aplikant komorniczy jest albo zostanie zatrudniony.

Artykuł 29 ust. 3 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 24 ustawy zmieniającej z 2007 r., przewiduje, że: „Komornik ma obowiązek zatrudnić w okresie 3 lat co najmniej jednego aplikanta komorniczego". Należy w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy prezes sądu apelacyjnego może zwolnić komornika z obowiązku, o którym mowa w ust. 3, po zasięgnięciu opinii prezesa właściwego sądu rejonowego i rady właściwej izby komorniczej.

Analogiczna regulacja, w odniesieniu do obowiązku zatrudnienia asesora komorniczego, została wprowadzona w art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o komornikach (na mocy art. 1 pkt 29 ustawy zmieniającej z 2007 r.), z tym że komornik ma obowiązek zatrudnić co najmniej jednego asesora komorniczego w okresie 2 lat. „Prezes sądu apelacyjnego może zwolnić komornika z tego obowiązku, po zasięgnięciu opinii prezesa właściwego sądu rejonowego i rady właściwej izby komorniczej" (zdanie drugie w art. 32 ust. 6).

Wnioskodawca, na poparcie zarzutu niezgodności powołanych przepisów z art. 2 Konstytucji przedstawia tożsamą argumentację. Stwierdza, że ustawodawca, nakładając na komornika sądowego określony obowiązek prawny, nie wziął pod uwagę, że możliwość wykonania tego obowiązku jest uzależniona od czynników, na które komornik nie ma wpływu. To zaś pozostaje w sprzeczności z zasadą przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Zważywszy na analogię kwestionowanych uregulowań i przedstawionej argumentacji, Trybunał przystąpił do oceny art. 29 ust. 3 oraz art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, uwzględniając jednak specyfikę powoływania aplikantów oraz asesorów komorniczych.

7.2. Obowiązek zatrudnienia aplikantów – art. 29 ust. 3 ustawy o komornikach. Wnioskodawca podkreśla, że w obowiązującym stanie prawnym komornik nie ma żadnego wpływu na to, czy zdoła wykonać nałożony na niego obowiązek, czy też nie. Możliwość wykonania obowiązku zatrudnienia będzie zależała od tego, czy w danym okresie zostanie

przyjęta na aplikację komorniczą odpowiednia liczba aplikantów. Poza tym możliwość wykonania obowiązku unormowanego w art. 29 ust. 3 ustawy o komornikach uzależniona jest od tego, czy do kancelarii określonego komornika zostanie skierowany aplikant w celu odbycia aplikacji, a w myśl art. 29 ust. 6 zdanie drugie ustawy o komornikach, uprawnienie do skierowania aplikanta do konkretnej kancelarii przysługuje radzie izby komorniczej, na której terenie będzie odbywana aplikacja. Sam komornik nie ma natomiast żadnego roszczenia do izby komorniczej, by właśnie do jego kancelarii skierowano aplikanta. Ponadto wnioskodawca podkreśla, że obowiązek zatrudnienia aplikanta komorniczego jest obowiązkiem prawnym, który dla komornika sądowego może stanowić istotne obciążenie, w tym również natury finansowej. W szczególności komornik, zatrudniając aplikanta, będzie musiał ponieść koszty wynagrodzenia, ubezpieczeń, koszty wyposażenia stanowiska pracy itd. W wypadku małych kancelarii komorniczych, których dochody są niewielkie, może to być bardzo poważny ciężar.

7.2.1. Przewidziany w art. 29 ust. 3 ustawy o komornikach obowiązek zatrudnienia aplikanta nie ma charakteru bezwzględnego. Na mocy art. 29 ust. 4 ustawy o komornikach prezes sądu apelacyjnego może zwolnić komornika z obowiązku, o którym mowa w ust. 3, po zasięgnięciu opinii prezesa sądu rejonowego i rady właściwej izby komorniczej. Podobna regulacja obowiązywała przed nowelizacją ustawy o komornikach, z tym że komornik miał obowiązek zatrudnić co najmniej jednego aplikanta komorniczego w okresie 5 lat (zob. art. 29 ust. 3 i 4 ustawy w brzmieniu obowiązującym przed 28 grudnia 2007 r.).

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że wypełnienie przewidzianego w art. 29 ust. 3 ustawy o komornikach obowiązku zatrudnienia aplikanta może być niemożliwe z różnych przyczyn niezależnych od komornika (np. z powodu braku aplikantów lub odpowiedniej uchwały rady komorniczej czy braku możliwości finansowych wypełnienia przez komornika zobowiązań pracodawcy wynikających ze stosunku pracy). W takich wypadkach komornik powinien również wystąpić do prezesa sądu apelacyjnego w trybie art. 29 ust. 4 ustawy o zwolnienie go z ustawowego obowiązku zatrudnienia aplikanta z powodu przyczyn niezależnych od komornika (zob. A. Marciniak, *Ustawa*…, s. 126).

Wnioskodawca podnosi jednak, że uprawnienie prezesa sądu apelacyjnego unormowane zostało jako uprawnienie dyskrecjonalne, które nie podlega żadnej kontroli; komornik nie ma również wpływu na to, czy z obowiązku takiego zostanie zwolniony. Tym samym, mimo że komornik nie wykona, nie ze swojej winy, ciążącego na nim z mocy ustawy obowiązku zatrudnienia aplikanta sądowego, będzie należało obiektywnie stwierdzić, że naruszył on przepis ustawy. Trudno się zgodzić z taką konkluzją wnioskodawcy. Postawienie zarzutu naruszenia ustawy, wobec niezawinionego działania lub zaniechania komornika, byłoby bowiem sprzeczne z art. 71 ustawy o komornikach, który jednoznacznie wskazuje, że odpowiedzialność dyscyplinarna komornika oparta jest na zasadzie winy, co przeczy tezie, na której się wspiera rozumowanie wniosku, jakoby komornik miał być poddany sankcjom (odpowiedzialność dyscyplinarna), znajdując się w sytuacji niezawinionej niemożności wykonania ustawowego obowiązku.

Krytycznie należy się odnieść także do argumentu, który sprowadza się do hipotezy, że prezes sądu apelacyjnego będzie korzystał ze swej dyskrecjonalnej kompetencji w celu szykany (skoro wie, że komornik nie może zatrudnić aplikanta z racji jego braku). Toteż 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.

Jak wyjaśniło Ministerstwo Sprawiedliwości w piśmie z 11 lutego 2009 r., ustawodawca w jedyny możliwy sposób uregulował drogę dochodzenia do zawodu komornika osób, które spełniają warunki formalne art. 10 pkt 1-7 ustawy o komornikach (odnośnie do aplikantów komorniczych) i art. 10 pkt 1-9 ustawy (odnośnie do asesorów komorniczych). Brak regulacji, która w ocenie Krajowej Rady Komorniczej jest niekonstytucyjna, powodowałby brak ograniczeń dla interesu korporacyjnego (w tym wypadku kolidującego z interesem państwa i społeczeństwa), wyrażającego się w dążeniu do ograniczenia dostępu do zawodu komornika. Analizowany mechanizm (obowiązek kształcenia młodej kadry) jest mechanizmem gwarancyjnym. Aplikacja i asesura komornicza mogą być odbywane jedynie w kancelarii komornika i ewentualny sprzeciw członków tej grupy zawodowej mógłby faktycznie decydować o zamknięciu drogi do zawodu. Ministerstwo Sprawiedliwości podkreśla, że obowiązki nałożone na komorników przepisami art. 29 ust. 3 i 4 oraz 32 ust. 6 ustawy są wyrazem zaufania ustawodawcy do wysokich kwalifikacji posiadanych i wymaganych od komorników. Odpowiadają również postulatowi wpływu korporacji na właściwe kształcenie i dobór jej członków. Przepisy te nie mają charakteru bezwzględnego i nie zakładają automatyzmu. Prezes właściwego sądu apelacyjnego może bowiem zwolnić komornika z obowiązku zatrudnienia aplikanta czy asesora po zasięgnięciu opinii prezesa sądu rejonowego i rady właściwej izby komorniczej. Mogą więc zostać uwzględnione ewentualne zastrzeżenia zarówno komornika, do którego miałby zostać skierowany aplikant czy asesor, jak i samorządu komorniczego, któremu znane są zarówno właściwości kandydata do zawodu, jak i względy, które mogą przemawiać za zwolnieniem komornika od obowiązku zatrudnienia aplikanta czy asesora. Decyzja prezesa będzie podejmowana po konsultacjach w opisanym wyżej trybie, z uwzględnieniem interesu wymiaru sprawiedliwości i służby komorniczej, której specyfika zbliża ją do statusu wolnego zawodu.

7.2.2. Odrębnego rozpatrzenia wymaga zarzut niedookreśloności obowiązku. Art. 29 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych nakłada na komornika sądowego obowiązek zatrudnienia w okresie 3 lat „co najmniej" jednego aplikanta komorniczego. To znaczy, że ustawodawca unormował jedynie dolną granicę zakresu obowiązku spoczywającego na komorniku sądowym. Natomiast nie unormował górnego zakresu obowiązku. Zdaniem wnioskodawcy, skoro art. 29 ust. 3 ustawy nakłada na komornika obowiązek zatrudnienia „co najmniej" określonej w tym przepisie liczby aplikantów, zaś art. 29 ust. 5 przyznaje innym podmiotom uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia „wskazanego" aplikanta, kształtując to uprawnienie w oderwaniu od treści obowiązku spoczywającego na komorniku, to możliwe staje się wielokrotne zobowiązywanie komornika do zatrudnienia określonych osób w trzyletnim okresie. W efekcie „górna granica" obowiązku prawnego, który może w praktyce spocząć na komorniku, jest niedookreślona. Taki sposób ukształtowania obowiązku prawnego nałożonego na komornika, zdaniem wnioskodawcy, godzi w zasadę przyzwoitej legislacji. Wnioskodawca zakłada zatem, że uprawnienie prezesa sądu apelacyjnego (rady właściwej izby komorniczej) do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta jest niezależne od obowiązku przewidzianego w art. 29 ust. 3 ustawy; w konsekwencji liczba aplikantów, których komornik byłby obowiązany zatrudnić, byłaby nielimitowana. Taką interpretację przyjmuje wnioskodawca i na tej podstawie formułuje zarzut niekonstytucyjności.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, obowiązek ujęty w art. 29 ust. 3 ustawy o komornikach zostanie spełniony, jeżeli komornik zatrudni w ciągu 3 lat jednego aplikanta i w takiej sytuacji uprawnienie prezesa sądu apelacyjnego lub rady komorniczej (sformułowane w art. 29 ust. 5 ustawy o komornikach) – byłoby (przez trzy lata)

bezskuteczne. Wielokrotne zobowiązywanie komornika do zatrudnienia aplikantów w trzyletnim okresie byłoby w świetle takiego rozumienia regulacji art. 29 ust. 3 i 5 ustawy o komornikach niedopuszczalne, natomiast sam komornik może wyrazić wolę zatrudnienia większej liczby aplikantów, przy czym jednak obowiązek przewidziany w art. 29 ust. 3 ustawy zostaje spełniony po zatrudnieniu co najmniej jednego aplikanta.

