



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krtk@komornik.pl | www.komornik.pl

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	22. 01. 2018
L.dz.	L.zał.

Warszawa, dnia 11 stycznia 2018 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. J.Ch. Szucha 12a

00-918 Warszawa

Wnioskodawca: **Krajowa Rada Komornicza w Warszawie**

ul. Szpitalna 4/10

00-031 Warszawa

reprezentowana przez:

radcę prawnego Grzegorza Julke

ul. Świętojańska 116 lok. 3a

81 – 388 Gdynia

WNIOSEK

**o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 2 i 3
ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach
sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2017, poz. 1910).**

Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz na podstawie art. 83 i 85 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2017 r., poz. 1277, ze zm.) i uchwały Krajowej Rady Komorniczej z dnia 12 grudnia



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 75 | krik@komornik.pl | www.komornik.pl

2017 r., nr 1802/V, podjętej na podstawie § 7 w zw. z § 14 i 15 Regulaminu działania Krajowej Rady Komorniczej, Krajowa Rada Komornicza w Warszawie wnosi o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności:

1. art. 2 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2017, poz. 1910) z art. 2 Konstytucji RP (zasadą niedziałania prawa wstecz);
2. art. 2 ust. 4 - 6 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. 2017 poz. 1910) z art. 2 Konstytucji RP (zasadą niedziałania prawa wstecz);
3. art. 2 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Dz.U. 2017 poz. 1910) z art. 2 Konstytucji RP (zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa);
4. art. 2 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Dz.U. 2017 poz. 1910) z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
5. art. 2 ust. 4 - 6 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Dz.U. 2017 poz. 1910) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz 31 ust. 3 Konstytucji RP;
6. art. 3 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Dz.U. 2017 poz. 1910) z art. 2 Konstytucji (zasadą zachowania odpowiedniej *vacatio legis*).

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskodawca umocowuje radcę prawnego Grzegorza Julke (Kancelaria Radcy Prawnego Grzegorz Julke, ul. Świętojańska 116 lok. 3a, 81 - 388 Gdynia).



UZASADNIENIE

Krajowa Rada Komornicza działając na podstawie art. 83 i 85 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2017 r., poz. 1277 zm., dalej: u.k.s.e.) jest uprawniona do podejmowania uchwał, które dotyczą reprezentacji interesów komorników, również w sprawach nie wymienionych *expressis verbis* w art. 85 u.k.s.e. Przepis ten nie zawiera bowiem wyczerpującego katalogu kompetencji Krajowej Rady Komorniczej. Jest ona zatem umocowana także do podejmowania uchwał o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących kontroli konstytucyjności ustaw (i innych aktów normatywnych) regulujących kwestie interesów komorników sądowych i samorządu ich zrzeszającego. Uchwały podejmowane są przez Krajową Radę Komorniczą na podstawie § 7 w zw. z § 14 ust. 1 i § 15 Regulaminu działania Krajowej Rady Komorniczej (Regulamin działania Krajowej Rady Komorniczej uchwalony przez Krajową Radę Komorniczą w dniu 14 maja 2014 r. uchwałą nr 1246/V).

Uchwałę o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego Krajowa Rada Komornicza podjęła na swym posiedzeniu w dniu 12 grudnia 2017 r.

Kwestionowane przepisy dotyczą zakresu działania samorządu komorniczego i interesów tworzących go komorników. Wniosek spełnia więc wymagania przewidziane w art. 191 ust. 1 pkt 4 i 191 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 48 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. 2016, poz. 2072, ze zm.).

Cel i charakter regulacji wprowadzonych ustawą z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Dz.U. 2017 poz. 1910)

Projekt ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji został zgłoszony przez Senat RP (uchwała Senatu RP z 16 marca 2017 r.). Zgodnie z treścią dołączonego do niego uzasadnienia regulacja ta miała „(...) na celu dostosowanie



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | kuk@komornik.pl | www.komornik.pl

systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. (sygn. akt P 3/14), stwierdzającego niezgodność art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1138, z późn. zm.; dalej jako u.k.s.e.) z Konstytucją” (www.sejm.gov.pl).

W istocie służyły temu postanowienia zawarte w art. 1 projektu, w którym projektodawca zaproponował zmianę treści art. 49a, art. 50 i 54 u.k.s.e., a także dodanie do jej treści nowego art. 49b.

Regulacje zawarte w art. 2 projektu dotyczyły natomiast kwestii intertemporalnych. Jak wskazywał na to projektodawca „Przepisy art. 2 ust. 1–3 opierają się na zasadzie bezpośredniego stosowania nowego prawa. Natomiast kolejne trzy ustępy art. 2 mają na celu nadanie wyrokowi TK pełnej skuteczności od dnia jego ogłoszenia, tj. 22 października 2015 r. W tych więc sprawach, w których przed dniem wejścia ustawy w życie nie nastąpiło rozliczenie kosztów egzekucji wszczętej przed tą datą (komornik nie ściągnął od dłużnika całej opłaty uiszczonej wcześniej przez wierzyciela na podstawie art. 50, art. 51 lub art. 54 u.k.s.e. w dotychczasowym brzmieniu), a dłużnik dobrowolnie wykonał obowiązek wynikający z tytułu wykonawczego, zasadne będzie ustalenie opłaty z uwzględnieniem postanowień nowego przepisu art. 49b ust. 3. Komornik będzie musiał wówczas dokonać zwrotu całej bądź też odpowiedniej części opłaty na rzecz wierzyciela. Stosowny wniosek w tym zakresie będzie mógł złożyć wierzyciel lub dłużnik w nieprzekraczalnym terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy (art. 2 ust. 4 i 5). Wyjątkowo dłużnik będzie mógł żądać od wierzyciela zwrotu wyegzekwowanej opłaty zgodnie z postanowieniem art. 2 ust. 6, zwłaszcza zaś wtedy, gdy dobrowolnie zapłacił koszty objęte rozstrzygnięciem komornika wydanym na podstawie art. 770 k.p.c.”.

Ostatnia propozycja dotyczyła zdefiniowania okresu *vacatio legis*. Jak podkreślił to projektodawca „Ponieważ wyrok TK powinien być zrealizowany możliwie szybko, w art. 3 projektu zaproponowano standardową *vacatio legis*”.

Treść uchwalonego art. 2 ustawy z dnia 29 września 2017 r. różni się od propozycji zgłoszonej w projekcie jedynie w zakresie postanowień ust. 6. W pierwotnym kształcie proponowano zamieszczenie w nim postanowienia o treści: „6. Jeżeli przed



dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie prawomocnego postanowienia wydanego na podstawie art. 770 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego komornik po dniu 21 października 2015 r. przeprowadził egzekucję poniesionych przez wierzyciela kosztów w części obejmującej uiszczoną przez wierzyciela opłatę stałą, o której mowa w art. 50, art. 51 i art. 54 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, dłużnik, który dobrowolnie wykonał obowiązek w warunkach określonych w art. 49b ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 1, może żądać od wierzyciela zwrotu ściągniętej kwoty w takiej części, w jakiej kwota ta przewyższa opłatę ustaloną przy zastosowaniu art. 49b ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 1. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli wierzyciel nie może żądać obniżenia wysokości opłaty na podstawie ust. 4. Przepis stosuje się także, gdy dłużnik dobrowolnie zapłacił kwotę wynikającą z prawomocnego postanowienia wydanego na podstawie art. 770 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego”.

