

Wyrok z 3 grudnia 2003 r., [K 5/02](#)
ZAWÓD I WYNAGRODZENIE KOMORNIKÓW

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Komorników Sądowych	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
---	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Zmiana statusu komorników z pracowników sądowych na osoby działające na własny rachunek („prywatyzacja” zawodu komornika) [Ustawa z 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji: art. 6 ust. 2]	Zasada demokratycznego państwa prawnego Zasada proporcjonalności Zasada równości Ochrona praw majątkowych Wolność wyboru i wykonywania zawodu Obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych [Konstytucja: art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 64 ust. 2, art. 65 ust. 1 i 2, art. 84; Konwencja MOP nr 111: art. 2]
Uzależnienie systemu wynagradzania komornika od wyników prowadzonych przez niego egzekucji (tzw. opłata stosunkowa) [Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji: art. 45 ust. 2 i 6, art. 47, art. 49 (w brzmieniu nadanym ww. ustawą nowelizującą)]	
Odpowiedzialność dyscyplinarna komornika za niedotrzymanie terminu podjęcia czynności egzekucyjnych [jw.: art. 45a ust. 2 (w brzmieniu nadanym ww. ustawą nowelizującą)]	

W sprawach cywilnych egzekucję (przymusowe wykonanie wyroków sądowych i innych tytułów egzekucyjnych) prowadzą komornicy, którzy działają przy sądach rejonowych. Kontrolę czynności komorników sprawuje sąd.

Status prawny komorników sądowych jest uregulowany w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, która była kilkakrotnie nowelizowana. Według pierwotnej wersji ustawy komornik był pracownikiem sądowym, a jego zwierzchnikiem był prezes sądu rejonowego. Ustawa z 18 września 2001 r., nowelizująca ustawę o komornikach sądowych i egzekucji, dokonała swego rodzaju „prywatyzacji” zawodu komornika. Obecnie komornik wykonuje czynności egzekucyjne na własny rachunek. Prezes sądu rejonowego jedynie nadzoruje „formalną poprawność” działalności komornika. Komorników powołuje Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii samorządu zawodowego. Do wykonywania zawodu komornika ustawa wymaga określonych kwalifikacji.

Według art. 6 ust. 2 noweli dotychczasowy stosunek pracy z komornikiem uległ z mocy prawa rozwiązaniu z dniem 1 stycznia 2002 roku, czyli z dniem wejścia w życie tej noweli. Rozwiązanie to było konsekwencją wspomnianej „prywatyzacji”.

Jak długo komornicy byli pracownikami sądowymi, ich zarobki składały się z wynagrodzenia zasadniczego w stałej kwocie miesięcznej oraz wynagrodzenia prowizyjnego pobieranego przy egzekucji świadczeń pieniężnych. Warunkiem wszczęcia egzekucji było przy tym wyłożenie przez wierzyciela części opłaty (choć ostatecznie obciążała ona dłużnika). Znosząc status komornika jako pra-

cownika sądowego, nowela z 2001 r. wprowadziła system wynagradzania komornika całkowicie zależny od wyników prowadzonych przez niego egzekucji. Odtąd komornik pobiera tzw. opłatę stosunkową – w wysokości 15% wartości wyegzekwowanego roszczenia – wyłącznie od dłużnika (art. 45 ust. 2 znowelizowanej ustawy); opłata ta nie może być niższa niż jedna dziesiąta i wyższa niż trzydziestokrotna wysokość prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (art. 49).

W pierwotnym brzmieniu ustawa w art. 47 określała odrębną podstawę ustalenia opłaty stosunkowej przy egzekucji świadczeń powtarzających się. W wyniku nowelizacji przepis ten reguluje jedynie kwestie dotyczące wymagalności opłaty, jej wysokość ustalana jest natomiast na podstawie art. 45 ust. 2.

W myśl art. 45a znowelizowanej ustawy o komornikach sądowych i egzekucji komornik obowiązany jest podejmować czynności niezbędne dla skutecznego przeprowadzenia egzekucji w ciągu trzech dni od chwili otrzymania wniosku (ust. 1), a za niedotrzymanie tego terminu podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej (ust. 2).

Powyższe unormowania zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Komorników Sądowych.

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowane zmiany w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji nadmiernie obciążają komornika ryzykiem prowadzenia egzekucji, jednocześnie ograniczając do minimum lub wyłączając odpowiedzialność wierzyciela za wynik postępowania. Nałożenie na komornika obowiązku ponoszenia kosztów postępowania egzekucyjnego bez wynagrodzenia stanowi naruszenie zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i jest przejawem dyskryminacji w zakresie wykonywania czynności zawodowych (art. 32 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 2 Konwencji nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy). Powierzenie komornikom wykonywania części zadań państwa nie może uzasadniać obowiązku ich wykonywania na własny koszt i bez odpowiedniego wynagrodzenia. Zdaniem wnioskodawcy doszło przez to do pozbawienia komorników ochrony ich praw majątkowych, wbrew art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ponadto wnioskodawca wyraził pogląd, iż nałożenie obowiązku wykonywania czynności bez zwrotu kosztów oraz bez wynagrodzenia stanowi obowiązek ponoszenia ciężaru i świadczenia publicznego w rozumieniu art. 84 Konstytucji. Ograniczenie prawa do wynagrodzenia oraz nałożenie obowiązku ponoszenia kosztów bez możliwości ich zwrotu jest, zdaniem wnioskodawcy, sprzeczne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3).