Mając na uwadze zasady prawidłowego prowadzenia interpretacji tekstu oraz czysto hipotetyczne (niepotwierdzone przez praktykę) obawy wnioskodawcy co do nadania kontrolowanemu przepisowi trwałego znaczenia wypaczającego sens ukształtowania obowiązku kształcenia młodej kadry przez wskazanie jego minimalnego zakresu, należy uznać, że wnioskodawca nie wykazał istnienia zarzucanej niekonstytucyjności, wyrażającej się w niejasności normy, przekraczającej granicę konstytucyjności.

7.3. Obowiązek zatrudnienia asesorów – art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o komornikach. Asesora komorniczego powołuje prezes właściwego sądu apelacyjnego na wniosek osoby zainteresowanej, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby komorniczej (art. 32 ust. 3 ustawy o komornikach). Właściwa rada izby komorniczej przedstawia opinię, o której mowa w ust. 3, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wniosku. W opinii tej wskazuje komornika, który zatrudni asesora komorniczego (art. 32 ust. 4 ustawy).

Zgodnie z kwestionowanym art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2007 r., na komornika został nałożony obowiązek zatrudnienia w okresie 2 lat co najmniej jednego asesora komorniczego. Przed nowelizacją art. 32 ust. 3 ustawy przewidywał, że rada izby komorniczej w uzasadnionych przypadkach może zobowiązać komornika do zatrudnienia asesora komorniczego w jego kancelarii.

Konstrukcja obowiązku określonego w art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o komornikach jest bardzo zbliżona do konstrukcji obowiązku zatrudniania przez komornika aplikantów, unormowanego w art. 29 ust. 3 ustawy o komornikach. To samo dotyczy możliwości zwolnienia komornika z tego obowiązku (por. art. 29 ust. 4 i art. 32 ust. 6 zdanie drugie ustawy). Toteż wobec art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy wnioskodawca wysuwa zarzuty identyczne jak wobec art. 29 ust. 3 ustawy. Aktualność zachowują również argumenty uzasadniające zarzut niedookreśloności obowiązku prawnego nałożonego na komornika sądowego na mocy art. 29 ust. 3 ustawy.

7.3.1. Uwzględniając różnice podmiotowe, należy stwierdzić, że zarzuty wobec art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze nie zasługują na uwzględnienie, podobnie jak zarzuty dotyczące art. 29 ust. 3 ustawy o komornikach. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 29 ust. 3 i art. 32 ust. 6 zdanie pierwsze ustawy o komornikach są zgodne z art. 2 Konstytucji.

8. Zarzut niezgodności art. 29 ust. 5 oraz art. 32 ust. 7 ustawy o komornikach w zakresie, w jakim przyznają prezesowi sądu apelacyjnego uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta (asesora) komorniczego, z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

8.1. Dodany do art. 29 ustawy o komornikach (na mocy art. 1 pkt 24 ustawy zmieniającej z 2007 r.) ustęp 5 przewiduje, że prezes sądu apelacyjnego może zobowiązać komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta komorniczego. Uprawnienie takie przysługuje również radzie izby komorniczej. Analogiczna regulacja, w odniesieniu do asesora komorniczego została pomieszczona w art. 32 ust. 7 ustawy o komornikach. Krajowa Rada Komornicza nie kwestionuje uprawnień rady izby komorniczej w tym

zakresie.

Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy w zakresie, w jakim przyznają prezesowi sądu apelacyjnego uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta lub asesora komorniczego, są niezgodne z art. 2 Konstytucji (sposób ukształtowania obowiązków prawnych nałożonych na komornika godzi w zasadę przyzwoitej legislacji) oraz z art. 17 ust. 1 Konstytucji (wybór dokonany przez prezesa sądu apelacyjnego może być wyborem, który będzie stał na przeszkodzie realizacji przez samorząd komorniczy obowiązku pieczy). Podobne stanowisko zajął Sejm.

8.2. Uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta komorniczego, jak wskazuje wnioskodawca, pozostaje w ścisłym związku z zasadami odbywania aplikacji komorniczych. Z przepisu art. 29k pkt 1 oraz z art. 30 ustawy o komornikach wynika, że aplikacja komornicza prowadzona jest w formie zajęć seminaryjnych oraz praktyk. Te ostatnie zaś odbywają się w kancelarii komorniczej, w której jest zatrudniony aplikant. Aby zapewnić aplikantowi komorniczemu możliwość odbywania praktyk, na komorników nałożono obowiązek ich zatrudniania. Kompetencja do zobowiązania komornika do zatrudnienia konkretnego aplikanta (zakwestionowane w zakresie dotyczącym prezesa sądu), w ocenie wnioskodawcy, ma zapewnić wymuszenie tego obowiązku.

8.2.1. Wnioskodawca wskazuje, że obowiązek zorganizowania i prowadzenia aplikacji ciąży na samorządzie komorniczym, co wynika wprost z art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy o komornikach (w istocie powołany przepis przewiduje, że do zakresu działania rady izby komorniczej należy „organizowanie szkolenia aplikantów komorniczych"). W zasadzie jednak to Minister Sprawiedliwości określa, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Komorniczej, organizację i przebieg aplikacji komorniczej, mając na względzie konieczność zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu szkolenia aplikantów oraz właściwego przygotowania do zawodu komornika (art. 31i pkt 4 ustawy o komornikach). Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2007 r. w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji komorniczej (Dz. U. Nr 244, poz. 1804, ze zm.) program aplikacji komorniczej obejmuje zajęcia seminaryjne oraz praktyki. Aplikant odbywa praktykę u komornika wskazanego przez radę izby komorniczej, a warunki odbywania praktyki przez aplikanta określa umowa o pracę zawarta z komornikiem. Komornik, u którego aplikant odbywa praktykę, zapoznaje go z całokształtem czynności należących do zakresu obowiązków komornika i współdziała w tym zakresie z osobami prowadzącymi zajęcia seminaryjne, a co 12 miesięcy wydaje opinię o aplikancie i niezwłocznie przekazuje ją właściwej radzie izby komorniczej. Opinię tę dołącza się do akt osobowych aplikanta, prowadzonych przez radę izby komorniczej.

Rada izby komorniczej ustala szczegółowy program zajęć seminaryjnych i ich formę oraz zapewnia wykładowców, przy czym rozporządzenie wskazuje, że program aplikacji komorniczej w części obejmującej zajęcia seminaryjne winien uwzględnić zagadnienia wchodzące w zakres obowiązków komornika (w § 4 rozporządzenia podano zasadniczy zakres zagadnień).

Należy zgodzić się z wnioskodawcą, że zastrzeżenie dla samorządu komorniczego organizacji i prowadzenia aplikacji komorniczej pozostaje w ścisłym związku z ciążącym na nim konstytucyjnym obowiązku sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika sądowego. W ramach tej pieczy rady izb komorniczych, stosownie do treści art. 29 ust. 6 ustawy o komornikach, podejmują uchwały o dokonaniu wpisu na listę aplikantów komorniczych oraz o wskazaniu komornika, w którego kancelarii aplikant komorniczy jest albo zostanie zatrudniony.

Jak podnosi Krajowa Rada Komornicza, prawo do wskazania w uchwale kancelarii, w której będzie zatrudniony aplikant, a więc w której będzie odbywał praktyczną część szkolenia, ma niewątpliwie istotne znaczenie z punktu widzenia zapewnienia aplikantom odpowiednio wysokiego poziomu kształcenia, gdyż nie wszyscy komornicy są w stanie zapewnić odpowiednią jakość kształcenia ze względu na zróżnicowane predyspozycje indywidualne do przekazywania wiedzy praktycznej. Zatem już na etapie doboru kancelarii komorniczych, w których będzie odbywało się kształcenie praktyczne aplikantów, rada izby komorniczej powinna realizować wynikającą z art. 17 ust. 1 Konstytucji zasadę odpowiedniego sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika sądowego. Zasada ta powinna również stanowić jedno z kryteriów doboru komorników prowadzących szkolenie praktyczne. Natomiast uchwały naruszające tę zasadę podlegają kontroli sądowej, unormowanej w art. 68 ustawy o komornikach.

8.2.2. Uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia konkretnego aplikanta przyznano również prezesom sądów apelacyjnych. Uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia konkretnego aplikanta pozwala prezesowi sądu apelacyjnego na skonkretyzowanie obowiązku prawnego ciążącego na komorniku z mocy prawa. Sposób skonstruowania tego uprawnienia narusza, zdaniem wnioskodawcy, zarówno art. 2, jak i art. 17 ust. 1 Konstytucji. W wypadku gdy konkretyzacji tej dokonuje prezes sądu apelacyjnego, nie wiążą go dyrektywy, którymi związana jest rada izby komorniczej. W odróżnieniu od rady izby komorniczej, prezes sądu apelacyjnego posiada zatem dyskrecjonalne prawo do wyboru komornika, na którego zostanie nałożony obowiązek zatrudnienia konkretnego aplikanta. Taki sposób skonstruowania uprawnienia do władczego kształtowania sytuacji prawnej komornika sądowego, bez wskazania choćby ogólnych dyrektyw, którymi powinien kierować się prezes sądu apelacyjnego, nie spełnia – w ocenie wnioskodawcy – wymogu przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji).