Ostatecznie przyjęto natomiast rozwiązanie, zgodnie z którym ust. 6 uzyskał treść: „W przypadku, o którym mowa w ust. 4, pobraną różnicę między opłatą stałą ustaloną na podstawie art. 50, art. 51 i art. 54 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, a opłatą ustaloną na podstawie art. 49b ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1 komornik sądowy zwraca wierzycielowi w zakresie, w jakim nie otrzymał zwrotu jej równowartości od dłużnika, a pozostałą część – dłużnikowi”. Nie zmieniła się natomiast treść art. 3, w którym zdefiniowano okres *vacatio legis*.

Niezgodność przepisu art. 2 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2017, poz. 1910) z art. 2 Konstytucji RP (zasada niedziałania prawa wstecz)

W uzasadnieniu senackiego projektu ustawy wskazano, że przepisy art. 2 ust. 1-3 opierają się na zasadzie bezpośredniego stosowania nowego prawa. Stanowi on mianowicie, że:



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Ust. 1. *Do postępowań egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*

Ust. 2. *Jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy komornik sądowy wezwał wierzyciela do uiszczenia opłaty na podstawie art. 49a ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, a do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy termin ten nie upłynął albo upłynął bezskutecznie, komornik sądowy wzywa wierzyciela do uiszczenia opłaty tymczasowej na podstawie art. 49a ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*

Ust. 3. *Jeżeli wierzyciel uiścił opłatę w wysokości przewidzianej w przepisach dotychczasowych, komornik sądowy zwraca wierzycielowi różnicę między opłatą uiszczoną a opłatą tymczasową przewidzianą w art. 49a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*

Tym samym ustawodawca zrealizował wynikający z art. 2 Konstytucji RP obowiązek, aby dokonując zmiany przepisów prawnych rozstrzygnąć, jakie przepisy stosować do sytuacji ukształtowanych na podstawie poprzedniego stanu prawnego, i które trwają nadal po wejściu w życie nowoustanowionych przepisów. Ustawodawca ma w tym zakresie trzy możliwości, tj. przyjąć zasadę bezpośredniego działania nowego prawa do wszystkich sytuacji, które powstały po wejściu w życie nowych przepisów, i tych które powstały wcześniej, ale nadal trwają; zasadę przedłużonego działania nowego prawa do czasu wygaśnięcia stosunków prawnych, które powstały wcześniej bądź zasadę wyboru prawa.

Najkorzystniejsza z punktu widzenia ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa (zasady wynikające z treści art. 2 Konstytucji RP) jest zasada dalszego obowiązywania dawnego prawa, choć jej wadą jest fakt, iż przez jakiś czas obowiązują w danej materii dwie odmienne regulacje prawne. Natomiast zastosowanie w konkretnym przypadku zasady bezpośredniego działania nowego prawa (jak uczyniono wyraźnie w kwestionowanym art. 2 ust. 1 ustawy nowelizującej) jest możliwe, jeżeli nie narusza w szczególności zasady ochrony



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

praw nabytych. Nie jest natomiast konieczne zastosowanie przepisów przejściowych, gdy ochronę praw nabytych w wystarczającym stopniu zapewnia odpowiednio długie *vacatio legis* (umożliwiający dokończenie wcześniejszych interesów czy przedsięwzięć). Ten warunek nie został jednak spełniony w ustawie o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r., której art. 3 przewiduje standardowy, bo 14-dniowy termin *vacatio legis*. Oznacza to zatem, że w przypadku przedmiotowej regulacji aktualny jest pogląd, wyrażony w orzecznictwie TK, że *„sytuacja prawna podmiotów dotkniętych nową regulacją powinna być poddana takim przepisom przejściowym, by podmioty te mogły dokończyć swoje przedsięwzięcia podjęte na podstawie wcześniejszej regulacji w uzasadnionym przeświadczeniu, że regulacje te są i pozostaną stabilne”* (wyrok z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97).

W orzecznictwie TK podkreśla się, że sama formuła *„do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się (...) przepisy tej ustawy nie ma charakteru wyjątkowego. Jest ona typowym sposobem wyrażenia jednej z trzech zasad intertemporalnych (...)”* (wyrok z dnia 12 maja 2009, P 66/07). Jak wskazano w powołanym wyroku: *„Zaletą bezpośredniego obowiązywania nowego prawa jest to, że nie różnicuje ono sytuacji podmiotów ocenianych w tym samym czasie i lepiej niż dotychczasowe prawo odzwierciedla aktualne stosunki prawne i wolę prawodawcy. Wśród wad tego rozwiązania można wskazać groźbę naruszenia ważnych zasad konstytucyjnych: zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, zasady ochrony praw nabytych oraz (...) – zasady niedziałania prawa wstecz”*.

Z orzecznictwa TK wynika zatem że *„Ustawodawca w wypadku regulacji zagadnień intertemporalnych dysponuje znaczną, choć nie nieograniczoną swobodą. Stanowiąc nowe prawo, może nawet nadawać mu moc wsteczną, jakkolwiek w tym zakresie jego możliwości wyznacza *acquis constitutionnel* ukształtowany na tle art. 2 Konstytucji. Ustawodawca ma więcej swobody w zakresie czasowego działania nowych przepisów w odniesieniu do stosunków w toku, określając ich prawny reżim. Może bowiem przewidywać bezpośrednie działanie nowych przepisów („przechwycenie sprawy” przez reżim nowego prawa, od daty jego wejścia w życie). Może także przewidzieć dalsze stosowanie dawnej ustawy wobec takich stosunków. Gdy ustawodawca milczy w*



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krik@komornik.pl | www.komornik.pl

kwestii intertemporalnej, zasadniczo przyjmuje się, że zakres stosowania ustawy jest wyznaczony, gdy idzie o datę początkową – datą jej wejścia w życie. To oznacza, że ustawę nową należy stosować także co do stosunków zaistniałych wcześniej (zasada bezpośredniego działania ustawy nowej, od daty jej wejścia w życie). (...) Ustawodawca, wprowadzając nową regulację, czyni to z myślą o przyszłości. Wsteczne działanie prawa powinno być wyjątkiem uzasadnionym w niezwykle staranny sposób ważnymi względami” (wyrok z dnia 10 maja 2004 r., SK 39/03).

Konstytucyjność zasady bezpośredniego działania nowego prawa była wielokrotnie przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego w kontekście zakazu retroaktywności prawa (por. sprawy wskazane w wyroku z dnia 12 maja 2009, P 66/07). Podsumowując dotychczasowe orzecznictwo TK podkreślił w nim, iż *„na bezpośrednie działanie nowej ustawy można zdecydować się tylko w sytuacji, gdy za działaniem nowego prawa przemawia ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesami jednostki”*.

