

Michał Jackowski

Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (styczeń–marzec 2013). Konstytucyjność opłat w cywilnym postępowaniu egzekucyjnym

Palestra 58/5-6(665-666), 214-218

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Michał Jackowski

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO (styczeń–marzec 2013)

Konstytucyjność opłat w cywilnym postępowaniu egzekucyjnym

1. W pierwszym kwartale 2013 r. Trybunał Konstytucyjny wydał dwa wyroki kontynuujące linię orzeczniczą w sprawie dotyczącej opłat egzekucyjnych w postępowaniu cywilnym. Oba dotyczyły możliwości i mechanizmu obniżenia opłaty egzekucyjnej przez sąd. W dniu 29 stycznia 2013 r. wydany został wyrok w sprawie K 1/11, w której Krajowa Rada Komornicza zaskarżyła procedurę miarkowania opłat egzekucyjnych przewidzianą w art. 49 ust. 9 i ust. 10 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepisy te są zgodne z ustawą zasadniczą. W wyroku z 26 lutego 2013 r., SK 12/11, Trybunał uznał, że niekonstytucyjny jest art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, w stanie prawnym obowiązującym od 28 grudnia 2007 r. do 16 czerwca 2010 r., w zakresie, w jakim procedurę taką wyłączał.

Oba wyroki warto poddać analizie, gdyż wpisują się w długą linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego dotyczącą kosztów postępowania egzekucyjnego. Sposób uzasadnienia wyroków może mieć również wpływ na kształtowanie przez prawodawcę regulacji dotyczących kosztów i opłat pobieranych przez przedstawicieli innych korporacji – adwokatów, notariuszy i radców prawnych.

2. Mechanizm sądowego miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej został wprowadzony do systemu polskiego prawa egzekucyjnego w 2004 r. Był postrzegany jako środek uzupełniający różne formy nadzoru judykacyjnego nad komornikami sądowymi. Po reformach z 2001 i 2004 r. ustawodawca uznał, że zniesieniu pracowniczego statusu komorników sądowych oraz obowiązku przekazywania przez komornika części opłaty egzekucyjnej Skarbowi Państwa musi towarzyszyć wzmocnienie nadzoru judykacyjnego nad działalnością komorników, w tym nad czynnościami ustalania i pobierania opłaty egzekucyjnej. Mechanizm miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej wynikał

z art. 49 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem sąd mógł zmniejszyć opłatę egzekucyjną w wypadkach szczególnie uzasadnionych. Ta regulacja była przedmiotem kilku rozstrzygnięć TK.

Pierwszy raz do mechanizmu sądowego miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej TK odniósł się w wyroku z 17 maja 2005 r. (P 6/04). Badając art. 49 w brzmieniu obowiązującym do 2004 r., stwierdził wówczas, że wprowadzona przez ustawodawcę możliwość miarkowania wysokości opłaty egzekucyjnej przez sąd ma zapobiegać ustalaniu bardzo wysokich opłat stosunkowych w sytuacjach, gdy wyegzekwowanie roszczenia znacznej wartości (determinujące bardzo wysoką opłatę stosunkową) jest czynnością nieskomplikowaną i mało czasochłonną.

Artykuł 49 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w przywołanym wyżej brzmieniu obowiązującym od 13 listopada 2004 r. został poddany kontroli TK w wyroku z 8 maja 2006 r. (sygn. P 18/05). W wyroku tym Trybunał nie podzielił wątpliwości sądu pytającego, który zarzucał, że regulacja nie wskazuje kryteriów, które należy brać pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o zmniejszeniu opłaty, jak również kryteriów obiektywizujących zakres owego zmniejszenia, a ponadto nie określa procedury, w ramach której sąd mógłby podejmować taką decyzję. Uznał, że przepis ten odpowiada wymaganom art. 2 Konstytucji i wywodzonym z niego zasadom rzetelnej legislacji.