8.2.3. Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, należy stwierdzić, że dyrektywa organizacji i przebiegu aplikacji komorniczej, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu szkolenia aplikantów oraz właściwego przygotowania do zawodu komornika (art. 31i pkt 4 ustawy o komornikach) wiąże także prezesa sądu apelacyjnego, który jako organ władzy publicznej działa na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). W zasadzie to rady izb komorniczych są zobowiązane, stosownie do treści art. 29 ust. 6 ustawy o komornikach, do podejmowania uchwał o dokonaniu wpisu na listę aplikantów komorniczych oraz do wskazania komornika, w którego kancelarii aplikant komorniczy jest albo zostanie zatrudniony. Chronologicznie rzecz biorąc, decyzja rady powinna zapadać wcześniej niż ewentualna decyzja wydana w trybie art. 29 ust. 5 ustawy o komornikach. Przepis art. 29 ust. 5 ustawy o komornikach jest prostą konsekwencją art. 29 ust. 3 ustawy (przewidującego obowiązek zatrudnienia aplikanta raz na trzy lata) i zapewnia możliwość realizacji zawartego w nich obowiązku. Skoro aplikacji komorniczej nie można odbywać poza kancelarią komorniczą, ustawodawca zmuszony był określić zasady przyjęcia do kancelarii i stosunek prawny łączący komornika z aplikantem, którego skierowano do dalszego zdobywania kwalifikacji niezbędnych do powołania w przyszłości na urząd komornika. Brzmienie art. 29 ust. 5 ustawy: „Prezes właściwego sądu apelacyjnego albo rada właściwej izby komorniczej może zobowiązać komornika do zatrudnienia wskazanego aplikanta komorniczego” wskazuje na równorzędność podmiotów uprawnionych do podjęcia decyzji o skierowaniu aplikanta czy asesora do konkretnego komornika. Zakres pieczy samorządu komorniczego nad należytym wykonywaniem zawodu nie został przez to ograniczony, ponieważ aktywność samorządu w zakresie podjęcia stosownej decyzji personalnej zawsze uchroni

samorząd przed możliwością substytucyjnego wyręczenia przez prezesa sądu apelacyjnego. Jak podnosi w swoim piśmie Ministerstwo Sprawiedliwości regulacja alternatywna, przewidująca kompetencję prezesów sądów, dotyczy sytuacji wyjątkowej, kiedy konkretny aplikant nie może znaleźć „patrona", bo nie ma chętnych komorników do „zagospodarowania aplikanta", zaś rada komornicza nie wydaje stosownej uchwały (bezczynność).

8.2.4. Trybunał wskazywał w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że piecza samorządów prawniczych nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego powinna być sprawowana „w granicach interesu publicznego i jego ochrony". Interes ten i jego ochrona nie mogą być, w ocenie Trybunału, utożsamiane – co należy jednoznacznie stwierdzić – z interesem danej korporacji zawodowej (zob. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9 i z 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 28). Uwaga ta zachowuje aktualność również w odniesieniu do zawodu komornika. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że „od decyzji ustawodawcy zależy nadto wyposażenie wykreowanych samorządów zawodowych w konstytucyjną gestię sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Trybunał Konstytucyjny nie decyduje o rodzajach, zasięgu i zasadach wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego jako zawodów reglamentowanych. Decyzje w tym zakresie podjął – ustanawiając poszczególne ustawy o prawniczych zawodach zaufania publicznego – ustawodawca (Sejm i Senat). W zakresie, w którym regulacje te nie pozostają w kolizji z unormowaniami konstytucyjnymi, Trybunał Konstytucyjny musi je w pełni respektować wraz z przypisanym im domniemaniem ich konstytucyjności" (wyrok z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45 oraz w sprawie o sygn. K 4/07).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca w niniejszej sprawie nie przytoczył przekonujących argumentów uzasadniających tezę, że art. 29 ust. 5 ustawy o komornikach istotnie ogranicza (czy wręcz uniemożliwia) sprawowanie przez samorząd komorniczy konstytucyjnej pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika. Tylko takie argumenty czyniłyby zasadnym zarzut naruszenia przez powołane przepisy art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

W kontekście art. 17 ust. 1 Konstytucji uzasadnione jest zagwarantowanie organom samorządu komorniczego odpowiedniego wpływu na kształtowanie zasad odbywania aplikacji oraz na zakres merytoryczny egzaminu komorniczego, ale badana regulacja nie ogranicza w niczym roli i zadań przypisanych samorządowi komorniczemu w tym zakresie. Przyjęta konstrukcja realizacji obowiązku zatrudniania aplikantów dotyczy sytuacji wyjątkowych, gdy wykazana w odpowiednim czasie aktywność samorządu wykluczy aktywność prezesa sądu, i nie wpłynie ograniczająco na realizację pieczy przez samorząd komorniczy.

Z natury rzeczy wyjątek regulowany przez art. 29 ust. 5 („zagospodarowanie" aplikantów bez przydziału), w razie nieaktywności samorządu, ma charakter sytuacyjny, dotycząc 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 z wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

8.3. Ocena art. 32 ust. 7 ustawy o komornikach. Zarzuty Krajowej Rady Komorniczej, takie jak wobec art. 29 ust. 5 ustawy o komornikach, zostały wysunięte

również wobec regulacji przewidzianej w art. 32 ust. 7 ustawy, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 29 ustawy zmieniającej z 2007 r. Przepis został zakwestionowany w zakresie, w jakim przyznaje prezesowi sądu apelacyjnego uprawnienie do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego asesora komorniczego. W piśmiennictwie podnosi się, że „taki przepis może prowadzić do faworyzowania niektórych asesorów z naruszeniem zasady równego traktowania (art. 32 Konstytucji). Nie wszystkie miejscowości są jednakowo atrakcyjne" (Z. Knypl, Z. Marchel, *op.cit.*, s. 132). Krajowa Rada Komornicza wysuwa natomiast zarzuty takie same jak wobec art. 29 ust. 5 ustawy, twierdząc, że przyznanie prezesowi sądu apelacyjnego uprawnienia przewidzianego w art. 32 ust. 7 ustawy (bez wskazania choćby ogólnych dyrektyw, którymi powinien kierować się prezes sądu apelacyjnego), spowodowało odebranie samorządowi komorniczemu wpływu na sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika sądowego.

8.3.1. Poza sformułowaniem ogólnego zarzutu wnioskodawca nie wskazał, w jaki sposób badany przepis istotnie ogranicza (czy wręcz uniemożliwia) sprawowanie przez samorząd komorniczy pieczy nad wykonywaniem zawodu komornika. Tymczasem w wypadku asesora „piecza" odbywa się za pomocą instrumentów bliższych treści pieczy sprawowanej nad należytym wykonywaniem zawodu komornika. Jest to zatem inny zakres pieczy niż „piecza", którą sprawuje samorząd wobec aplikantów (por. pkt 8.2 w części IV uzasadnienia). Asesor komorniczy może być zastępcą komornika i w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 2 ustawy o komornikach, asesorowi komorniczemu pełniącemu funkcję zastępcy komornika przysługują prawa i obowiązki komornika (art. 26 ust. 2 i 3 ustawy). Komornik może zlecić asesorowi komorniczemu przeprowadzenie egzekucji w sprawach o świadczenie pieniężne oraz w sprawach o zabezpieczenie roszczenia pieniężnego, z wyłączeniem egzekucji z nieruchomości (art. 33 ust. 1 ustawy o komornikach). Komornik może zlecić asesorowi komorniczemu także dokonanie określonych czynności w innych sprawach (z wyłączeniami, o których mowa w art. 33 ust. 2 ustawy).

8.3.2. Jak zwraca się uwagę w piśmiennictwie, wykorzystanie uprawnienia przewidzianego w art. 32 ust. 7 ustawy o komornikach może być powodowane w szczególności koniecznością poprawy działalności komornika pod względem szybkości, sprawności i rzetelności postępowania. Uchybienia w tym zakresie są powodowane często nadmiernym obciążeniem komornika. Do stwierdzenia takich nieprawidłowości dochodzi zazwyczaj w zakresie nadzoru administracyjnego (co uzasadnia kompetencję prezesa sądu) lub samorządowego (co uzasadnia kompetencję rady w zakresie aktualizacji obowiązku zatrudnienia) nad komornikiem (art. 3 ust. 2 oraz art. 65 ust. 3 ustawy). Zatrudnienie asesora w takich wypadkach może przyczynić się do poprawy działalności komornika, gdyż asesor komorniczy ma szerokie uprawnienia do zastępowania komornika w jego działalności (zob. A. Marciniak, *Ustawa…* , s. 146).

8.3.3. Asesora komorniczego powołuje prezes właściwego sądu apelacyjnego na wniosek osoby zainteresowanej, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby komorniczej (art. 32 ust. 3 ustawy). W opinii, o której mowa, rada izby wskazuje komornika, który zatrudni asesora komorniczego. Zasadniczym celem omawianej regulacji było wyegzekwowanie obowiązku zatrudnienia przez komornika co najmniej jednego asesora w okresie 2 lat. Jednakże w ocenie Trybunału, realizacja tego obowiązku nie musi wiązać się z obowiązkiem zatrudnienia przez komornika asesora wskazanego przez prezesa sądu apelacyjnego. Trybunał zgodził się z wnioskodawcą, 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 należytym 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 17 ust. 1 Konstytucji.

9. Zwolnienie Skarbu Państwa z obowiązku wnoszenia zaliczek na wydatki (art. 40 ust. 2 ustawy) bądź opłat egzekucyjnych (art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach) w sprawach niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – *ratio legis* i skutki majątkowe dla komornika.

9.1. Powołane przepisy określają sytuacje, w których wierzyciel – Skarb Państwa (w tym sąd i prokurator) – nie ma obowiązku uiszczania (w przeciwieństwie do innych wierzycieli) bądź to zaliczek na wydatki gotówkowe bądź opłat egzekucyjnych w sprawach o egzekucję lub o zabezpieczenie. Owe zwolnienia przysługują Skarbowi Państwa jedynie w sprawach niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

W uzasadnieniu projektu podnoszono, że obowiązek wnoszenia zaliczek na pokrycie wydatków gotówkowych w sprawach niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (to samo dotyczy opłat) stanowi, przy powszechnie znanych trudnościach budżetowych, 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. Posiada on wyłączność w tym zakresie i należy oczekiwać, że w zamian za to Skarb Państwa będzie korzystać z pewnych przywilejów (por. uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 1287/V kadencja). Proponowane rozwiązania były krytykowane już na etapie prac legislacyjnych (zob. sprawozdanie stenograficzne z 38. posiedzenia Sejmu w dniu 29 marca 2007 r.). W opinii z 12 kwietnia 2007 r. Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw związanych z koalicyjnym programem rządowym „Solidarne Państwo" odniosła się do wątpliwości co do konstytucyjności przepisów ustawy o komornikach dotyczących uprzywilejowanej pozycji Skarbu Państwa (tj. do przepisów nowelizujących art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 3 i art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach). Komisja zapoznała się też ze zleconymi w tej sprawie opiniami prawnymi, jednakże nie podzieliła zgłaszanych wątpliwości natury konstytucyjnej. Podkreślano, że działania podejmowane przez Skarb Państwa w sprawach niezwiązanych z prowadzeniem działalności mieszczą się w sferze działalności gospodarczej o charakterze publicznoprawnym, co uzasadnia odmienne traktowanie Skarbu Państwa. Poza tym odwołano się do wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w kwestii „ogólnego bilansowania się działalności komornika" (wyrok w sprawie o sygn. K 5/02).