W orzecznictwie TK wskazuje się (por. obszernie wyrok z dnia 19 listopada 2008 r., Kp 2/08 oraz tam powołane wcześniejsze orzecznictwo), że zasada niedziałania prawa wstecz oznacza, iż *„nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych sensu largo), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych”,* czy inaczej: *„ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona, lecz także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym)”*. Istota zasady niedziałania prawa wstecz rozumiana jest zatem w orzecznictwie TK w ten sposób, że *„prawo powinno co do zasady działać „na przyszłość”, wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszytych i zakończonych przed ich wejściem w życie. Innymi słowy, następstwa prawne zdarzeń, mających miejsce pod rządami dawnych norm, należy oceniać według tych norm, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy* (wyrok z dnia 10 grudnia 2007 r., P 43/07). Tak rozumianą retroaktywność prawa w orzecznictwie TK i



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krko@komornik.pl | www.komornik.pl

doktrynie (W. Sokolewicz, M. Zubik, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom I, warszawa 2016, s. 136) odróżnia się od retrospektywności, polegającej na nakazie zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków (por. np. wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2006 r., sygn. K 11/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 40). W wypadku retrospektywności nowo ustanowione normy nie są bowiem stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, a tylko – w sposób prospektywny – modyfikują sytuację podmiotów, wprowadzając zmianę na przyszłość (por. wyroki z: dnia 3 listopada 1999 r., sygn. K. 13/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 155; z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 4)” - wyrok z dnia 12 maja 2009 r., P 66/07.

W przypadku kwestionowanego art. 2 ust. 1-3 nie mamy jednak do czynienia z tak pojmowaną retrospektywnością stosowania przepisów u.k.s.e. zmienionych (dodanych) ustawą nowelizującą z dnia 29 września 2017 r. Dotyczy on bowiem tego etapu postępowania egzekucyjnego, co do którego „wszystkie istotne elementy” zostały już zrealizowane.

Po pierwsze, opłata stała w myśl art. 49a ust. 1 u.k.s.e. uiszczona została przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego (warunkując jego wszczęcie), a zatem czynność, której dotyczy art. 2 ust. 1-3 ustawy nowelizującej stanowi już czynność „zamkniętą”. Na okoliczność tę zwrócono także uwagę w opinii Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” z dnia 27 stycznia 2017 r. (dostępne na: www.senat.gov.pl). Jak podkreślono: „Projektodawca zdaje się zapominać, że w toczących się w dniu wejścia w życie ustawy postępowaniach egzekucyjnych opłata egzekucyjna została już uiszczona przez wierzyciela. W toku postępowania komornik nie ściągga żadnej opłaty (a do takiej czynności komornika odnosi się art. 2). Jedyna należność podlegająca ewentualnie ściągnięciu na podstawie art. 770 k.p.c., to należne wierzycielowi koszty celowej egzekucji (w skład których wchodzi również uiszczona przez wierzyciela opłata). Jednakże postępowanie egzekucyjne kończy się wraz z wykonaniem obowiązku o charakterze nieegzekucyjnym, bez względu na to, czy zostały ściągnięte koszty na rzecz wierzyciela. Komornik wydaje wówczas postanowienie, w którym rozstrzyga również o kosztach



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalne 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

postępowania – w praktyce najczęściej przyznając wierzycielowi od dłużnika określoną kwotę”.

Z punktu widzenia momentu dokonania czynności faktycznej - pobrania opłaty stałej, o której mowa w art. 49a ust. 1 u.k.s.e. (uiszczanej wraz z wszczęciem postępowania egzekucyjnego) skutkiem kwestionowanego art. 2 ust. 1-3 ustawy nowelizującej będzie zatem nakaz zastosowania art. 49a u.k.s.e. w brzmieniu po nowelizacji, a także dodanego nią art. 49b oraz art. 51 ust. 1 u.k.s.e. w brzmieniu po nowelizacji do sytuacji, które w całości miały miejsce (powstały i zakończyły się) pod rządami ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w kształcie sprzed nowelizacji z dnia 29 września 2017 r. Wobec tego należy uznać, że retroaktywny (a nie tylko retrospektywny) skutek kwestionowanego art. 2 ust. 1-3 ustawy nowelizującej nie budzi wątpliwości.

Po drugie, w orzecznictwie SN dopuszczono możliwość wydawania przez komorników sądowych postanowień o częściowym rozliczeniu kosztów w trakcie trwania postępowania egzekucyjnego. Dopuszczalność stosowania takiej praktyki potwierdził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 8 marca 2013 r. (III CZP 1/13, OSNC 2013 nr 12, poz. 136) pod warunkiem, że przemawiają za tym względy celowości. W sytuacji, gdy w treści takiego częściowego postanowienia o kosztach byłaby uwzględniona także pobrana opłata egzekucyjna (opłata stała na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e.), to w sytuacji uprawomocnienia się takiego postanowienia nakaz stosowania do ustalania i pobierania opłaty przepisów nieobowiązujących w chwili jego wydania będący konsekwencją art. 2 ust. 1-3 stanowi oczywiście nadanie mu charakteru retroaktywnego.

W powołanym wyżej wyroku w sprawie Kp 2/08 (w ślad za ugruntowanym wcześniejszym orzecznictwem) TK podkreślił, że zasada niedziałania prawa wstecz „znajduje (...) swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych” i dlatego złamanie tej zasady jest dopuszczalne tylko „wyjątkowo, z bardzo ważnych powodów”, przy czym „wyjątkowość sytuacji należy oceniać w każdym z osobna przypadku, jako że trudno jest



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krik@komornik.pl | www.komornik.pl

tu o wypracowanie *ogólniejszej, uniwersalnej reguły*". W świetle orzecznictwa TK zasada nieretroakcji prawa nie ma zatem – podobnie jak inne zasady prawidłowej legislacji (poza zasadą określoności prawa) - charakteru absolutnego. Jak podkreślił: *„Acquis constitutionnel dopuszcza możliwość wprowadzenia przez ustawodawcę zarówno retroakcji, jak i retrospekcji (...). Nie sposób bowiem abstrakcyjnie wykluczyć istnienia wymagających ochrony konstytucyjnych wartości, które uzasadnią będą odstępstwo od zasady nieretroaktywnego działania prawa. Tego rodzaju odstępstwo musi być jednak wolne od arbitralności i podlegać ocenie z perspektywy celowości i proporcjonalności (...)*” (wyrok z dnia 8 grudnia 2009 r., SK 34/08). Zatem ogólna konkluzja wynikająca z dotychczasowego orzecznictwa TK jest taka, iż *„przepisy działające wstecz można uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyjątkowo”* i pod warunkiem dochowania następujących wymogów i zasad:

„- Niedopuszczalna jest retroaktywność przepisów prawa karnego materialnego, w tej bowiem sferze zakaz działania prawa wstecz ma charakter bezwzględny, o czym jednoznacznie przesądza art. 42 ust. 1 Konstytucji. Stanowienie norm retroaktywnych jest też niewskazane w dziedzinie prawa daninowego (...), w sferze regulacji mających wpływ na działalność gospodarczą (...) oraz w tych dziedzinach prawa, w których jednostka podporządkowana jest bezpośrednio władztwu państwa (...) Retroaktywność jest natomiast stosunkowo najbardziej akceptowalna w dziedzinie prawa cywilnego (...)

- Przepisy działające wstecz mogą być zawarte wyłącznie w ustawie, stanowienie retroaktywnych regulacji w przepisach rangi podustawowej jest wykluczone (...)