Przepis ten był ponownie przedmiotem kontroli w wyroku z 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10. TK zbadał przepis pod kątem zgodności z art. 64 ust. 2 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 2 Konstytucji. Przyjął, że brak w treści art. 49 ust. 2 ustawy kryteriów obniżania wysokości opłaty egzekucyjnej nie oznacza, że sądowi w tym zakresie przysługuje swoboda orzekania. Skoro bowiem przepis ten pozwala na korygowanie nieproporcjonalnie wygórowanych opłat egzekucyjnych, to kryteria obniżania tych opłat powinny być tożsame z kryteriami ich ustalania zawartymi w ówczesnie obowiązującym art. 49 ust. 1. Ten ostatni przepis stanowił zaś, że cała opłata stosunkowa wynosi 15% wartości egzekwowanego świadczenia, jednak nie może być niższa niż 1/10 i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego oraz że opłatę tę komornik powinien ustalić w wysokości odpowiedniej do poniesionych przez niego wydatków, nakładu jego pracy oraz wartości wyegzekwowanej części świadczenia. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skoro opłatę egzekucyjną ustala komornik i on również może ją egzekwować bez potrzeby zaopatrywania postanowienia o kosztach w klauzulę wykonalności, to uzasadnione jest wprowadzenie kontroli sądu obejmującej możliwość skorygowania wysokości opłaty egzekucyjnej. Wskazał, że ochrona praw majątkowych wynikająca z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie może być bowiem rozumiana jako zagwarantowanie określonego poziomu dochodów albo też wyeliminowanie ryzyka poniesienia strat z tytułu wykonywania czynności egzekucyjnych przez komornika. Uznał również, że zasada sprawiedliwości proceduralnej byłaby naruszona dopiero, gdyby ustawodawca, zezwalając na arbitralne zmniejszanie opłat egzekucyjnych w każdej sprawie, doprowadził do sytuacji, w której komornik co do zasady ponosiłby straty z tytułu prowadzonej działalności, a więc kwoty uzyskiwane z opłat byłyby niższe od ponoszonych w danym okresie kosztów działalności komorniczej.

W dniu 13 listopada 2012 r., w sprawie SK 34/09, TK po raz trzeci zbadał art. 49 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych w brzmieniu obowiązującym od 2004 r. Trybunał poddał ten przepis kontroli ponownie z art. 64 ust. 2 i art. 2 Konstytucji, rozstrzygając

zarzut skarżącego dotyczący niezgodności normatywnej, jaką nadały w praktyce sądy kwestionowanemu przepisowi. W skardze konstytucyjnej podniesiono bowiem, że sądy stosują art. 49 ust. 2 ustawy całkowicie arbitralnie, obniżając opłaty egzekucyjne do stawek minimalnych lub nawet redukując je całkowicie. Trybunał zarzutu tego nie podzielił. Opierając się na danych przedstawionych przez Prokuratora Generalnego, ustalili, że sądy obniżyły opłatę egzekucyjną w ok. 53% spraw, co oznacza, że miało to miejsce niewiele razy częściej niż w co drugiej sprawie. Obniżanie opłat egzekucyjnych nie wykazywało zatem – zdaniem Trybunału – cech arbitralności.

3. W okresie od grudnia 2007 r. do czerwca 2010 r. w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji brak było mechanizmu miarkowania przez sąd wysokości opłaty egzekucyjnej w wypadkach szczególnie uzasadnionych. Ustawodawca najpierw postanowił wprowadzić sztywne progi opłaty egzekucyjnej w zależności od nakładu pracy komornika, eliminując sądową ingerencję w ustalanie opłaty, by do niej powrócić w 2010 r. Do ustawy dodano wówczas art. 47 ust. 7–10, które w założeniu precyzyjnie miały uregulować zasady orzekania w sprawach opłat komorniczych.