Z uwagi na istotę zarzutu (uprzywilejowanie Skarbu Państwa przy jednoczesnym obciążeniu finansowym komorników) oraz przedstawioną argumentację możliwa jest wspólna ocena trzech kwestionowanych regulacji z punktu widzenia wskazanych wzorców konstytucyjnych, jednakże w toku badania należy mieć na względzie różny zakres przedmiotowy powołanych regulacji. Art. 40 ust. 2 ustawy dotyczy zwolnienia Skarbu Państwa z obowiązku uiszczania zaliczek na wydatki gotówkowe poniesione w sprawach o egzekucję i o zabezpieczenie. Dwa pozostałe przepisy dotyczą opłat egzekucyjnych, z tym że art. 45 ust. 2 ustawy dotyczy zwolnienia Skarbu Państwa z obowiązku uiszczania opłaty

za dokonanie zabezpieczenia roszczenia pieniężnego, a art. 49a ust. 3 ustawy – zwolnienia z opłaty za wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych i dokonanie zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych. Odpowiednie przepisy znajdują zatem zastosowanie w zależności od tego, jakie czynności podejmuje komornik: zabezpieczenie czy egzekucja, a także w zależności od charakteru roszczeń: pieniężne czy niepieniężne.

Na marginesie należy wspomnieć, że koszty egzekucji świadczeń pieniężnych reguluje niekwestionowany przez Krajową Radę Komorniczą art. 49 ustawy o komornikach.

9.1.1. Jak podnosi wnioskodawca, w pewnych sytuacjach możliwe jest nie tylko tymczasowe, ale i definitywne poniesienie kosztów egzekucji (zabezpieczenia) przez komornika, dlatego też przed dokonaniem oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów należy ustalić, jaki w istocie skutek majątkowy (dla komornika) wywiera zwolnienie Skarbu Państwa z obowiązku uiszczania zaliczek na wydatki gotówkowe czy też opłat egzekucyjnych. Ma to istotne znaczenia dla oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów. W wyroku z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarzut naruszenia przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji ochrony praw majątkowych mógłby być uzasadniony w sytuacji, gdyby założeniem ustawodawcy – założeniem normatywnym, a nie wynikającym tylko z sytuacji faktycznej – była konieczność ponoszenia kosztów działalności egzekucyjnej z własnego majątku komornika, i to majątku, który nie pochodzi z opłat egzekucyjnych w innych sprawach. Należy podkreślić, iż nie chodzi tu o sferę faktów, tzn. ustalenie, że w wypadku określonych kancelarii komorniczych tak jest, ale o sferę norm, tzn. założenie ustawodawcy, że tak ma być (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98).

9.2. Pierwszy z zakwestionowanych przepisów – art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach pomieszczony został w rozdziale 6 ustawy, zatytułowanym „Wydatki w toku egzekucji". W świetle postawionych zarzutów niezbędne jest przedstawienie zaskarżonego przepisu w jego otoczeniu normatywnym.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy, komornikowi należy się zwrot wydatków gotówkowych poniesionych w toku egzekucji tylko w zakresie określonym ustawą. Zalicza się do nich: 1) należności biegłych; 2) koszty ogłoszeń w pismach; 3) koszty transportu specjalistycznego, przejazdu poza miejscowość, która jest siedzibą komornika, przechowywania i ubezpieczania zajętych ruchomości; 4) należności osób powołanych, na podstawie odrębnych przepisów, do udziału w czynnościach; 5) koszty działania komornika, o których mowa w art. 8 ust. 11, poza terenem rewiru komorniczego; 6) koszty doręczenia środków pieniężnych przez pocztę lub przelewem bankowym; 7) koszty uzyskiwania informacji niezbędnych do prowadzenia postępowania egzekucyjnego lub dokonania zabezpieczenia; 8) koszty doręczenia korespondencji, z wyjątkiem kosztów doręczenia stronom zawiadomienia o wszczęciu egzekucji bądź postępowania zabezpieczającego (art. 39 ust. 2 ustawy). „Na pokrycie wydatków, o których mowa w art. 39, komornik może żądać zaliczki od strony lub innego uczestnika postępowania, który wniósł o dokonanie czynności, uzależniając czynność od jej uiszczenia" (art. 40 ust. 1 ustawy o komornikach).

Zakwestionowany art. 40 ust. 2 ustawy stanowi, że: „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, o której mowa w ust. 1". Należy podkreślić, że przepis zwalnia Skarb Państwa z uiszczania zaliczki na wydatki gotówkowe, nie z wydatków gotówkowych w ogóle.

Art. 40 ust. 3 ustawy o komornikach przewiduje, że: „Sąd rejonowy, przy którym działa komornik, przekazuje komornikowi sumy niezbędne na pokrycie wydatków w sprawach innych osób zwolnionych od kosztów sądowych". Chodzi tu niewątpliwie o „inne osoby" niż wymieniony w art. 40 ust. 2 ustawy Skarb Państwa. Do kręgu „innych osób" będą zatem należeć osoby zwolnione od kosztów sądowych na podstawie ustawy lub postanowienia sądu, z wyłączeniem Skarbu Państwa (zob. A. Marciniak, *Ustawa*…, s. 177).

9.2.1. Zdaniem wnioskodawcy, zwolnienie Skarbu Państwa – na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy – od ciężaru wnoszenia zaliczki na pokrycie wydatków oznacza, że wydatki te będzie ponosić, tymczasowo (do czasu wyegzekwowania ich od dłużnika) albo też definitywnie, komornik. W rezultacie ryzyko prowadzenia egzekucji wymienionych należności Skarbu Państwa w zakresie wydatków egzekucyjnych spoczywać będzie na komorniku sądowym, z pominięciem wierzyciela.

Prima facie powyższej tezie zdaje się przeczyć regulacja przewidziana w art. 42 ust. 2 ustawy o komornikach: „W przypadku gdy postępowanie egzekucyjne lub dokonanie zabezpieczenia okaże się w całości lub w części bezskuteczne, wydatki poniesione przez komornika, które nie zostały pokryte z wyegzekwowanej części świadczenia, obciążają wierzyciela. Dotyczy to również wydatków poniesionych przez komornika w sprawach wskazanych w art. 40 ust. 2. Przepis art. 49 ust. 3 stosuje się odpowiednio".

Na mocy cytowanego art. 42 ust. 2 ustawy, wydatki poniesione przez komornika obciążają więc wierzyciela, jeżeli nie zostaną pokryte z wyegzekwowanej od dłużnika części świadczenia. Zawarte w tym przepisie odesłanie do art. 49 ust. 3 ustawy o komornikach uprawnia komornika do wydania postanowienia, w którym wzywa wierzyciela do uiszczenia należności. Postanowienie po uprawomocnieniu się podlega wykonaniu w drodze egzekucji bez zaopatrywania w klauzulę wykonalności.

Analizowana regulacja, przesuwając w czasie obowiązek pokrywania wydatków, w tym też obowiązek pokrywania ich przez Skarb Państwa, uwzględnia stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale z 6 września 2001 r. (sygn. akt III CZP 39/01) i oznacza iluzoryczność uprzywilejowania Skarbu Państwa w odniesieniu do obowiązku wnoszenia zaliczki na wydatki (zob. M. Brulińska, [w:] *Wybrane zagadnienia egzekucji sądowej*, pod. red. J. Gołaczyńskiego, Warszawa 2008, s. 66). W powołanej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził, że w razie bezskutecznej egzekucji wydatki gotówkowe poniesione przez komornika ponad pobraną zaliczkę obciążają wierzyciela. *De lege lata* zastosowanie, w drodze analogii, unormowania zawartego w ustawie o kosztach sądowych pozwoli zrealizować komornikowi, przysługujące mu uprawnienie do zwrotu wydatków gotówkowych w wypadku bezskutecznej egzekucji. Korzystne dla praktyki byłoby jednak wyraźne uregulowanie tej kwestii w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji (OSNC nr 4/2002, poz. 45). Jednocześnie w odniesieniu do wydatków jako elementu kosztów postępowania o dokonanie zabezpieczenia art. 49 ust. 3 ustawy o komornikach, przewidujący nie tylko ustalenie przez komornika ich wysokości, ale także obciążenie nimi wierzyciela, pozostaje w sprzeczności z art. 745 k.p.c., zgodnie z którym o kosztach postępowania zabezpieczającego orzeka sąd (por. M. Brulińska, *op.cit*.).

Powyższa interpretacja, chociaż wskazująca na niespójność regulacji przewidzianej w ustawie o komornikach z art. 745 k.p.c., zdaje się zakładać, że ponoszenie przez komornika wydatków gotówkowych – z uwagi na zwolnienie Skarbu Państwa – ma jedynie charakter tymczasowy.

Wnioskodawca wskazuje, że art. 42 ust. 2 ustawy o komornikach zawiera inną treść. Przepis mówi, że poniesione przez komornika wydatki obciążają wierzyciela „w przypadku gdy postępowanie egzekucyjne lub dokonanie zabezpieczenia okaże się w

całości lub w części bezskuteczne". Dotyczy to wydatków, „które nie zostały pokryte z wyegzekwowanej części świadczenia".

W konsekwencji, zdaniem wnioskodawcy, komornik odzyska wyłożoną kwotę wydatków gotówkowych, gdy będzie prowadzona egzekucja świadczenia pieniężnego, zaś wyegzekwowane świadczenie będzie niższe, niż kwota wydatku gotówkowego. Zatem komornik nie odzyska wydatku gotówkowego, gdy zostanie on poniesiony:

1) w postępowaniu zabezpieczającym wykonanie obowiązków niepieniężnych,

2) w postępowaniu zabezpieczającym wykonanie obowiązków pieniężnych, jeśli nie zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne,

3) w egzekucji świadczeń niepieniężnych.

W tych wszystkich wypadkach „komornik, który poniesie wydatki gotówkowe za Skarb Państwa zwolniony od uiszczenia zaliczki na wydatki gotówkowe, będzie zobowiązany do definitywnego poniesienia ich ciężaru" (uzasadnienie wniosku s. 39-40).