- Retroaktywność musi być konieczna (niezbędna) dla realizacji (urzeczywistnienia) (...) konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że realizacja (ochrona) tych wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Te inne wartości konstytucyjne muszą być szczególnie cenne (...) i ważniejsze od wartości chronionej zakazem retroakcji (...) W konkretnych wypadkach wartością taką może być np. sprawiedliwość społeczna (...), ale już niekoniecznie równość (...) Ponadto wskazany wymóg należy traktować ściśle: „przekonanie o celowości czy potrzebie retroaktywności, czy tylko o «pożytku» lub «korzyści» płynących z takiego rozwiązania normatywnego, nie



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

wystarcza” (wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3).

– *Stanowienie retroaktywnych przepisów wymaga zachowania odpowiednich proporcji, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością powinny równoważyć jej negatywne skutki (...). Innymi słowy, „im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję” (...).*

– *Zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną może się odnosić „wyłącznie do przepisów ograniczających prawa lub zwiększających zobowiązania” (...) Wobec tego retroaktywne przepisy można uznać za konstytucyjne, jeżeli poprawiają one sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych adresatów tej normy (...)*

– *Stanowienie przepisów retroaktywnych, które pogarszają sytuację adresatów norm, jest szczególnie trudne do akceptacji, kiedy problem rozwiązywany przez te regulacje był znany ustawodawcy wcześniej i mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz (...) – por. wyrok z dnia 19 listopada 2008 r., Kp 2/08 oraz tam wskazane wcześniejsze orzecznictwo TK.*

Powyższe ustalenia zostały zreasumowane w powołanym wyżej wyroku w sprawie P 66/07, w którym wskazano, że „przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:

– *nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daniowe);*

– *mają one rangę ustawową;*

– *ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;*

– *spełniona jest zasada proporcjonalności, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki;*



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krik@komornik.pl | www.komornik.pl

- nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy);

- problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz” (por. także wyrok z dnia 6 marca 2013 r., Kp 1/12).

W związku z przyjęciem, że konsekwencją art. 2 ust. 1-3 ustawy nowelizującej jest nie tyle retrospektywne stosowanie zmienionych lub nowoustanowionych przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (tj. art. 49a ust. 1-2, art. 49b oraz 51 ust. 1 u.k.s.e.), ale ich retroaktywne działanie w znaczeniu wskazanym wyżej, kwestionowany przepis musi podlegać ocenie z punktu widzenia wymienionych wymogów i zasad warunkujących uznanie konstytucyjności przepisu prawnego działającego z mocą wsteczną. Skutkiem wejścia w życie kwestionowanych przepisów jest bowiem niewątpliwie pogorszenie sytuacji prawnej adresata normy prawnej (zwiększenie zakresu zobowiązań) – komornika sądowego, który przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z dnia 29 września 2017 r. wezwał wierzyciela do uiszczenia opłaty stałej na podstawie art. 49a ust. 1 u.k.s.e. w brzmieniu dotychczasowym, od której wniesienia przepis ten uzależnia wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych i dokonanie zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych. W przypadku opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób opłata stała – zgodnie z brzmieniem art. 51 ust. 1 u.k.s.e. przed nowelizacją – wynosiła 40% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, przy czym zgodnie z ust. 3 tego przepisu opłatę tę komornik pobierał od każdej izby, z wyłączeniem (w przypadku opróżnienia lokali mieszkalnych) pomieszczeń stanowiących przedpokoje, alkowy, korytarze, werandy, łazienki, spiżarnie, loggie i podobne. Istotną zmianę w tej materii przyniosła przedmiotowa nowelizacja u.k.s.e. Wprowadziła ona bowiem po pierwsze, nową kategorię - opłaty tymczasowej uiszczanej przez wierzyciela wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, po drugie, obniżyła opłatę ostateczną za wprowadzenie w posiadanie nieruchomości i opróżnienie lokalu do 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego,



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

i po trzecie, określiła nowe zasady rozliczeń z dłużnikiem z tytułu opłaty uzupełniającej w wysokości różnicy między opłatą ostateczną a uiszczoną przez wierzyciela opłatą tymczasową z uwzględnieniem - w wykonaniu wyroku TK w sprawie P 3/14 - sytuacji dobrowolnego wykonania obowiązku przez dłużnika po wezwaniu przez komornika i w terminie przez niego wyznaczonym bądź dobrowolnego wykonania obowiązku przez dłużnika przed doręczeniem wezwaniem komornika.

W myśl dodanej ustawą nowelizującą art. 49b u.k.s.e.:

ust. 1. *W razie skutecznego przeprowadzenia egzekucji świadczenia niepieniężnego komornik pobiera od dłużnika opłatę uzupełniającą w wysokości różnicy między opłatą ostateczną a uiszczoną przez wierzyciela opłatą tymczasową.*

ust. 2. *W razie skutecznego wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia roszczenia niepieniężnego, niecelowego wszczęcia postępowania albo umorzenia postępowania na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego komornik pobiera opłatę uzupełniającą od wierzyciela.*

ust. 3. *Jeżeli dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, który nie może być krótszy niż 14 dni od dnia doręczenia wezwania, opłata ostateczna wynosi 1/25 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Jeżeli dłużnik dobrowolnie wykonał obowiązek przed doręczeniem mu wezwania, komornik nie pobiera opłaty. Jeżeli dłużnik dobrowolnie wykonał obowiązek po wyznaczonym terminie, nie później niż 3 dni przed planowanym wykonaniem tytułu wykonawczego, uiszczona przez wierzyciela opłata tymczasowa staje się opłatą ostateczną. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się.*

ust. 4. *W celu pobrania opłaty uzupełniającej komornik wydaje postanowienie, w którym wzywa wierzyciela albo dłużnika do uiszczenia opłaty uzupełniającej w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia. Postanowienie po uprawomocnieniu się podlega wykonaniu w drodze egzekucji bez zaopatrywania w klauzulę wykonalności.*



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

ust. 5. *W przypadku, o którym mowa w ust. 3 zdanie pierwsze, komornik zwraca wierzycielowi różnicę między uiszczoną opłatą tymczasową a opłatą ostateczną, a w przypadku, o którym mowa w ust. 3 zdanie drugie – całą opłatę tymczasową.*

Oceniając kwestionowany art. 2 ust. 1-3 ustawy nowelizującej z punktu widzenia wskazanych wyżej zasad i warunków usprawiedliwiających odstępstwa od zasady niedziałania prawa wstecz stwierdzić należy, że normowana przez te przepisy materia dotyczy sfery, w której nie ma bezwzględnego zakazu retroakcji prawa, a ponadto mamy do czynienia z przepisami rangi ustawowej. Oznacza to, że spełnione zostały dwie pierwsze – akcentowane w orzecznictwie TK – przesłanki warunkujące uznanie przepisu działającego z mocą wsteczną za konstytucyjny.

Poważne wątpliwości budzi natomiast dochowanie pozostałych wymogów i zasad.