4. W sprawie K 1/11 Krajowa Rada Komornicza zaskarżyła art. 49 ust. 9 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w związku z art. 767⁴ § 1 k.p.c., zarzucając, że nie przyznają one komornikowi prawa do środka odwoławczego od postanowienia sądu obniżającego wysokość opłaty egzekucyjnej. Jako wzorzec kontroli dla tak sformułowanego zarzutu wnioskodawca podał art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji, z którego wyprowadził prawo do zaskarżenia postanowienia sądu obniżającego wysokość opłaty egzekucyjnej. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił tego zarzutu. Podkreślił, że stosując przepisy o skardze na czynność komornika, sąd przesyła komornikowi odpis wniosku o obniżenie wysokości opłaty egzekucyjnej. Komornik na tym etapie postępowania ma możliwość odniesienia się do niego przez wskazanie okoliczności przemawiających przeciwko obniżeniu wysokości opłaty egzekucyjnej. Ponadto sąd może, na podstawie art. 766 k.p.c., wyznaczyć rozprawę lub posiedzenie w celu wysłuchania komornika. W myśl art. 760 § 1 w związku z art. 759 § 2 k.p.c. sąd może nadto zażądać od komornika dodatkowych informacji na piśmie, pozwalając mu zająć stanowisko i wypowiedzieć się za koniecznością utrzymania opłaty egzekucyjnej w ustalonej przez niego wysokości. W końcu okolicznością, którą sąd bierze pod uwagę, orzekając w przedmiocie opłaty egzekucyjnej, jest nakład pracy komornika, oceniany na podstawie akt sprawy egzekucyjnej bądź przez uzyskanie dodatkowych informacji od komornika ustnie do protokołu lub na piśmie. I w tym zakresie komornik będzie miał zatem możliwość zajęcia stanowiska w kwestii złożonego wniosku. W konsekwencji TK uznał, że komornik ma wystarczające możliwości uzasadnienia wysokości ustalonej przez siebie opłaty egzekucyjnej, a co za tym idzie – przedstawienia okoliczności przemawiających przeciwko jej obniżeniu, a ustawodawca nie ma obowiązku zapewnienia komornikowi prawa wysłuchania przez sąd w takim zakresie, w jakim prawo to przysługuje stronom postępowania.

Trybunał uznał jednocześnie, że pobierając opłaty egzekucyjne, komornik działa jako organ państwa posiadający władcze kompetencje, a sąd – jako organ kontrolujący tę działalność. Na tym etapie komornik nie jest zatem podmiotem praw konstytucyjnych, któremu przysługiwałoby roszczenie utrzymania wysokości opłaty egzekucyjnej na poziomie

przez siebie określonym. Nie można być bowiem w tym samym postępowaniu organem władzy publicznej i podmiotem praw konstytucyjnych. Naturalną konsekwencją takiego statusu komornika jest brak możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia sądu o opłacie egzekucyjnej. Prawem majątkowym podlegającym ochronie jest bowiem dopiero dochód osiągnięty przez komornika, na który składają się pobrane i ściągnięte w danym miesiącu opłaty egzekucyjne oraz zwrot wydatków gotówkowych za przejazdy, pomniejszone o koszty działalności egzekucyjnej komornika i sumy należne jego zastępcy.

5. W tej samej sprawie Krajowa Rada Komornicza zaskarżyła również art. 49 ust. 10 ustawy, stawiając kilka zarzutów:

– niezgodności z art. 45 ust. 1 związanej z tym, że dłużnik może złożyć wniosek o dokonanie takiego obniżenia w najbardziej korzystnym dla siebie momencie trwającego postępowania egzekucyjnego, tj. wówczas, gdy stosunek nakładu pracy komornika do wyegzekwowanej kwoty będzie najniższy. Jeżeli w toku kontynuowanego postępowania egzekucyjnego nakład pracy komornika wzrośnie, a nie będzie możliwe wyegzekwowanie pozostałej części świadczenia, opłata egzekucyjna w obniżonej przez sąd wysokości będzie nieadekwatna zarówno do nakładu pracy komornika, jak i wysokości wyegzekwowanego świadczenia;

– sprzeczności z art. 2 Konstytucji, gdyż sąd, w ocenie KRK, nie ma możliwości rozważenia wszystkich okoliczności wiążących się choćby z funkcjami opłaty egzekucyjnej, a w szczególności, że służy pokryciu kosztów działalności egzekucyjnej komornika, w tym kosztów „nierentownych” postępowań egzekucyjnych, jak również jest źródłem dochodów komornika;

– niezgodności z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, poprzez brak ochrony wynagrodzenia komornika. Gdy sąd obniży opłatę egzekucyjną, kierując się przesłanką trudnej sytuacji materialnej wnioskodawcy (tj. dłużnika lub wierzyciela), i komornik nie otrzyma tej opłaty w wysokości proporcjonalnej do skutecznie wyegzekwowanej kwoty świadczenia, dojdzie do transferu określonej wartości majątku z majątku prywatnego komornika do majątku dłużnika lub wierzyciela.