Za takim twierdzeniem przemawia, w ocenie wnioskodawcy, to, że komornik nie może decydować o kosztach postępowania zabezpieczającego, toteż dopuszczalność stosowania regulacji wynikającej z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 49 ust. 3 ustawy o komornikach, wobec jej sprzeczności z art. 745 k.p.c., budzi wątpliwości KRK.

W piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że art. 42 ust. 2 ustawy o komornikach odnosi się w ten sam sposób do postępowania egzekucyjnego i postępowania zabezpieczającego; tymczasem w postępowaniu zabezpieczającym komornik nie egzekwuje żadnych kwot, tylko je zabezpiecza, nie ma więc możliwości pokrycia jakichkolwiek wydatków z „wyegzekwowanej części świadczenia". Ponadto komornik nie może w postępowaniu o dokonanie zabezpieczenia stosować odpowiednio art. 49 ust. 3, gdyż nie ma prawa decydować o kosztach postępowania zabezpieczającego (w tym o wydatkach w tym postępowaniu) – zgodnie z art. 745 k.p.c. o kosztach postępowania zabezpieczającego rozstrzyga sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie, a kosztach postępowania zabezpieczającego później powstałych, rozstrzyga na wniosek strony sąd, który udzielił zabezpieczenia. Prowadzi to do wniosku, że w zakresie postępowania zabezpieczającego art. 42 ust. 2 jest sprzeczny z art. 745 k.p.c. i w praktyce nie będzie mógł być stosowany (tak: komentarz do art. 42 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, [w:] M. Bieżuński, P. Bieżuński, *op.cit.,* podobnie Z. Knypl, Z. Marchel, *op.cit.*, s. 168).

9.2.2. Reasumując, regulacja przewidziana w art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach może rzeczywiście spowodować, w określonych sytuacjach, że to komornik poniesie ostatecznie (za Skarb Państwa) wydatki gotówkowe, o których mowa w art. 39 ustawy o komornikach.

9.3. Drugi zakwestionowany przepis – art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach pomieszczony został w rozdziale 7 ustawy zatytułowanym „Opłaty egzekucyjne". Zgodnie z art. 43 ustawy o komornikach, za prowadzenie egzekucji i inne czynności wymienione w ustawie komornik pobiera opłaty egzekucyjne. Przez prowadzenie egzekucji należy rozumieć również zabezpieczenie roszczeń, gdyż zgodnie z art. 743 k.p.c. do wykonania zabezpieczeń podlegających wykonaniu w drodze egzekucji stosuje się odpowiednio przepisy postępowaniu egzekucyjnym (zob. A. Marciniak, *Ustawa*…, s.183).

Art. 45 ust. 1 ustawy o komornikach stanowi: „Za dokonanie zabezpieczenia roszczenia pieniężnego komornikowi przysługuje opłata w wysokości 2% wartości roszczenia, które podlega zabezpieczeniu, nie mniejsza jednak niż 3% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego i nie wyższa niż pięciokrotność tego wynagrodzenia. Opłatę tę uiszcza wierzyciel, składając wniosek o dokonanie zabezpieczenia, a jeżeli nie uiści jej

wraz w wnioskiem, komornik wzywa wierzyciela do jej uiszczenia w terminie 7 dni. Do czasu uiszczenia opłaty komornik nie dokonuje zabezpieczenia".

Kwestionowany ustęp 2 tego artykułu przewiduje: „W sprawach o zabezpieczenie roszczeń, niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wszczętych na wniosek Skarbu Państwa, w tym na polecenie sądu lub prokuratora, wierzyciele nie mają obowiązku uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 1". U podstaw tego rozwiązania legły te same argumenty, które zostały przytoczone na uzasadnienie propozycji zwolnienia Skarbu Państwa od obowiązku uiszczania zaliczek na pokrycie wydatków egzekucyjnych (zob. pkt 9.1 w części IV uzasadnienia).

9.3.1. Wnioskodawca dowodzi (podobnie jak w odniesieniu do art. 40 ust. 2 ustawy o komornikach), że na etapie postępowania zabezpieczającego nie jest możliwa realizacja zasady, że ewentualny przyszły dłużnik miałby ponosić odpowiedzialność za te koszty. Zatem, jeśli Skarb Państwa, zwolniony na mocy art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach od obowiązku uiszczenia opłaty, nie uiści jej, komornik również nie będzie miał żadnych prawnych możliwości dochodzenia jej, czy to od Skarbu Państwa, czy też od innego podmiotu. To znaczy, że we wszystkich sprawach cywilnych, w których dokonywane będzie zabezpieczenie na rzecz Skarbu Państwa, komornik nie otrzyma żadnego wynagrodzenia za dokonane czynności, lecz również nie uzyska zwrotu wydatków poniesionych w związku z dokonywanym zabezpieczeniem (ta ostatnia kwestia była rozważana w pkt. 9.2.). Przepisy ustawy o komornikach nie przewidują również żadnych regulacji, na podstawie których komornik mógłby uzyskać opłatę z tytułu dokonania zabezpieczenia majątkowego na poczet grzywien i kar pieniężnych. Zatem również tego rodzaju zabezpieczenia będą dokonywane bez wynagrodzenia i na koszt komornika.

9.3.2. W doktrynie prawnej badany przepis bywa interpretowany zazwyczaj krytycznie, w zasadzie z argumentacją podobną do tej, jaką przytacza wnioskodawca. Na tym tle wyróżnia się pogląd A. Marciniaka, który stwierdza, że „regulacja zawarta w art. 45 ust. 2 ustawy o komornikach wydaje się zupełnie zbędna (to samo dotyczy regulacji art. 49a ust. 3)". Według autora, ustawowe zwolnienie Skarbu Państwa od obowiązku uiszczania opłat na podstawie art. 94 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych w zw. z art. 771 k.p.c. dotyczy również wniosków o dokonanie zabezpieczenia roszczeń bez względu na to, czy są to roszczenia związane czy też niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Przepisy te wyczerpują czy też pochłaniają art. 45 ust. 2 – *lex consumens derogat legi consumptae* (zob. A. Marciniak, *Ustawa*.., s.189).

Ten pogląd budzi wątpliwości. Co prawda Sąd Najwyższy w uchwale z 28 kwietnia 2005 r., sygn. akt III CZP 22/05 (OSNC nr 3/2006, poz. 47), stwierdził, że zwolnienie od kosztów sądowych, które przysługiwało stronie w postępowaniu rozpoznawczym, rozciąga się na postępowanie egzekucyjne bez względu na to, czy organem egzekucyjnym jest sąd, czy komornik, jednakże z zastrzeżeniem szczególnych uregulowań ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, modyfikujących reguły funkcjonowania instytucji zwolnienia od kosztów w ramach egzekucji komorniczej. Takie stanowisko wydaje się słuszne, zważywszy, że *ratio legis* regulacji zawartej w art. 94 ustawy o kosztach sądowych nie było „stworzenie preferencji dla Skarbu Państwa", ale dążenie do tego, aby nie przenosić środków pieniężnych między częściami budżetu państwa, którego dochód stanowią opłaty sądowe i z którego byłyby pokrywane opłaty, gdyby Skarb Państwa nie był z nich zwolniony (zob. K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych,* Warszawa 2006, s. 293 i n.). Tymczasem opłaty egzekucyjne wpływają na konto komornika i mają znaczenie przy ustalaniu jego dochodu.

Z tych względów, nawet w zmienionym stanie prawnym po nowelizacji z 2007 r., pogląd o zbędności uregulowania zawartego w art. 45 ust. 2 ustawy trudno zaakceptować. Jego obowiązywanie powoduje, że wobec zwolnienia wierzyciela (Skarbu Państwa) z obowiązku uiszczenia opłaty stosunkowej za zabezpieczenie roszczenia pieniężnego, koszty działalności egzekucyjnej komornika, pokrywane z opłat, ponosi komornik. Brak tu regulacji analogicznej do tej, która przewiduje, że w wypadku bezskutecznej egzekucji lub zabezpieczenia wydatki obciążają wierzyciela. Należy zatem zgodzić się z wnioskodawcą, że w wypadku gdy komornik nie otrzyma opłaty od wierzyciela wraz z wnioskiem o dokonanie zabezpieczenia, nie ma żadnej prawnej możliwości jej uzyskania. Za dokonanie zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa komornik nie otrzyma zapłaty (zob. Z. Knypl, Z. Marchel, *op.cit.,* s. 179). Na podstawie art. 770 w związku z art. 743 k.p.c. komornik może tylko ustalić koszty wykonania zabezpieczenia. Ostatecznie o kosztach postępowania zabezpieczającego orzeka sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie (art. 745 k.p.c.). Koszty postępowania zabezpieczającego, stanowiące składnik kosztów postępowania cywilnego, mogą być dochodzone wyłącznie przez stronę (dłużnika lub wierzyciela), na rzecz której zostały zasądzone.

9.4. Ostatni przepis, który ze względu na swoją treść wykazuje podobieństwo do wcześniejszych uregulowań, to art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 46 ustawy zmieniającej z 2007 r., dotyczący również zwolnienia Skarbu Państwa z uiszczania opłaty egzekucyjnej.

Zgodnie z art. 49a ust. 1 ustawy o komornikach wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych i dokonanie zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych uzależnione jest od uiszczenia przez wierzyciela opłaty stałej. 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 (ust. 2). Zakwestionowany ustęp 3 przewiduje, że: „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, o której mowa w ust. 1 i 2”.

9.4.1. W art. 49a ustawy o komornikach uregulowano zasady uiszczania opłat w sprawach o egzekucję świadczeń niepieniężnych i o dokonanie zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych. Skutki zwolnienia Skarbu Państwa z obowiązku uiszczenia opłaty w sprawie o zabezpieczenie roszczeń niepieniężnych są identyczne jak w wypadku zwolnienia Skarbu Państwa z obowiązku uiszczania opłat w sprawach o zabezpieczenie roszczeń pieniężnych (art. 45 ust. 2 ustawy; zob. pkt 9.3.2 w części IV uzasadnienia).

Tylko wierzyciel będzie mógł odzyskać kwotę wskazanej opłaty po uzyskaniu w trybie art. 745 § 1 k.p.c. orzeczenia sądu rozstrzygającego o kosztach tego postępowania. Opłatę należy traktować jako element kosztów postępowania, w którym został wydany tytuł zabezpieczający, a w konsekwencji o zasadzie zwrotu tych kosztów między stronami rozstrzygają przepisy art. 98 – 110 k.p.c., regulujące zwrot kosztów procesu. W świetle tych przepisów decydujące znaczenie dla orzekania o zwrocie kosztów procesu ma ostateczny wynik sprawy (art. 98 § 1 k.p.c.). Z powyższej analizy wynika, że koszty postępowania zabezpieczającego, jako element kosztów postępowania cywilnego, mogą być dochodzone wyłącznie przez stronę, na rzecz której koszty te zostały zasądzone. Tym samym w obowiązującym stanie prawnym, komornik który nie otrzyma opłaty z tytułu dokonania zabezpieczenia od podmiotu, na rzecz którego zabezpieczenie jest dokonywane, nie będzie miał żadnej prawnej możliwości jej zwrotu.