Po pierwsze, w uzasadnieniu projektu ustawy nie wskazano ani na wyrok TK w sprawie P 3/14 (jego motywy), który uzasadniałby rozciągnięcie mocy obowiązującej zmienionych i dodanych przedmiotową nowelizacją przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji na postępowania egzekucyjne wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, ani na jakąkolwiek wartość konstytucyjną przemawiającą za koniecznością odstąpienia od zasady niedziałania prawa wstecz. Nie uczyniono tego, pomimo, że z przedstawionych w uzasadnieniu senackiego projektu ustawy wyników konsultacji społecznych wynika, iż najczęściej podnoszonym zarzutem pod adresem projektu było wyjście przez projektodawców poza zakres konieczny dla wykonania wyroku TK w sprawie P 3/14, a zwłaszcza sposób sformułowania przepisów przejściowych (art. 2), powodujący retroaktywne działanie ustawy. Mianowicie na wadliwość przepisu przejściowego z tej przyczyny wskazywano w opiniach: Krajowej Rady Komorniczej, Związku Pracodawców Business Center Club, Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia” oraz Stowarzyszenia Asesorów i Komorników Sądowych „Res Iudicata”.

Milczeniu uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej w kwestii wskazania jakiegokolwiek wartości konstytucyjnej usprawiedliwiającej retroaktywne działanie



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

zmienionych (dodanych) na jej mocy przepisów u.k.s.e. towarzyszy zatem brak argumentacji wskazującej na konieczność (niezbędność) takiej regulacji „*dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych*”. Jeśliby uznać, że taką wartością jest sprawiedliwość społeczna to należy podkreślić, że w uzasadnieniu projektu ustawy ani nie wskazano na tę wartość (a tym bardziej na argumenty uzasadniające, że jej realizacja nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa) ani nawet nie wyrażono przekonania „*o celowości czy potrzebie retroaktywności, czy tylko o «pożytku» lub «korzyści» płynących z takiego rozwiązania normatywnego (...)*” (wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06), choć – jak już wskazano - taki nieskonkretyzowany sposób wywiązania się przez ustawodawcę z wymogu wykazania niezbędności wstecznego działania prawa nie jest wystarczający w świetle orzecznictwa TK.

Na obowiązek starannego uzasadnienia dopuszczalności odstąpienia w danym przypadku od zasady nieretroakcji wskazuje się także w orzecznictwie sądowym. Jak podkreślono w wyroku NSA z dnia 13 czerwca 2014 r. (II FSK 1677/12): „*Skoro art. 5 powołanej ustawy (ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – dop.) dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie", to obowiązkiem organów w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa*”. Tego wymogu z całą pewnością nie dochowano w przypadku ustawy nowelizującej u.k.s.e. z dnia 29 września 2017 r. Trudno zatem mówić o spełnieniu formułowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunków konieczności i proporcjonalności usprawiedliwiających odstąpienie od zakazu retroaktywnego działania prawa, będącego konsekwencją przyjęcia art. 2 ust. 1-3 ustawy nowelizującej w kwestionowanym brzmieniu.

W sposób szczególnie jaskrawy brak uzasadnienia dla brzmienia art. 2 ust. 1-3 ustawy nowelizującej z punktu widzenia art. 2 Konstytucji RP ujawnia się w kontekście wymagania stawianego w orzecznictwie TK, by problem rozwiązywany przez określone regulacje „*nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z*



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz”. W tym świetle nie budzi wątpliwości, że wiedzę na temat konieczności podjęcia działań prawodawczych ustawodawca uzyskał na niemal dwa lata przed podjęciem przez Senat inicjatywy ustawodawczej służącej wykonaniu wyroku TK z dnia 13 października 2015 r. (P 3/14). Wyrok ten wszedł w życie (został ogłoszony w Dzienniku Ustaw) z dniem 22 października 2015 r., natomiast projekt ustawy został wniesiony dopiero dnia 16 marca 2017 r., zaś mająca go wykonać ustawa nowelizująca została uchwalona dnia 29 września 2017 r. i weszła w życie z zachowaniem 14-dniowego *vacatio legis*.

W tym kontekście należy zauważyć, że pierwszy projekt ustawy o zmiany ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, służący wykonaniu wyroku P 3/14, został przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości jeszcze w 2016 r. (projekt z 16 czerwca 2016 r.) (dostępny na www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-4604-8-15-projekt-komornicy-16294.pdf). Projekt ten nie zawierał przepisów przejściowych, a zatem – milcząc w tej kwestii - zakładał przyjęcie zasady bezpośredniego stosowania nowego prawa. Uzasadnienie projektu wskazywało jednak wyraźnie na prospektywne działanie ustawy. Proponowana w nim nowelizacja u.k.s.e. zakładała dodanie po art. 54 przepisu art. 54a w brzmieniu: *Art. 54a. W przypadku wykonania przez dłużnika obowiązku określonego w tytule wykonawczym będącym podstawą czynności egzekucyjnych, o których mowa w art. 50, 51 lub 54 po złożeniu przez wierzyciela wniosku o wszczęcie egzekucji komornik zwraca wierzycielowi część opłaty od wniosku przekraczającą kwotę 500 zł.*

Wprawdzie w orzecznictwie TK opieszałość ustawodawcy w podjęciu działań legislacyjnych (zbyt późne przyjęcie stosownych przepisów), która doprowadziła do retroaktywności ich działania nie musi być samoistną podstawą uznania, że stanowi to niedopuszczalny wyjątek od zasady niedziałania prawa wstecz w sytuacji, gdy analizowana regulacja nie pogarsza sytuacji adresatów danej normy (tak TK w wyroku Kp 2/08). Jak powiedziano, z taką jednak sytuacją nie mamy do czynienia w sprawie, której dotyczy niniejszy wniosek.



Trudno zatem uznać, że przyjęcie zasady bezpośredniego działania nowego prawa w art. 2 ust. 1-3 ustawy nowelizującej, powodujące retroaktywny skutek zmienionych w niej przepisów u.k.s.e, było jedynym możliwym do zastosowania rozwiązaniem kwestii intertemporalnych bądź rozwiązywało jakiś nagły, niemożliwy do przewidzenia wcześniej problem. W tej sytuacji jedynym dopuszczalnym rozwiązaniem - w świetle wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zasady niedziałania prawa wstecz - było przyjęcie w ustawie nowelizującej, iż zmienione przepisy u.k.s.e (przewidujące zmniejszone opłaty stałe oraz odrębną stawkę opłaty w przypadku dobrowolnego wykonania obowiązku przez dłużnika), mają zastosowanie wyłącznie do postępowań egzekucyjnych wszczętych po dniu wejścia w życie nowych przepisów (tak też w Opinii Krajowej Rady Komorniczej z dnia 30 stycznia 2017 r., dostępne na: www.senat.gov.pl).

Niezgodność art. 2 ust. 4-6 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Dz.U. 2017 poz. 1910) z art. 2 Konstytucji RP (zasada niedziałania prawa wstecz)

W uzasadnieniu senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk nr 1455 z dnia 16 marca 2017 r.) z zastrzeżeniem uchwały Senatu z dnia 22 września 2017 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (wprowadzającej autopoprawki do projektu ustawy) podkreślono, iż ust. 4-6 art. 2 ustawy nowelizującej „*mają na celu nadanie wyrokowi TK pełnej skuteczności od dnia jego ogłoszenia, tj. dnia 22 października 2015 r.*”. W wykonaniu tego założenia – z uwzględnieniem różnic w brzmieniu art. 2 ust. 4-6 senackiego projektu w stosunku do jego treści w uchwalonej ustawie z dnia 29 września 2017 r. - przepis ten stanowi:

4. Jeżeli dobrowolne wykonanie obowiązku przez dłużnika w warunkach określonych w art. 49b ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, nastąpiło przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, a do dnia 22 października 2015 r. nie doszło do wykonania prawomocnego



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

postanowienia wydanego na podstawie art. 770 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, z późn. zm.1)) w części obejmującej uiszczoną przez wierzyciela opłatę stałą, o której mowa w art. 50, art. 51 i art. 54 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, komornik sądowy na wniosek wierzyciela lub dłużnika ustala opłatę na podstawie art. 49b ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1.