W ocenie wnioskodawcy powyższe unormowania naruszają także zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), którego obowiązkiem jest zapewnienie skutecznej egzekucji praw.

Kwestionując rozwiązanie z dniem 1 stycznia 2002 r., z mocy samego prawa, stosunków pracy wszystkich komorników, wnioskodawca zarzucił naruszenie wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

ROZSTRZYGNIĘCIE

Wszystkie zaskarżone przepisy ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz noweli z 2001 r. są zgodne lub nie są niezgodne ze wskazanymi przez wnioskodawcę przepisami Konstytucji i Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 111.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Komornik sądowy jest organem władzy publicznej, posiadającym własne kompetencje. Działa on przy sądzie rejonowym, ale nie jest organem władzy sądowniczej; nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji. Istnieje jednak organizacyjne i funkcjonalne powiązanie komorników z władzą sądowniczą (por. np. art. 758 kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 1 i art. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji).
2. Zawód komornika jest zawodem zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten z istoty rzeczy stanowi podstawę do ograniczenia „wolności zawodowej”.
3. Komornika łączy ze stronami postępowania egzekucyjnego (wierzycielem i dłużnikiem) stosunek o charakterze publicznoprawnym, a nie prywatnoprawnym. To, że egzekwowane przez komornika świadczenia mają z reguły charakter cywilnoprawny, nie oznacza, że egzekucja tych świadczeń ma taki sam charakter. Zgodnie z zasadą państwa prawnego przymusowe wykonywanie wyroków w sprawach cywilnych nie odbywa się w drodze osobistych działań wierzyciela ani osób, którym zleca on wykonanie konkretnego wyroku. Z uwagi na przyjęte we współczesnym państwie prawnym założenie, iż stosowanie środków przymusu stanowi w zasadzie monopol państwa, egzekucja wyroków sądowych odbywa się w drodze działań organów państwa, które nie działają na zlecenie wierzyciela, ale w ramach własnych, przyznanych im przez państwo uprawnień.
4. Ustawowa formuła wykonywania czynności egzekucyjnych w sprawach cywilnych i innych czynności komorniczych „na własny rachunek komornika” (art. 3a w związku z art. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji) jest wyrazem swoistej „prywatyzacji” zawodu komornika, która została wprowadzona przez ustawę nowelizującą z 2001 r. „Prywatyzacja” ta dotyczy finansowania działalności komornika i, w konsekwencji, jego wynagradzania, nie zaś charakteru czynności komornika.
5. Z konstytucyjnej zasady wolności wyboru zawodu (art. 65 ust. 1) nie można wyprowadzać roszczenia o utworzenie stanowiska pracy ani gwarancji wykonywania wybranego zawodu w dowolnej formie prawnej. Zasady tej nie naruszyło rozwiązanie stosunku pracy ze wszystkimi komornikami na mocy art. 6 ust. 1 ustawy nowelizującej z 18 września 2001 r., związane z „prywatyzacją”, tym bardziej że zmiana statusu komornika była zbieżna z oczekiwaniem środowiska komorników i została dokonana wobec całej korporacji zawodowej, bez jakiegokolwiek zróżnicowania.
6. Konstytucyjna wolność wyboru i wykonywania zawodu w przypadku komorników 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, nie może tu być mowy o swobodzie czynności zawodowych.