9.4.2. Podobnie jest w wypadku opłat z tytułu egzekucji świadczeń niepieniężnych.

Zgodnie z art. 49a ust. 1 ustawy o komornikach, wierzyciel uiszcza kwotę tej opłaty w momencie złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji. Następnie, po zakończeniu postępowania, komornik wydaje postanowienie na podstawie art. 770 k.p.c., w którym ustala koszty postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z art. 770^1 k.p.c., postanowienie to stanowi dla wierzyciela podstawę do wyegzekwowania ustalonych kosztów.

Artykuł 770 zdanie pierwsze k.p.c. stanowi, że dłużnik powinien zwrócić wierzycielowi koszty niezbędne do celowego przeprowadzenia egzekucji. Wynika stąd, że przepis ten normuje wyłącznie zasady ustalania kosztów, do których rozliczenia między sobą zobowiązane są strony postępowania egzekucyjnego. Zatem w postanowieniu, o którym mowa w art. 770 k.p.c. mogą zostać ustalone wyłącznie koszty należne wierzycielowi, co wyraźnie wynika z treści zdania pierwszego tego artykułu. Nie mogą być ustalone koszty, których nie poniósł wierzyciel. Komornik wydający to postanowienie nie może również ustalić w nim kosztów, od których był zwolniony wierzyciel.

Z powyższej analizy wynika, że koszty zabezpieczenia świadczeń niepieniężnych, jak też egzekucji tych świadczeń, mogą być dochodzone wyłącznie przez stronę, na rzecz której koszty te zostały odpowiednio ustalone przez komornika w wydanym przez niego postanowieniu oraz zasądzone w prawomocnym wyroku sądu. Tym samym w obowiązującym stanie prawnym, komornik, który nie otrzyma opłaty z tytułu dokonania egzekucji świadczenia niepieniężnego, nie będzie miał żadnej prawnej możliwości uzyskania zwrotu kosztów. Zatem jeśli Skarb Państwa, zwolniony na mocy znowelizowanego art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach od obowiązku uiszczenia opłaty, nie uiści jej, komornik również nie będzie miał żadnych prawnych możliwości dochodzenia jej czy to od Skarbu Państwa, czy też od innego podmiotu. To znaczy, że we wszystkich sprawach cywilnych, w których dokonywane będzie zabezpieczenie świadczeń niepieniężnych oraz będzie prowadzona egzekucja świadczeń niepieniężnych na rzecz Skarbu Państwa, komornik nie otrzyma żadnego wynagrodzenia za dokonane czynności.

9.5. Reasumując, 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 obowiązku pieniężnych, jeżeli Skarb Państwa nie złoży wniosku o egzekucję, w egzekucji świadczeń niepieniężnych.

9.6. Analiza zakwestionowanych art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach wykazuje dalekie podobieństwo przyjętych rozwiązań, zarówno co do *ratio legis* jak i skutków, które wywołują. Z tego względu uzasadnione jest rozważenie zarzutów natury konstytucyjnej łącznie w odniesieniu do wszystkich trzech przepisów. Wnioskodawca wskazuje na naruszenie przez zakwestionowane przepisy: zasady demokratycznego państwa prawnego (niemożność osiągnięcia celów ustawy – art. 2 Konstytucji), zasady sprawiedliwości społecznej i zasady równości – art. 32 ust. 1 Konstytucji (z jednej strony uprzywilejowanie Skarbu Państwa wobec innych wierzycieli, z drugiej – dyskryminacja komorników na skutek obciążenia daniną publiczną), zasady równej ochrony praw majątkowych – art. 64 ust. 2 Konstytucji (przepisy ustawy o

komornikach nie stwarzają w praktyce żadnych mechanizmów ochrony majątku komornika w sytuacji, gdy prowadzi on egzekucję na rzecz Skarbu Państwa).

10. Zarzut niezgodności art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

10.1. Zdaniem wnioskodawcy, skutkiem zwolnienia Skarbu Państwa od obowiązku uiszczania zaliczek na wydatki gotówkowe, a także opłat, jest transfer określonej wartości majątku, z majątku prywatnego komornika do majątku Skarbu Państwa jako podmiotu prawa prywatnego. Przepisy te powodują zatem nieuzasadnione żadnymi względami wzbogacenie Skarbu Państwa kosztem prywatnego majątku komornika. Tym samym komornik zostaje pozbawiony czasowo lub definitywnie, i to bez szczególnego uzasadnienia ekonomicznego oraz bez jakiejkolwiek kompensaty ekonomicznej, części swego majątku. Przerzucenie na komornika obowiązku sfinansowania wydatku, który w innym wypadku ponosi wierzyciel, wnioskodawca postrzega jako ciężar publiczny, który obciąża majątek komornika.

10.2. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozważenia zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy określić znaczenie opłat egzekucyjnych i zaliczek na wydatki gotówkowe w kontekście statusu komornika.

Ewolucję zasad wynagradzania komorników przedstawił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04. Ustawą o komornikach w roku 1997 wprowadzono system wynagradzania komorników, obejmujący zasadnicze wynagrodzenie miesięczne (art. 61 ust. 1 w ówczesnym brzmieniu), w wysokości kwoty bazowej ustalanej corocznie w ustawie budżetowej, i wynagrodzenie prowizyjne (art. 61 ust. 2 i art. 62 ust. 1 i 2 w ówczesnym brzmieniu), pobierane przez komornika ze ściągniętych w danym miesiącu opłat egzekucyjnych (pomniejszonych o kwoty wymienione w art. 62 ust. 1 *in fine*). Przy egzekucji świadczeń pieniężnych obowiązywała opłata stosunkowa, wynosząca 21% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie mniej niż 1/10 i nie więcej niż trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (art. 49 w brzmieniu pierwotnym). Warunkiem wszczęcia egzekucji świadczeń pieniężnych było przy tym uiszczenie przez wierzyciela części opłaty stosunkowej w wysokości 7% wartości egzekwowanego roszczenia (nie więcej jednak niż 1/3 całej opłaty), a obowiązek ten dotyczył wszystkich wierzycieli, w tym Skarbu Państwa oraz gmin. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 45 ust. 4 ustawy o komornikach, nieuiszczenie opłaty w terminie powodowało zwrot wniosku lub polecenia. Tym samym przed wejściem w życie noweli z 2001 r. wierzyciel ponosił istotne konsekwencje finansowe przedsiębranych działań i znaczną część ryzyka bezskuteczności egzekucji.

Ustawa nowelizująca z 2001 r. w sposób zasadniczy zmieniła zarówno pozycję komorników jak i system kosztów egzekucji. Ustawodawca odszedł od pracowniczego charakteru stosunku łączącego komornika z prezesem sądu rejonowego i nadał komornikom status zbliżony do tzw. przedstawicieli wolnych zawodów, nie pozbawiając ich jednak przymiotów funkcjonariuszy publicznych. W dodanym art. 3a ustawy o komornikach przesądził jednak, że komornik – mimo iż nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu Prawa działalności gospodarczej – wykonuje czynności egzekucyjne na własny rachunek. Takie unormowanie umożliwiło uwzględnienie potrzeb obrotu prawnego przy tworzeniu nowych kancelarii komorniczych, bez względu na możliwości finansowe państwa, miało też doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności i – co za tym idzie – efektywności egzekucji sądowej. Wprowadzona przez ustawodawcę formuła „wykonywania czynności na własny rachunek" musi być rozumiana jako wyraz swoistej

„prywatyzacji" zawodu komornika, dotyczącej finansowania jego działalności i – co za tym idzie – jego wynagradzania.

Modyfikacja statusu komorników pociągnęła za sobą rezygnację z wynagrodzenia zasadniczego, ponadto zaś zmniejszenie wysokości opłaty stosunkowej do 15% wartości egzekwowanego świadczenia. Zasadą stał się też brak obowiązku uiszczania części opłaty stosunkowej przez wierzyciela, a całość tej opłaty komornik pobierał za dokonaną egzekucję od dłużnika. Z dyskusji nad projektem noweli z 2001 r. wynika, że intencją projektodawców zmian było zwiększenie zainteresowania komorników skutecznością i efektywnością egzekucji poprzez uzależnienie uzyskiwanych dochodów od wartości realnie wyegzekwowanych świadczeń (zob. OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50).

10.2.1. W świetle aktualnie obowiązujących przepisów zwrot wydatków gotówkowych stanowi, oprócz opłat egzekucyjnych, źródło finansowania działalności egzekucyjnej komornika. Nie należy przy tym mylić kosztów działalności egzekucyjnej komornika (art. 34 ustawy) z kosztami egzekucji, o których mowa w art. 770 k.p.c. Koszty działalności egzekucyjnej, skatalogowane w art. 34 ustawy, stanowią koszty własne całej działalności egzekucyjnej komornika, mają znaczenie dla określenia jego dochodu, natomiast nie dotyczą stron postępowania egzekucyjnego ani nie są powiązane z konkretną sprawą egzekucyjną (zob. komentarz do art. 34 ustawy o komornikach, [w:] M. Bieżuński, P. Bieżuński, *op.cit*.). Koszty działalności egzekucyjnej komornika obejmują: 1) koszty osobowe i rzeczowe ponoszone w związku z prowadzoną działalnością egzekucyjną; 2) koszty ochrony zajętego mienia i niezbędnej ochrony osobistej oraz ubezpieczenia mienia kancelarii i własnego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej; 3) koszty przejazdów w miejscowości będącej siedzibą komornika, korespondencji, obrotu pieniężnego, przewozu drobnych ruchomości niewymagających transportu specjalistycznego; 4) obowiązkowe opłaty na samorząd komorniczy ponoszone zgodnie z przepisami ustawy; 5) inne koszty niezbędne do wykonywania czynności egzekucyjnych oraz czynności przewidziane przepisami ustawy, jeżeli nie są pokrywane w trybie określonym w art. 39 ustawy. Koszty, o których mowa w art. 34, komornik pokrywa z uzyskanych opłat egzekucyjnych (art. 35 ustawy o komornikach).

