

BL.SPKO.112.10.2021

Informacja prawna

o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2020 r. (sygn. akt P 6/19) dotyczącym ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych

I. METRYKA ORZECZENIA

Wyrok TK z dnia 1 grudnia 2020 r. (sygn. akt P 6/19) dotyczy ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych. Sentencja wyroku została ogłoszona 8 grudnia 2020 r. w Dz. U. poz. 2184, a jego pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU A z 2020 r. poz. 63.

II. ROZSTRZYGNIĘCIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Treść sentencji

TK orzekł, że art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela złożony przed dniem wejścia w życie tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Stan prawny

Ustawą z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych określono na nowo wysokość kosztów komorniczych i zasady ich ponoszenia oraz tryb postępowania w sprawach dotyczących tych kosztów. Jedna ze zmian wprowadzonych ustawą dotyczyła podmiotu zobowiązanego do pokrycia opłaty należnej komornikowi w przypadku

umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela. Dotychczas opłatę ponosił dłużnik. Od dnia wejścia w życie ustawy (1 stycznia 2019 r.) opłatę ponosi wierzyciel. Celem tej zmiany było wyeliminowanie „wielokrotnego wszczynania i umarzania postępowań przez wierzycieli, których intencją było generowanie dodatkowych kosztów dla dłużników”. Ustawa zmieniła też sposób obliczania (wysokość) opłaty.

Przepisy przejściowe przewidywały że, co do zasady, do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 52 ust. 1). Wyjątek dotyczył przepisów art. 29 i 30 (czyli dotyczących m.in. kosztów umorzenia postępowania egzekucyjnego), które mają być stosowane do tych postępowań od dnia wejścia w życie ustawy. W praktyce oznaczało to, że jeżeli wierzyciel złożył wniosek o umorzenie postępowania przed wejściem w życie ustawy, a postępowanie zostało umorzone z powodów obiektywnych lub opieszałości komornika po jej wejściu w życie, to opłatę pokrywał wierzyciel, mimo, że w chwili składania przezeń wniosku opłata obciążała dłużnika.

3. Problem konstytucyjny

3.1. W przypadku zmiany przepisów regulujących postępowanie cywilne (egzekucyjne) do spraw wszczętych i niezakończonych można stosować, w zależności od decyzji ustawodawcy, przepisy dotychczasowe (kontynuacja) albo przepisy nowe (aktualizacja). W przypadku ustawy z 2018 r. o kosztach komorniczych ustawodawca nakazał stosować do spraw wszczętych i niezakończonych przed jej wejściem w życie, co do zasady, przepisy dotychczasowe. Odmienną regułę przyjął w przypadku zawartych w ustawie przepisów regulujących opłaty za umorzenie na wniosek wierzyciela postępowania egzekucyjnego. Od 1 stycznia 2019 r. miały być stosowane przepisy nowe, niezależnie od tego kiedy został złożony wniosek o umorzenie postępowania. „Wprowadzenie zasady aktualizacji w zakresie objętym treścią art. 29 u.k.k. ustawodawca argumentował wolą jak najszybszego zastosowania nowych regulacji, pozbawionych wad poprzednio obowiązujących przepisów. Celem ustawodawcy było wyeliminowanie możliwości szykanowania dłużników i kreowania dodatkowych kosztów zwiększających ciężar opłaty egzekucyjnej”.

3.2. Zdaniem TK, „[w] rozpoznawanej sprawie nie tyle jednak chodzi o wybór zastosowania przepisów nowych lub dawnych do postępowań w toku (...), ile o wybór kryterium stanowiącego cezurę stosowania przepisów o kosztach komorniczych lub uchylanej ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Pytający sąd nie kwestionuje bowiem zastosowania art. 29 u.k.k. w postępowaniach zakończonych po wejściu w życie ustawy o kosztach komorniczych, jeżeli wniosek o jego umorzenie został złożony po 31 grudnia 2018 r. Problem konstytucyjny powstaje wówczas, gdy wierzyciel (...) złożył

wniosek przed 1 stycznia 2019 r., a komornik wydał postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego po dniu wejścia nowej ustawy w życie”.