5. Wniosek, o którym mowa w ust. 4, można złożyć w terminie roku od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

6. W przypadku, o którym mowa w ust. 4, pobraną różnicę między opłatą stałą ustaloną na podstawie art. 50, art. 51 i art. 54 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, a opłatą ustaloną na podstawie art. 49b ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1 komornik sądowy zwraca wierzycielowi w zakresie, w jakim nie otrzymał zwrotu jej równowartości od dłużnika, a pozostałą część – dłużnikowi.

Nie budzi zatem wątpliwości, że tak sformułowane przepisy art. 2 ust. 4-6 ustawy nowelizującej mają charakter wyraźnie retroaktywny (działają z mocą wsteczną) w rozumieniu wskazanym wyżej. Mianowicie ust. 4 art. 2 zobowiązuje komornika sądowego na wniosek wierzyciela lub dłużnika do ustalenia opłaty stałej, o której mowa w art. 50, art. 51 i art. 54 u.k.s.e. w dotychczasowym brzmieniu na podstawie art. 49b ust. 3 u.k.s.e. wprowadzonego na mocy art. 1 ustawy nowelizującej, jeżeli dobrowolne wykonanie obowiązku przez dłużnika w warunkach określonych w nowoustanowionym art. 49b ust. 3 u.k.s.e., nastąpiło przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nowelizującej, a do dnia 22 października 2015 r. (dzień ogłoszenia wyroku TK w sprawie P 3/14) nie doszło do wykonania prawomocnego postanowienia wydanego na podstawie art. 770 k.p.c. w części obejmującej uiszczoną przez wierzyciela opłatę stałą. W myśl ust. 5 art. 2 ustawy nowelizującej z wnioskiem, o którym mowa w ust. 4 tego przepisu, wierzyciel lub dłużnik może wystąpić w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Ponadto, w przypadku, o którym mowa w ust. 4 art. 2 ustawy nowelizującej, pobraną różnicę między opłatą stałą ustaloną na podstawie art. 50, art. 51 i art. 54



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krik@komornik.pl | www.komornik.pl

u.k.s.e. w brzmieniu dotychczasowym a opłatą ustaloną na podstawie art. 49b ust. 3 u.k.s.e. dodanego ustawą nowelizującą komornik sądowy zwraca wierzycielowi w zakresie, w jakim nie otrzymał zwrotu jej równowartości od dłużnika, a pozostałą część - dłużnikowi.

Z tak sformułowanego przepisu art. 2 ust. 4 ustawy nowelizującej wynika, że skutek zmienionych tą ustawą przepisów u.k.s.e. następowałyby także wtedy, gdy do dobrowolnego wykonania obowiązku dłużnika doszło już po wydaniu, a co ważniejsze uprawomocnieniu się postanowienia o kosztach egzekucji (art. 770 k.p.c.) w sytuacji, gdy oba zdarzenia miały miejsce nie tylko przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, ale także przed dniem ogłoszenia wyroku TK. Oznacza to zatem, że postanowienie o kosztach egzekucji zostało wydane i uprawomocniło się w okresie obowiązywania - uznanych następnie za niekonstytucyjne w wyroku P 3/14 - przepisów u.k.s.e. jeszcze w okresie korzystania przez nie w pełni z domniemania konstytucyjności.

Na wstępie należy podkreślić, że tak sformułowane przepisy art. 2 ust. 4-6 ustawy nowelizującej wzbudziły istotne wątpliwości w trakcie procesu legislacyjnego z punktu widzenia ich zgodności z zasadą nieretroacji prawa mającą swoją podstawę w art. 2 Konstytucji RP. Co istotne, w opinii z dnia 17 lutego 2017 r. Ministerstwa Sprawiedliwości do senackiej autopoprawki do projektu ustawy zmieniającej zwracano uwagę, że propozycje zawarte w ust. 4 i 6 art. 2 „mają charakter retroaktywny”. Jak wskazano: *„Proponowane przepisy ust. 4 i 6 odnosząby się do postanowień o kosztach wydanych w niektórych postępowaniach, które toczyły się w okresie blisko 18 lat. Wprowadzenie możliwości obniżenia opłat ustalonych w przeszłości na podstawie art. 50 i art. 54 u.k.s.e. jest sprzeczne z zasadą lex retro non agit. Zasadę tę może naruszać także propozycja obniżenia opłat, które zostały ustalone na podstawie przepisów art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. jeszcze przed stwierdzeniem ich niekonstytucyjności. Wynika to stąd, że nowe przepisy stanowiłyby podstawę ponownego określenia (obniżenia) wysokości opłat egzekucyjnych ustalonych (prawomocnie) jeszcze przed opublikowaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego (P 3/14). Warto też zauważyć, że według tych przepisów to komornik (ust. 4) i wierzyciel (ust. 6) będą ostatecznie ponosić odpowiedzialność za konstytucyjną wadliwość przepisów, co nie wydaje się sprawiedliwe. Propozycje te wydają*



się zatem sprzeczne z takimi wartościami konstytucyjnymi, jak zasada demokratycznego państwa prawnego oraz zasada ochrony praw majątkowych”. W konsekwencji tego stanowiska w zaproponowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości brzmieniu art. 2 ustawy zmieniającej zrezygnowano z ust. 4-6 tego przepisu, skutkujących retroaktywnym działaniem znowelizowanych przepisów u.k.s.e.

W konsekwencji brzmienia tego przepisu przyjętego ostatecznie w ustawie nowelizującej z dnia 29 września 2017 r. zmienione nią przepisy u.k.s.e. mają zastosowanie nie tylko do postępowań wszczętych (i nie zakończonych) przed dniem jej wejścia w życie (ust. 1-3), ale także w sytuacjach określonych w ust. 4-6 art. 2 mogą stanowić podstawę do podważania prawomocnych postanowień kończących postępowanie w sprawie, naruszając tym samym powagę rzeczy osądzonej (tak też w opinii Stowarzyszenia Asesorów i Komorników Sądowych „Res Iudicata” z dnia 23 stycznia 2017 r.).

Założony przez projektodawców cel przepisu art. 2 ust. 4-6 ustawy nowelizującej, jakim miało być „nadanie wyrokowi TK pełnej skuteczności od dnia jego ogłoszenia” byłby równoznaczny z nałożonym na komorników sądowych obowiązkiem uwzględnienia sentencji wyroku TK w sprawie P 3/14 w praktyce pobierania opłat stałych na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. już od chwili ogłoszenia tego wyroku, tj. od dnia 22 października 2015 r., a w konsekwencji uzupełnienia normy prawnej dekodowanej z tego przepisu w zakresie stwierdzonego przez TK pominięcia prawodawczego, polegającego na nieuwzględnieniu w art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie.