Zgodnie z art. 63 ust. 4 ustawy o komornikach dochodem komornika są pobrane i ściągnięte w danym miesiącu opłaty egzekucyjne oraz zwrot wydatków gotówkowych za przejazdy, określone w art. 39 ust. 2 pkt 3 ustawy, pomniejszone o koszty działalności egzekucyjnej komornika (ewentualnie o sumy przekazane zastępcy komornika). 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.

10.3. Konstytucja w art. 64 ust. 2 ustanowiła zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. „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. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). 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 (zob. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). „Wynagrodzenie" komornika nie może być traktowane jako prawo „gorszej kategorii" i korzysta z konstytucyjnej ochrony przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

10.4. Problem „wynagradzania" komorników rozważał Trybunał Konstytucyjny między innymi w sprawie o sygn. K 5/02 (zob. wyrok z 3 grudnia 2003 r.), wszczętej na podstawie wniosku Rady Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Komorników Sądowych.

Jeden z zarzutów dotyczył „konieczności ponoszenia przez komorników kosztów egzekucji bez zwrotu poniesionych wydatków". Trybunał, ustosunkowując się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, stwierdził przede wszystkim, że zarzuty wskazane we wniosku mogą być rozpatrywane z punktu widzenia art. 64 ust. 2 Konstytucji. Trybunał stwierdził wówczas, że prawa majątkowe komornika, związane z prowadzoną przez niego działalnością, mają podstawę ustawową. Ustawa konstruuje te prawa i naruszenie Konstytucji miałoby miejsce tylko wtedy, gdyby cała ta konstrukcja (a nie tylko jej wybrane i traktowane odrębnie elementy) była sprzeczna z Konstytucją.

Na tle obowiązującego wtedy stanu prawnego, jednakże nie bez znaczenia dla niniejszego postępowania, Trybunał Konstytucyjny wywiódł, że z art. 35 ustawy o komornikach sądowych wynika, iż komornik otrzymane we wszystkich prowadzonych przez siebie postępowaniach opłaty egzekucyjne przeznaczać ma na pokrycie ogólnych kosztów działalności egzekucyjnej (ten przepis nadal obowiązuje w tym samym brzmieniu). Jednocześnie zwraca uwagę, że opłata egzekucyjna ustalona jest normatywnie w sposób niezwiązany z kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego. Inaczej mówiąc – ustawa nie zakłada, że każde postępowanie egzekucyjne ma przynosić komornikowi „dochód", ani nawet że każde postępowanie egzekucyjne będzie się „bilansować", tj. komornik otrzyma dokładnie tyle, ile wynosiły jego wydatki w tym postępowaniu. Nie jest więc również wykluczone obciążenie komornika pewnymi kosztami. Skoro zgodnie z konstrukcją opłaty jako „ryczałtowego" zwrotu kosztów i wynagrodzenia komornika jest dopuszczalne, aby komornik otrzymał kwotę wyższą niż jego wydatki, to możliwa jest również sytuacja odwrotna, polegająca na braku należytego zwrotu kosztów.

Zarzut naruszenia ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) mógłby być więc uzasadniony w sytuacji, gdyby założeniem ustawodawcy – założeniem normatywnym, a nie wynikającym tylko z sytuacji faktycznej – była konieczność ponoszenia kosztów działalności egzekucyjnej z własnego majątku komornika, i to majątku, który nie pochodzi z opłat egzekucyjnych w innych sprawach. Trybunał podkreślił przy tym, że nie chodzi tu o sferę faktów (tzn. ustalenie, że w określonych kancelariach komorniczych tak jest), ale o sferę norm (tzn. założenie ustawodawcy, że tak ma być). O sprzeczności z Konstytucją można by więc mówić dopiero wtedy, gdyby wykazano, że przy określonych średnich kosztach postępowania egzekucyjnego i

określonym statystycznie poziomie ściągalności opłat egzekucyjnych prognoza ustawodawcy co do wpływów komorników okazała się oczywiście błędna i prowadzi do tego, że wykonywanie tego zawodu na ustawowych warunkach jest z założenia deficytowe, a zatem „nieopłacalne" (zob. OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98).

10.4.1. Krajowa Rada Komornicza podnosi, że aktualnie wysokość pobieranych przez komornika opłat jest ściśle powiązana z rzeczywistym nakładem jego pracy w danym postępowaniu egzekucyjnym; art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach, normujący opłaty egzekucyjne, dopasowuje wysokość opłaty do wysokości nakładów rzeczowych i nakładów w sprawach danego typu. W uzasadnieniu projektu ustawy zaznaczono, że „proponowana zmiana przepisów art. 49 ma na celu (...) powiązanie wysokości pobieranej przez komornika opłaty z rzeczywistym nakładem jego pracy w danym postępowaniu egzekucyjnym" (zob. druk sejmowy 1287/V kadencja, s. 35 uzasadnienia). Wynika stąd – stwierdzają wnioskodawcy, że w obecnej konstrukcji opłaty nie uwzględnia się możliwości pokrywania kosztów jednej egzekucji wpływami z innych egzekucji. W świetle nowych uregulowań, z pobranej przez komornika opłaty w danej sprawie, po pokryciu przez niego kosztów działalności egzekucyjnej, o których mowa w art. 34 ust. 1 ustawy o komornikach, pozostaje jedynie kwota stanowiąca wynagrodzenie komornika. Zatem znowelizowane przepisy ustawy, normujące wysokość opłat, zostały skonstruowane w taki sposób, że wyłączają możliwość kumulowania przez komorników kwot, które nie stanowiłyby ekwiwalentu za wykonaną przez nich pracę. Zwalniając Skarb Państwa z opłat i nie przewidując żadnych źródeł ich finansowania, ustawodawca założył, że będą one obciążały czasowo lub definitywnie majątek komornika.

Wydaje się jednak, że na tle aktualnie obowiązujących przepisów nie jest tak, jak twierdzą wnioskodawcy, że każde postępowanie egzekucyjne „bilansuje się", tj. komornik otrzyma dokładnie tyle, ile wynosiły koszty danego postępowania egzekucyjnego. Powołany przez wnioskodawcę art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach przewiduje, że w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższą niż 1/10 i nie wyższą niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednakże w wypadku wyegzekwowania świadczenia wskutek skierowania egzekucji do wierzytelności z rachunku bankowego lub wynagrodzenia za pracę komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 8% wartości wyegzekwowanego świadczenia, jednak nie niższą niż 1/10 i nie wyższą niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. W obu wypadkach komornik ściąga opłatę od dłużnika proporcjonalnie do wysokości wyegzekwowanych kwot.

W sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 823 k.p.c. komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, jednak nie niższej niż 1/10 i nie wyższej niż dziesięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jednak w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed doręczeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, komornik pobiera od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 1/10 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego (art. 49 ust. 2 ustawy).

Jak widać, art. 49 ustawy o komornikach przewiduje zróżnicowanie opłaty stosunkowej w zależności od sposobu egzekucji, ale zasadą jest opłata w wysokości 15 % wartości wyegzekwowanego świadczenia. Nie można zatem twierdzić, że „opłatę ustala się w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez komornika wydatków i nakładu jego pracy" w konkretnej sprawie. Taka formuła, zresztą krytykowana (jako niedookreślona), była wpisana w treść art. 49 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach przed jego

nowelizacją w 2007 r. (przepis był oceniany w wyroku z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53 – TK stwierdził jego zgodność z art. 2 Konstytucji). W piśmiennictwie również wyrażany jest pogląd, że wyrok w sprawie o sygn. K 5/02, w którym stwierdzono, że „opłata egzekucyjna ustalana jest normatywnie w sposób niezwiązany z kosztami konkretnego postępowania egzekucyjnego" zachował aktualność, podobnie jak uchwały Sądu Najwyższego z 18 lipca 2000 r. (sygn. akt III CZP 23/00, OSP nr 3/2002, poz. 36) i z 22 października 2002 r. (sygn. akt III CZP 65/02, OSNC nr 7-8/2003, poz. 100), w których stwierdzono, że opłata egzekucyjna jest daniną publicznoprawną określoną w ustawie o komornikach sądowych co do wysokości, trybu uiszczania i rozliczania, niezależną od rzeczywistego nakładu pracy komornika lub jego woli (zob. A. Marciniak, *Ustawa* …, s. 187). W tym miejscu należy zaznaczyć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażany jest także pogląd, że interpretacja przepisów ustawy o komornikach nie daje jednoznacznych podstaw do twierdzenia, że opłata egzekucyjna jest „daniną publiczną", a to dlatego, że oderwanie wysokości opłat należnych komornikowi od rezultatów egzekucji nie tylko nie ma wyraźnych podstaw w wykładni wspomnianych przepisów, ale prowadzi również do wniosków trudnych do akceptacji (zob. uchwała SN z 16 grudnia 2005 r., sygn. akt III CZP 115/05, OSNC nr 12/2006, poz. 196). Jak wskazano wyżej, w aktualnym stanie prawnym, występują dwa rodzaje opłat egzekucyjnych: opłaty stosunkowe (obliczane od wartości wyegzekwowanej lub zabezpieczonej należności pieniężnej) i opłaty stałe – ryczałtowe pobierane w związku z egzekucją świadczeń niepieniężnych i innymi czynnościami komornika). To znaczy, że komornikowi przypada dochód albo obciąża go strata, nie można więc oczekiwać wyeliminowania ryzyka związanego z istoty rzeczy z każdą działalnością na własny rachunek.