„Zdarzeniem, z którym ustawodawca łączy skutek w postaci ustalania opłat egzekucyjnych na podstawie jednego z reżimów prawnych, jest data zakończenia postępowania, przez co w doktrynie rozumie się datę wydania stosownego postanowienia w tym przedmiocie przez komornika (...). O zastosowaniu przepisów dawnych lub nowych nie decyduje moment złożenia wniosku o umorzenie postępowania, lecz data wydania postanowienia przez komornika. Jest to zdarzenie zależne od okoliczności leżących po stronie organu egzekucyjnego. Jeżeli postępowanie zostało zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy o kosztach komorniczych, opłatą egzekucyjną obciążany był dłużnik, jeżeli natomiast umorzenie następowało po wejściu w życie tej ustawy, do poniesienia opłaty zobowiązany był wierzyciel. Pogorszenie sytuacji wierzyciela następuje zatem w zależności od sprawności, ewentualnie opieszałości, komornika (na ile szybko rozpozna wniosek o umorzenie) od liczby prowadzonych postępowań, możliwości kadrowych i organizacyjnych. Te w gruncie rzeczy przypadkowe okoliczności decydują, kto poniesie ciężar opłaty egzekucyjnej”.

„Strony postępowania, przewidując skutki czynności czy zdarzeń, w tym także skutki ekonomiczne, opierają swoje prognozy na brzmieniu przepisów obowiązujących w momencie ich dokonania. Tym samym regulacje intertemporalne, nakazujące bezpośrednie stosowanie prawa nowego, nie respektują w pełni zasady *fair play* (...). Ich konsekwencją jest niepewność i brak możliwości przewidzenia skutków podejmowanych czynności. Wierzyciel składający wniosek o umorzenie postępowania nie był w stanie na podstawie zaskarżonego przepisu przewidzieć w oparciu, o jaki stan prawny zostanie ustalona opłata egzekucyjna. W istocie zatem dość przypadkowe okoliczności decydują o zastosowaniu jednego z reżimów prawnych. To z kolei godzi w [statuowaną w art. 2 Konstytucji] zasadę zaufania do prawa, a także do organów egzekucyjnych”.

„Choć celem ustawodawcy było jak najszybsze spowodowanie stosowania przepisów nowych, pozbawionych wad, za które krytykowane były regulacje uchylone, to nie stanowi to uzasadnienia regulacji, które w sposób retroaktywny pogarszają sytuację prawną wierzycieli, w dodatku w zależności od zdarzeń dla nich nieprzewidywalnych i dość przypadkowych”.

„Ustawodawca, przesądzając kwestie intertemporalne w badanym zakresie, miał do wyboru dwa zdarzenia, z którymi mógł związać stosowanie przepisów nowych lub dawnych. Pierwszym jest wniosek wierzyciela o umorzenie postępowania, drugim – zakończenie postępowania będące skutkiem wydania postanowienia o umorzeniu przez komornika. Złożenie wniosku jest czynnością wierzyciela, zależną od jego woli. Stanowi zdarzenie, w oparciu o które powinien mieć możliwość przewidywania skutków swojej czynności na podstawie przepisów obowiązujących w dniu jego złożenia. Natomiast wydanie przez komornika postanowienia kończącego postępowanie nie zawsze

uzależnione jest wyłącznie od zachowania należytej staranności, ale także wyżej wskazanych okoliczności leżących po stronie danego komornika.

W związku z tym, skoro komornik zobligowany jest do umorzenia postępowania, a wydanie postanowienia nie jest zależne od badania przesłanek i powodów złożenia wniosku o umorzenie, to brak jest racjonalnych argumentów przemawiających za przyjęciem zakończenia postępowania, a nie złożenia wniosku o umorzenie, jako cezury stosowania dwóch różnych reżimów prawnych. Takie kryterium miałyby znaczenie, w sytuacji, w której to organ egzekucyjny na podstawie badania uzasadnienia wniosku decydowałby o umorzeniu bądź odmowie umorzenia postępowania.

Ustawodawca nie powinien doprowadzać do sytuacji, w której negatywne skutki wprowadzenia nowej ustawy będą uzależnione od przypadkowych okoliczności, na które wierzyciele nie mają bezpośredniego wpływu”.

3.3. Przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów podobnych. Ustawodawca może odstąpić od zasady równości, gdy uzasadni przyjęte kryterium zróżnicowania. „[N]ależy rozstrzygnąć: 1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych”.