Nałożeniu takiego obowiązku na komorników sądowych sprzeciwia się w pierwszej kolejności charakter wyroku z dnia 13 października 2015 r., P 3/14, którego wykonaniu służy ustawa o zmianie u.k.s.e. z dnia 29 września 2017 r. Ma on istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia skutków prawnych w sferze stosowania prawa, ale także oceny konstytucyjności kwestionowanego w niniejszym wniosku art. 2 ustawy



nowelizującej. Formuła zastosowana w sentencji wyroku stwierdzającego, iż art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2015 r. poz. 790) w zakresie, w jakim nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wskazuje wyraźnie na tzw. zakresowy jego charakter. Wprawdzie użycie w sentencji wyroku formuły „w zakresie, w jakim” lub innej podobnej nie stanowi samo w sobie argumentu przesądzającego o zakresowym charakterze orzeczenia (por. A. Kustra, *Wyroki zakresowe Trybunału Konstytucyjnego*, Przegląd Sejmowy nr 4/2011, s. 49-73, K. Osajda, *Rozdział XIV Koncepcja orzeczenia zakresowego a wątpliwości na tle skutków orzeczeń TK*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 293). Niemniej na taki jego charakter wskazuje uzasadnienie wyroku TK w sprawie P 3/14, a co więcej z jego treści wynika, iż stanowi on szczególny rodzaj wyroku zakresowego, a mianowicie wyrok o tzw. pominięciu prawodawczym. W pkt 1.3. uzasadnienia wyroku, Trybunał rozważając kwestię spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, zwrócił bowiem uwagę na sposób określenia przedmiotu zaskarżenia przez sąd pytający, a mianowicie poprzez oznaczenie przepisów przedmiotowej ustawy „w zakresie, w jakim nie przewidują określonej regulacji prawnej” oraz konsekwencje dla sprawy zawistej przed pytającym sądem stwierdzenia niekonstytucyjności badanego przepisu prawnego z uwagi na nieuwzględnienie przez prawodawcę określonych regulacji.

Podobnie w doktrynie wskazuje się, że wyroki w sprawie pominięć prawodawczych „charakteryzują się zastosowaniem w ich sentencji zwrotu: „w zakresie, w jakim pomija (wyłącza)” lub „w zakresie, w jakim nie uwzględni” bądź mu równoważnego” (T. Woś, *Wyroki interpretacyjne i zakresowe w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, *Studia Iuridica Lublinensia*, vol. XXV, 3, 2016, s. 990, czy K. Osajda, *op. cit.*, s. 300). O ile jednak dopuszczalność wydawania przez TK wyroków zakresowych nie jest kwestionowana ani w doktrynie ani w orzecznictwie sądowym, a ich skutki prawne



nie budzą zasadniczo wątpliwości, to nie można tego powiedzieć o wyrokach w sprawie pominięć prawodawczych. Skutkiem tych pierwszych (wyroków zakresowych) jest wskazanie przez TK nakazanego (orzeczenia pozytywne) lub zakazanego (orzeczenia negatywne) sposobu interpretacji badanych przepisów prawnych w procesie stosowania prawa (K. Osajda, *op. cit.*, s. 294). W ich przypadku, przypisanie atrybutu konstytucyjności lub niekonstytucyjności nie dotyczy całej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego (przepisu prawnego), lecz normy prawnej (norm prawnych) dekodowanej z przepisu prawnego (T. Woś, *op. cit.*, s. 990). W konsekwencji wykonanie przez ustawodawcę wyroków stwierdzających niekonstytucyjność lub konstytucyjność jakiegoś unormowania w pewnym zakresie przedmiotowym, podmiotowym lub czasowym jest przez Trybunał Konstytucyjny – według dorocznych informacji o jego działalności - jedynie zalecane (a nie uznawane za konieczność). *„Skutkiem tego rodzaju wyroków nie jest usunięcie przepisu prawnego z systemu prawa, lecz pewnej możliwości jego rozumienia i stosowania nie dające się pogodzić ze standardem konstytucyjnym. Nie jest w tym przypadku konieczna nowa merytoryczna treść przepisu prawnego, lecz lepsza precyzja przepisów prawa podyktowana zasadami przyzwoitej legislacji”* (K. Działocha, *Pojęcie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Warszawa 2013, s. 31-32).

Natomiast wyroki o pominięciach prawodawczych (a takim jest wyrok P 3/14) stwierdzające niekonstytucyjność normy prawnej z uwagi na to, że prawodawca, normując określoną sferę stosunków, dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie, wymagają uzupełnienia istniejącej sytuacji prawnej w zakresie gwarancji prawa wynikającego z przepisu prawa lub ustanowienia procedur kontrolnych. Z uwagi na fakt, iż tego rodzaju wyroki przypisują „milczeniu prawodawcy” znaczenie normatywne (wiążąc niekonstytucyjność normy prawnej z faktem, iż norma konstytucyjna wymaga od prawodawcy szerszej regulacji od tej przez niego dokonanej) podkreśla się w doktrynie, że w ich przypadku funkcja TK *„bardzo zbliża się do stanowienia prawa”* (K. Osajda, *op. cit.*, s. 300). W konsekwencji określa się je (także w orzecznictwie SN) orzeczeniami prawotwórczymi, a niekiedy także



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krik@komornik.pl | www.komornik.pl

niemieszczącymi się w zakresie kompetencji TK, a zatem niedopuszczalnymi z uwagi na „naruszenie trójpodziału władzy i nadmierne rozszerzanie kompetencji TK kosztem władzy ustawodawczej” (K. Osajda, *op. cit.*, s. 303, por. też P. Radziewicz, Glosa do postanowienia SN z 29 kwietnia 2010 r. (sygn. akt IV CO 37/09), Przegląd Sejmowy 2/2011, s. 187 i n.). Niewątpliwie bowiem w praktyce bardzo trudno jest wskazać różnicę między pominięciem prawodawczym a zaniechaniem prawodawczym, a orzekanie o tym ostatnim nie mieści się w kompetencjach TK. Natomiast – jak się podkreśla – wyroki o pominięciach prawodawczych dla „praktyki stosowania prawa nie powinny (...) mieć żadnego znaczenia ani skutku prawnego, a w szczególności nie prowadzą do wykreowania treści normatywnych, których brak uważają za naruszający ustawę zasadniczą, gdyż normy prawne może stanowić wyłącznie władza ustawodawcza. Powinny zatem, po pierwsze, pełnić dla prawodawcy charakter sygnalizacyjny, wskazując, co wymaga jego pilnej interwencji, oraz, po drugie, przesądzać dla sądów powszechnych, że badany przez TK zakres normy prawnej jest zgodny z Konstytucją (wątpliwości dotyczą bowiem wyłącznie tego, czego w normie prawnej nie ma, choć z perspektywy Konstytucji być powinno, a nie tego, o czym norma prawna stanowi)” (K. Osajda, *op. cit.*, s. 303).