10.4.2. W wyroku o sygn. K 5/02 Trybunał podkreślił, że z zasady państwa prawnego trudno wyprowadzić szczegółowe założenia dotyczące finansowania postępowania egzekucyjnego. Generalnie stwierdzić można, że „w ostatecznym rozrachunku" koszty tego postępowania powinny obciążać dłużnika, podobnie jak koszty postępowania sądowego obciążają zasadniczo stronę przegrywającą. Przy takim założeniu ustawodawca powinien wziąć pod uwagę sytuację, gdy dłużnik nie ma środków pozwalających mu na pokrycie tych kosztów oraz opłaty na rzecz komornika. Oczywiste jest bowiem, że w praktyce może wystąpić sytuacja, gdy – zanim okaże się, iż prowadzenie postępowania egzekucyjnego jest niecelowe z uwagi na oczywistą bezskuteczność – konieczne będzie poczynienie określonych czynności egzekucyjnych. Powstaje pytanie, czy z art. 2 Konstytucji można wyprowadzić wskazówkę co do tego, kto powinien te koszty ponosić. Wydaje się, że z zasady proporcjonalności można wyprowadzić wniosek, że koszty egzekucji nie powinny w tej sytuacji obciążać wyłącznie komornika. Wprowadzenie zasady, że komornik może zrealizować swoje roszczenia o opłatę egzekucyjną (obejmującą w części poniesione przez niego koszty) tylko i wyłącznie od dłużnika, jest – w sytuacji braku majątku podlegającego egzekucji – nadmiernie rygorystyczne w stosunku do celu, jakim jest zapewnienie skuteczności egzekucji. Zgodne z doświadczeniem życiowym jest założenie, że jeśli komornik uzyskuje pewną kwotę na początku postępowania egzekucyjnego, to może nie być dostatecznie umotywowany do aktywnego prowadzenia egzekucji i do czasochłonnego poszukiwania majątku dłużnika. Takiej sytuacji ustawodawca starał się przeciwstawić. Niemniej nie można przecież wykluczyć sytuacji, gdy bezskuteczna egzekucja nie wynika z „niedociągnięć" komornika, ale z rzeczywistego – a nie tylko pozornego – braku majątku dłużnika. Przyznanie wierzycielowi prawa domagania się od komornika podejmowania różnego rodzaju działań bez żadnej „odpowiedzialności" finansowej wydaje się istotnie nieproporcjonalnym

wzmocnieniem pozycji wierzyciela w porównaniu z pozycją komornika. Zasada sprawnej egzekucji nie jest tu dostatecznym uzasadnieniem. Wydaje się, że nadmiernym obciążeniem komornika jest traktowanie jego obowiązków wyłącznie w kategoriach „zobowiązania rezultatu", pomijając zupełnie staranność działania, które z przyczyn niezależnych od komornika okazało się jednak nieskuteczne.

10.4.3. Powyższe ustalenia, sformułowane w kontekście bezskutecznej egzekucji, nie mogą pozostać bez znaczenia dla oceny badanej regulacji. W niniejszej sprawie wnioskodawca podnosi kwestię zwolnienia Skarbu Państwa z obowiązku wnoszenia opłat i zaliczek na wydatki gotówkowe, a w konsekwencji tymczasowego lub definitywnego obciążenia tymi kosztami komornika, co rzutuje na wysokość osiąganego dochodu, stanowiącego swoiste wynagrodzenie komornika. I nie chodzi w niniejszej sprawie o konsekwencje bezskutecznej egzekucji. Wątek bezskutecznych egzekucji podnoszono tylko w kontekście tymczasowego ponoszenia kosztów przez komornika, które – w razie bezskutecznej egzekucji – obciążają komornika definitywnie. Wnioskodawca nie kwestionuje w swoim wniosku nałożenia na komorników ryzyka bezskutecznych egzekucji, ale nie zgadza się na dodatkowe obciążenie kosztami, które inni wierzyciele (poza Skarbem Państwa) obowiązani są ponosić. Co istotne, koszty te ponosi ostatecznie komornik także w związku z podjęciem skutecznych działań (skuteczne zabezpieczenie lub skuteczna egzekucja świadczeń niepieniężnych).

10.5. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy naruszają art. 64 ust. 2 Konstytucji, przez to, że skutkiem zwolnienia Skarbu Państwa z obowiązku uiszczania zaliczek na wydatki (opłat) jest „transfer określonej wartości majątku z majątku prywatnego komornika do majątku Skarbu Państwa jako podmiotu prawa prywatnego", a przepisy nie stwarzają żadnych mechanizmów ochrony majątku komornika w sytuacji, gdy prowadzi egzekucję czy dokonuje zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa.

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 wszczynał 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.

10.5.1. Analiza problemu prowadzi do wniosku, że prawodawca przyjął w kwestionowanych przepisach konstrukcję ograniczającą ochronę praw majątkowych komorników z powodu „powszechnie znanych trudnościach 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.

„Zróżnicowanie ochrony praw majątkowych, stanowiąc wyłom od zasady wyrażonej w art. 64 ust. 2, a tym samym również w art. 32, powinno być z całą pewnością skonfrontowane z kryteriami przyjętymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten wskazuje zarówno na sposób rozumienia przesłanki konieczności (a tym samym i proporcjonalności) ograniczenia określonego prawa, jak i na inne wartości konstytucyjne, które mogą przeważyć na rzecz utrzymywania takiego ograniczenia, w tym wypadku więc uzasadnić odstąpienie od zasady równej ochrony praw majątkowych" (wyroku TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, a także wyrok z 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126). 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.

10.5.2. Krajowa Rada Komornicza podkreśla, że Skarb Państwa jest swoistą osobą prawną, która nie posiada własnych organów, zaś w obrocie prawnym uczestniczy poprzez organy państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Zatem przewidziane zwolnienia dotyczą tysięcy państwowych jednostek, zakładów budżetowych oraz państwowych jednostek organizacyjnych, nieposiadających osobowości prawnej. Zakres jednostek zwolnionych od ponoszenia wydatków w nikłym jedynie stopniu ogranicza ten fragment przepisów, który stanowi, że zwolnienie dotyczy spraw niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, gdyż zasadniczo wskazane jednostki nie prowadzą działalności gospodarczej, lecz realizują zadania państwa. Natomiast działalność gospodarcza przede wszystkim jest prowadzona przez państwo w formach organizacyjno-prawnych, którym przepisy przyznają osobowość prawną. Skala zwolnień przewidzianych w zaskarżonych przepisach musi zatem mieć wpływ na dochód uzyskiwany przez komorników.

W wyroku z 22 maja 2008 r. (sygn. 33977/06, Meidanis przeciwko Grecji) Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdza, że osoby prawne prawa publicznego mogą, w ramach wykonywanych zadań, korzystać z przywilejów umożliwiających skuteczne wykonywanie swoich zadań publicznoprawnych. Niemniej sama przynależność do struktur państwa nie uzasadnia we wszystkich okolicznościach korzystania z przywilejów państwowych. Korzystanie ze wspomnianych przywilejów musi być konieczne do prawidłowego wykonywania zadań publicznych. Interesu majątkowego osoby prawnej prawa publicznego nie można utożsamiać z interesem publicznym.

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 sytuacje 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 obciążenia 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. Status komornika jest szczególny. Komornik jest monokratycznym organem, wyposażonym przez państwo w określone władcze kompetencje zarówno wobec osób (art. 761 i 764 k.p.c.), jak i wobec

innych instytucji publicznych (art. 761 i 765 k.p.c.), ale zadania określone w ustawie wykonuje na własny rachunek (art. 3a ustawy o komornikach).

Na marginesie tylko należy wspomnieć, że odrębnym zagadnieniem, które budzi wątpliwości (ale pozostaje poza przedmiotem badania w trybie kontroli abstrakcyjnej prowadzonej na podstawie niniejszego wniosku Krajowej Rady Komorniczej, z uwagi na zakres zdolności wnioskowej – por. pkt 2.2. i 2.3 w IV części uzasadnienia), jest uprzywilejowanie Skarbu Państwa (jako wierzyciela), w zakresie wnoszenia opłat i zaliczek na wydatki gotówkowe, względem innych wierzycieli. Warto przypomnieć, że w powołanym wyżej wyroku o sygn. P 24/06 Trybunał Konstytucyjny, oceniając przepis przyznający pierwszeństwo zaspokojenia hipotek Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu zabezpieczającym zobowiązania podatkowe, wyraził pogląd, że „konstytucyjnie uzasadnione jest wprowadzenie przez ustawodawcę na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego instrumentów prawnych ułatwiających zabezpieczenie i egzekucję należności publicznoprawnych". Jednocześnie TK stwierdził, że „tego rodzaju uprzywilejowanie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, chroniąc interes fiskalny państwa, narusza jednocześnie interesy innych wierzycieli, pozbawiając ich zaspokojenia należności zabezpieczonych wcześniej wpisaną hipoteką". Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że granice władczego wpływania państwa na sytuację podmiotów podlegających jego władztwu kształtuje Konstytucja. Przepisy konstytucyjne limitują również interwencję państwa w stosunki pomiędzy uczestnikami obrotu prawnego. Gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego (por. m.in. wyroki TK: z 13 lutego 2001 r., sygn. K. 19/99, OTK ZU nr 2/2001, poz. 30, z 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96, z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102). Reasumując swoje rozważania w sprawie o sygn. P 24/06, Trybunał stwierdził, że uprzywilejowanie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do innych wierzycieli nie mieści się w konstytucyjnych granicach dopuszczających ograniczenie zasady równości, a ściśle – zasady równej ochrony praw majątkowych, ustanowionej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.

10.6. Z punktu widzenia generalnie sformułowanej zasady proporcjonalności ograniczeń praw i wolności, zawartej w art. 31 ust. 3 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 zobowiązany jest za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy dane unormowanie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela (por. m.in. wyrok TK z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124 i powołany wyżej wyrok o sygn. K 20/07).

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. Co więcej, zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy ustawy o komornikach stwarzają niebezpieczeństwo dla realizacji założeń ustawy. Przewidziane zwolnienie Skarbu Państwa

od ciężaru wnoszenia zaliczki na pokrycie wydatków (czy opłat) oznacza, że ryzyko dokonania zabezpieczenia czy prowadzenia egzekucji wymienionych należności Skarbu Państwa spoczywać będzie na komorniku sądowym, z pominięciem wierzyciela. Spowoduje to dużą ostrożność w podejmowaniu czynności egzekucyjnych powodujących wydatki, a w skrajnych wypadkach, przy braku środków na ich pokrycie, do zaniechania czynności powodujących wydatki, co będzie rzutować negatywnie na szybkość, skuteczność i efektywność egzekucji należności sądowych, a więc cel ustawy zmieniającej z 2007 r. nie zostanie osiągnięty.

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.

11. Zarzut niezgodności art. 40 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 49a ust. 3 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wobec stwierdzenia niezgodności wskazanych przepisów z art. 64 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny odstąpił od badania ich zgodności z art. 2 Konstytucji (w aspekcie zasad poprawnej legislacji) oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji w powiązaniu z art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości społecznej). Należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny – stwierdziwszy niezgodność zaskarżonego przepisu z jednym ze wskazanych przez wnioskodawcę przepisów Konstytucji – nie oceniał zgodności tego przepisu z pozostałymi wskazanymi wzorcami. Do pozbawienia przepisu mocy obowiązującej, co stanowi zasadniczy cel wnioskodawcy, wystarcza stwierdzenie jego niezgodności z jednym tylko przepisem Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38, 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149, 27 lutego 2007 r., sygn. P 22/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 12).

12. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.