„W kontekście badanej regulacji cechą, która pozwala wyróżnić określoną kategorię wierzycieli, jest złożenie wniosku o umorzenie postępowania przed 1 stycznia 2019 r. Jednakże nie wszyscy wierzyciele należący do grupy podmiotów podobnych traktowani są jednakowo. Wobec niektórych opłata egzekucyjna ustalana jest na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, a wobec innych na podstawie nowej ustawy o kosztach komorniczych. Prowadzi to do sytuacji, w której w części postępowań umorzonych w związku z wnioskiem złożonym przed 1 stycznia 2019 r., opłatą egzekucyjną są obciążani dłużnicy, w pozostałych natomiast opłatę nakłada się na wierzycieli. Ponadto na gruncie uchylonej ustawy opłata wynosiła nie więcej niż 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, natomiast obecnie może sięgać nawet 10% tej wartości. O zastosowaniu przepisów jednej lub drugiej ustawy decyduje dzień zakończenia postępowania. Dniem tym, jak już wyżej wskazano, jest dzień wydania postanowienia o umorzeniu postępowania przez komornika, w którym określa on wysokość opłaty. Przepis różnicuje zatem sytuacje wierzycieli w zależności od momentu wydania postanowienia o umorzeniu postępowania, a więc od zdarzenia bezpośrednio niezależnego od wierzycieli i niedającego się przez nich przewidzieć”.

„W badanej sprawie mamy (...) do czynienia z konkurującymi wartościami konstytucyjnymi. Pierwsza z nich to wola ustawodawcy jak najszybszego wprowadzenia nowych uregulowań eliminujących możliwość nadużywania opłat egzekucyjnych jako

narzędzia szykanowania dłużników. Druga to zróżnicowanie sytuacji wierzycieli w zależności od okoliczności od nich niezależnych i nieprzewidywalnych, tj. od wydania postanowienia o umorzeniu postępowania przez organ egzekucyjny”.

„Przyjęte w ustawie o kosztach komorniczych kryterium pozwala jedynie na wyodrębnienie w grupie wierzycieli, którzy złożyli wniosek przed 1 stycznia 2019 r., tylko tych, których postępowanie zostało umorzone przed wejściem w życie ustawy o kosztach komorniczych, i tych, których postępowanie umorzono dopiero w okresie obowiązywania tej ustawy. Jednakże zarówno w pierwszej jak i drugiej grupie będą tacy, którzy działali w złej wierze w celu generowania kosztów oraz tacy, którzy nie kierowali się takimi intencjami. Nie jest zatem wykluczone, że postępowanie wierzyciela, który działał w dobrej wierze i złożył wniosek przed 1 stycznia 2019 r., zostanie umorzone po wejściu w życie nowej ustawy, a postępowanie wierzyciela, który nadużywał prawa w celu szykanowania dłużników i również złożył wniosek o umorzenie przed 1 stycznia 2019 r., zakończy się przed dniem jej wejścia w życie.

Wprowadzenie przepisów intertemporalnych w zaskarżonym kształcie nie pozostaje zatem w racjonalnym związku z celem i treścią badanej regulacji. Uzasadnienie stojące za wyborem przyjętego przez ustawodawcę kryterium różnicowania nie odnosi się bowiem do wszystkich wierzycieli będących w tej grupie. Nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do pogorszenia sytuacji tych, którzy działali w dobrej wierze. Cel wskazany przez ustawodawcę (...) nie będzie również zrealizowany wobec wszystkich wierzycieli, którzy działali w złej wierze”.

III. TERMIN WYKONANIA ORZECZENIA

TK nie odroczył utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji. Jeśli wyrok wymaga wykonania należałoby do tego przystąpić bez zwłoki.

IV. WSKAZÓWKI DLA USTAWODAWCY WYRAŻONE PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W UZASADNIENIU (POSTULATY DE LEGE FERENDA)

Brak wskazówek co do regulacji zastępujących zakwestionowaną normę.

V. INFORMACJA O WYKONANIU ORZECZENIA PRZEZ INNY PODMIOT

Brak informacji o wykonywaniu orzeczenia przez inny uprawniony podmiot.

VI. WYKONANIE ORZECZENIA

TK zakwestionował przepis przejściowy dotyczący zamkniętej liczby przypadków. W przypadku, gdy komornik nałożył opłatę za umorzenie postępowania na wniosek wierzyciela na wierzyciela, wyrok TK jest wystarczającą podstawą do wznowienia postępowania i zwrotu niezasadnie pobranej od wierzyciela opłaty. Zatem wyrok nie wymaga wykonania.

Sporządził:
Marek Jarentowski
główny ekspert ds. legislacji
m.jarentowski@senat.pl
tel. 22 694 93 38

Roman Kapeliński
dyrektor
/podpisano elektronicznie/