7. Ryzyko komornika polegające na tym, że ze względu na obowiązywanie zaskarżonych przepisów może on ponieść koszty bezskutecznej egzekucji, nie może być oceniane z punktu widzenia art. 65 ust. 2 Konstytucji (ograniczenia pracy obowiązkowej). Obowiązek pracy w rozumieniu konstytucyjnym może dotyczyć pewnej rozciągniętej w czasie działalności, a nie konkretnych czynności podejmowanych bez ekwiwalentu pieniężnego w ramach działalności zarobkowej. Zaskarżone przepisy nie zmuszają nikogo do wykonywania zawodu komornika ani nie ograniczają możliwości rezygnacji z jego wykonywania.
8. Także art. 84 Konstytucji nie może być uznany za adekwatny wzorzec kontroli w powyższej kwestii. Przepis ten dotyczy bowiem obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Chodzi tu więc z istoty rzeczy o obowiązki człowieka i obywatela wobec państwa (władz publicznych). Tymczasem obowiązek prowadzenia czynności egzekucyjnych nałożony został na komornika jako na organ egzekucyjny (organ władzy publicznej), chodzi tu bowiem o czynności określonej osoby jako komornika, o jego działania urzędowe, a nie o czynności podjęte we własnym imieniu jako osoby fizycznej. Takie czynności, choć są to – materialnie rzecz biorąc – obowiązki (ponoszenie pewnych ciężarów), ze względów podmiotowych nie należą do zakresu zastosowania art. 84 Konstytucji. W konsekwencji zarzut naruszenia tego przepisu w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jest chybiony.
9. Nietrafny jest zarzut, że wynikające z zaskarżonych przepisów ryzyko poniesienia przez komornika kosztów bezskutecznej egzekucji oznacza dyskryminację komorników w porównaniu z innymi zawodami prawniczymi, a przez to jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. Prawnicy należący do innych grup zawodowych, na które wskazuje wnioskodawca, jak adwokaci i radcowie prawni, nie pełnią funkcji organów państwa i nie posiadają kompetencji władczych. Nie można w szczególności porównywać działań adwokata jako ustanowionego przez sąd pełnomocnika lub obrońcy z urzędu, którego „opłaca” Skarb Państwa, z działaniami komornika podejmowanymi w toku postępowania egzekucyjnego. Komornik nie jest bowiem pełnomocnikiem wierzyciela powołanym do prowadzenia w jego imieniu i jego zastępstwie czynności egzekucyjnych, lecz jest osobą wyposażoną w państwowe *imperium*, powołaną do wprowadzania w życie orzeczeń sądu. Skądinąd również w zawodzie adwokata czy radcy prawnego nie jest całkowicie wykluczone ryzyko nieuzyskania należnego wynagrodzenia za prowadzenie czynności zleconych przez stronę. Należy przy tym zwrócić uwagę, że adwokaci, radcowie prawni ani notariusze nie mogą przymusowo egzekwować należnych im kwot, tak jak może to czynić komornik.
10. Status komornika jako osoby prowadzącej swą działalność na własny rachunek oznacza, że przypada mu dochód albo obciąża go strata wynikające z prowadzenia kancelarii komorniczej. Przy takiej regulacji podmiot zainteresowany nie może, powołując się na gwarancje własności wyrażone w art. 64 Konstytucji, rościć sobie w stosunku do państwa prawa osiągnięcia dochodu i wyeliminowania ryzyka, jakie z istoty rzeczy wiąże się z każdą działalnością na własny rachunek.
11. Z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) trudno wyprowadzić szczegółowe założenia dotyczące finansowania postępowania egzekucyjnego. Generalnie można jednak stwierdzić, że „w ostatecznym rozrachunku” koszty tego postępowania powinny obciążać dłużnika. Przy takim założeniu ustawodawca powinien uwzględnić sytuację, gdy dłużnik nie ma środków pozwalających mu pokrycie tych kosztów oraz opłaty na rzecz komornika. Z zasady proporcjonalności można wyprowadzić wniosek, że rozwiązanie, w myśl którego komornik mógłby zrealizować swoje roszczenia o opłatę egzekucyjną (obejmującą w części poniesione przez niego koszty) tylko i wyłącznie od dłużnika, byłoby – w sytuacji

braku majątku podlegającego egzekucji – nadmiernie rygorystyczne w stosunku do celu, jakim jest zapewnienie skuteczności egzekucji, która wymaga odpowiedniej motywacji komornika. Nadmiernym obciążeniem komornika byłoby całkowite uzależnienie jego wynagrodzenia od rezultatu i generalne pominięcie możliwości uzyskania wynagrodzenia za działanie staranne, które jednak z przyczyn niezależnych od komornika okazało się nieskuteczne. Tak rozumiana zasada proporcjonalności nie jest jednak naruszona przez zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy art. 45 ust. 2, art. 47 i art. 49 ustawy o komornikach, odnoszą się one bowiem do pobierania od dłużnika opłaty stosunkowej w sytuacji, gdy ten posiada pewien majątek podlegający egzekucji. Wnioskodawca w istocie kwestionuje lukę w ustawie, tj. brak regulacji odnoszącej się do kosztów bezskutecznej egzekucji.

12. Zarzut niezgodności art. 45a ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (odpowiedzialność dyscyplinarna komornika za niedotrzymanie ustawowego terminu podjęcia czynności egzekucyjnych niezbędnych dla skutecznego przeprowadzenia egzekucji bądź dokonanie czynności pozornych) z zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) został sformułowany przez wnioskodawcę jako konsekwencja zarzutów odnoszonych do art. 45 ust. 2 i 6, art. 47 i art. 49 ustawy, dotyczących obowiązku prowadzenia egzekucji bez prawa do zwrotu kosztów oraz bez prawa do wynagrodzenia. Zarzut ten jest zatem warunkowany stwierdzeniem niekonstytucyjności ostatnio wymienionych przepisów. Wnioskodawca nie podał uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności art. 45a ust. 2, które pozwalałoby na rozważenie tego zarzutu niezależnie od oceny owych przepisów ustawy. Trybunał nie może w tym zakresie działać samodzielnie ani wyłączać wnioskodawcy, który w myśl art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK powinien przedstawić uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

Konstytucja

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 17. 1. W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Art. 65. 1. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.
2. Obowiązek pracy może być nałożony tylko przez ustawę.

Art. 84. Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

Art. 175. 1. Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

Ustawa o TK

Art. 32. 1. Wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać: [...] 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.