Trybunał nie podzielił również tych zarzutów. Stwierdził, że wystarczającą rękojmią sprawiedliwości proceduralnej dla komorników jest nadzór niezależnego sądu, który ma obowiązek orzec z uwzględnieniem wszelkich możliwych okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Zauważył nadto, że ustawa nie gwarantuje komornikowi uzyskania opłaty egzekucyjnej w wysokości odpowiadającej rzeczywistemu nakładowi jego pracy w danym postępowaniu egzekucyjnym. Co więcej, 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. Oznacza to, że nie jest również wykluczone obciążenie komornika pewnymi kosztami, skoro bowiem – zgodnie z konstrukcją opłaty jako ryczałtowego zwrotu kosztów i wynagrodzenia komornika – dopuszczalne jest, aby komornik otrzymał kwotę wyższą niż jego wydatki, to możliwa jest również sytuacja odwrotna, polegająca na braku należytego zwrotu kosztów. Taka sytuacja może mieć miejsce również wówczas, gdy po obniżeniu opłaty egzekucyjnej komornik będzie kontynuował postępowanie egzekucyjne i podejmował działania zmierzające do wyegzekwowania pozostałej należności, które to działania ostatecznie okażą się bezskuteczne. Brak gwarancji

uzyskania opłaty egzekucyjnej odpowiadającej nakładowi pracy komornika jest zatem ryzykiem wpisanim w wykonywanie tego zawodu. Powtórzył za wyrokiem z 3 grudnia 2003 r., K 5/02, że komornik, który prowadzi działalność na własny rachunek, nie może, powołując się na art. 64 Konstytucji, rościć sobie w stosunku do państwa prawa do osiągnięcia dochodu i wyeliminowania ryzyka związanego z istoty rzeczy z każdą działalnością na własny rachunek. O sprzeczności z Konstytucją można by więc mówić dopiero wtedy, gdyby wykazano, że przy określonych średnich kosztach postępowania egzekucyjnego i określonym statystycznie poziomie ściągłości opłat egzekucyjnych prognoza ustawodawcy co do wpływów komorników okazała się oczywiście błędna i prowadziłyby do tego, że wykonywanie tego zawodu na ustawowych warunkach jest z założenia deficytowe, a zatem nieopłacalne.

6. W sprawie SK 12/11 Trybunał Konstytucyjny badał z kolei konstytucyjność art. 49 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o komornikach sądowych w stanie prawnym obowiązującym od 28 grudnia 2007 r. do 16 czerwca 2010 r., czyli w czasie, gdy wyłączone było miarkowanie opłat egzekucyjnych. Przepis został zaskarżony w zakresie, w jakim w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela nie dopuszczał możliwości obniżenia wysokości opłaty stosunkowej w zależności od nakładu pracy komornika. TK przyjął, że jest on niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Podniósł, że pobieranie opłaty egzekucyjnej w wypadku umorzenia postępowania jest sprzeczne z koncepcją ustawy o komornikach. Wymaga ona uwzględnienia realnego, a nie formalnie rozumianego, nakładu kosztów, czasu i wysiłku komornika jako kryterium przyznania mu wynagrodzenia. Opłata egzekucyjna jest bowiem co do zasady ściśle związana z efektami działań komornika.

Powtórzył, że komornik jest z jednej strony organem państwowym, a z drugiej ponosi ryzyko finansowe swej działalności. Opłata egzekucyjna jest daniną publiczno-prawną i nie musi mieć w związku z tym charakteru ekwiwalentnego. Powinna zaś być powiązana z efektami działań komornika i nakładem jego pracy jako wynagrodzenie za prowadzenie egzekucji. W związku z tym unormowanie, w którym ustawodawca w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych wyznaczył ryczałtową stawkę w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, uznano za niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. W określonych sytuacjach opłata taka może pozostawać w rażącej dysproporcji do nakładu pracy komornika. Ponadto zakwestionowany przepis relatywizował wysokość opłaty stosunkowej do wysokości świadczenia, które nie zostało przez komornika wyegzekwowane, abstrahując od nakładu pracy związanego z podjętymi przez komornika czynnościami zmierzającymi do wyegzekwowania roszczenia. Jest to, zdaniem Trybunału, kryterium nieracjonalne.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustawodawca może określać ryczałtowo zasady ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego, lecz winien uwzględniać racjonalne kryteria, takie jak efektywność i nakład pracy komornika. Adekwatnym instrumentem służącym eliminowaniu przypadków rażącej niewspółmierności wysokości opłaty egzekucyjnej do nakładu pracy komornika i efektów jego działań, w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, jest mechanizm „miarkowania” tej opłaty.