Co jeszcze istotniejsze z perspektywy oceny konstytucyjności kwestionowanego w niniejszym wniosku art. 2 ust. 4-6 ustawy nowelizującej, tzw. skutek zobowiązujący wyroków o pominięciach prawodawczych akcentowany jest także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wielokrotnie wyrażał on bowiem pogląd, iż „[S]kutkiem orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim pomija określone regulacje, nie jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, ale potwierdzenie – wynikającego z Konstytucji – obowiązku ustanowienia regulacji prawnych niezbędnych dla realizacji norm konstytucyjnych” (wyrok z dnia 25 czerwca 2002 roku, K 45/01). Zatem – jak akcentował – tego rodzaju wyrok – „ani nie zmienia jego (zakwestionowanego przepisu – dop.) treści i nie prowadzi do jego automatycznego uzupełnienia o regulacje pominięte wcześniej przez ustawodawcę. Wejście w życie takiego wyroku nie wprowadza zmian w treści obowiązujących norm prawnych. Wyrok taki potwierdza natomiast ciążący na prawodawcy obowiązek zmiany niekonstytucyjnej regulacji” (wyrok TK z dnia 29 maja 2007 roku, P 20/06).

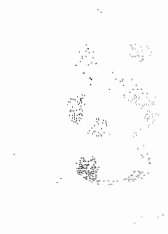


Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krfk@komornik.pl | www.komornik.pl

Podobnie w wyroku z dnia 23 października 2007 roku (P 10/07) wskazano, że „Trybunał nie orzekł o niekonstytucyjności tego, co w art. 29 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS zostało przez ustawodawcę uregulowane. Stwierdził niezgodność z Konstytucją treści normatywnej, której w przepisie brakuje. „Zwyczajnym” skutkiem stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanej regulacji. W niniejszej sprawie treść, która została w przepisie pominięta nie może utracić mocy obowiązującej, bo w ogóle nie posiada ona takiej mocy, skoro ustawodawca wyłączył ją z przepisu. Dlatego też skutkiem stwierdzenia przez TK niekonstytucyjności art. 29 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w zakresie, w jakim nie przyznaje prawa do nabycia emerytury w obniżonym wieku emerytalnym przez mężczyznę, który osiągnął wiek 60 lat i – jak kobieta, która osiągnęła wiek 55 lat – ma długoletni staż ubezpieczeniowy jest zobowiązanie ustawodawcy do dokonania stosownej zmiany w art. 29 ust. 1. TK w obecnym składzie podziela pogląd Trybunału wyrażony między innymi w wyroku z 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01 (OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46), że orzeczeniu stwierdzającym niekonstytucyjność przepisu w zakresie, w jakim pomija on określoną treść normatywną, można przypisać tylko i wyłącznie skutek ustalający niekonstytucyjność pominięcia i zobowiązujący prawodawcę do stosownej zmiany tego przepisu, niezbędnej dla realizacji norm konstytucyjnych. Przyjęcie poglądu, że wyrok TK wywołuje skutek „rozporządzający” (uzupełnia przepis o elementy brakujące), wyraźnie wykracza poza konstytucyjne kompetencje TK”.

Co istotne, na powyższy wyrok TK i zdefiniowany w nim charakter orzeczenia o pominięciu prawodawczym powołał się także SN w wyroku z dnia 19 lutego 2009 roku, II UK 320/08, podkreślając, że „[P]rzyjmując zatem za wiążące wynikające z powyższego wyroku skutki czasowe jego działania, brak podstaw, aby przyznać skarżącemu prawo do wcześniejszej emerytury, gdyż w dacie wyrokowania Sądu drugiej instancji (28 kwietnia 2008 r.) obowiązywał nadal przepis art. 29 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, według którego nie spełniał on przesłanek do tego prawa. Zmiana tego przepisu w kierunku wskazywanym przez Trybunał Konstytucyjny nastąpiła od 1 października 2008 r. na podstawie przepisów



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

ustawy z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (...)”.

W konsekwencji uznania wyłącznie zobowiązującego skutku wyroków stwierdzających pominięcie prawodawcze w orzecznictwie TK wyrażono także pogląd, że *„wyrok wskazujący niekonstytucyjność ustalonego przez Trybunał Konstytucyjny pominięcia nie wywołuje samoistnie skutków, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji. Nie pozwala tym samym na uczynienie zadość roszczeniom skarżących. Aby skarżący zrealizowali swe prawa, potrzebna jest interwencja ustawodawcy, polegająca na wprowadzeniu do porządku prawnego przepisu, który usunąłby niekonstytucyjne pominięcie w art. 215 ust. 2 u.g.n.”* (wyrok z dnia 13 czerwca 2011 r., SK 41/09 oraz tam powołane inne orzeczenia).

Takie stanowisko zajmował także Sąd Najwyższy, w którego orzecznictwie podkreślano skutek zobowiązujący wyroków o pominięciach prawodawczych. W wyroku z dnia 8 lipca 2010 r. (II CSK 3/10) uznał, iż wyrok TK, który stwierdza niezgodność z Konstytucją braku określonej regulacji prawnej w kwestionowanym przepisie, nie powoduje utraty mocy obowiązującej tego przepisu, ale sprawia jedynie, że ustawodawca powinien dokonać stosownej nowelizacji tego przepisu. W konsekwencji taki wyrok nie stanowi podstawy wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401¹ k.p.c. Co więcej, zgodnie z przywołanym wyrokiem, *„nie można skutecznie odroczyć utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, jeżeli sentencja wyroku stwierdzającego niezgodność tego przepisu z Konstytucją została tak sformułowana, iż nie powoduje utraty jego mocy obowiązującej”*.

Pogląd, zgodnie z którym wyrok TK, stwierdzający w sentencji niezgodność z Konstytucją braku określonej regulacji prawnej, nie stanowi podstawy wznowienia postępowania przewidzianej w art. 401¹ k.p.c., w postanowieniu z dnia 29 kwietnia 2010 r. (IV CO 37/09, OSNC 2010/12/166) SN odniósł do wyroku TK z dnia 16 czerwca 2009 r., SK 5/09 (dotyczącego opłat egzekucyjnych należnych zastępcy komornika). Uznał mianowicie, że wyrok ten *„jest bez wątplenia tzw. wyrokiem prawotwórczym”* ze wszystkimi konsekwencjami wskazanymi wyżej. W przywołanym postanowieniu SN zwrócono także uwagę na fakt, iż *„wyrok prawotwórczy TK może w określonych*



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krik@komornik.pl | www.komornik.pl

sytuacjach przybierać postać wyroku interpretacyjnego i odwrotnie (...). Dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny wyboru formuły wyroku interpretacyjnego albo prawotwórczego zależy w istocie od tego, której władzy działalność chce on negatywnie ocenić: władzy sądowniczej w związku z dokonaniem nietrafnej wykładni poprawnie sformułowanego przepisu prawa, czy władzy ustawodawczej w związku z wprowadzeniem do systemu prawa przepisu, który nietrafnie nie zawiera określonej regulacji". Podobnie jak będący przedmiotem powyższych uwag Sądu Najwyższego wyrok w sprawie SK 5/09, również sentencja wyroku P 3/14 mogłaby być teoretycznie sformułowana w sposób właściwy dla wyroków interpretacyjnych. Skoro tego nie uczyniono, to należy przyjąć, że TK w wyroku P 3/14 negatywnie ocenił lukę w art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w postaci braku „odrębnej” stawki, a nie wadliwą interpretację tego przepisu, której prawidłowości w okresie obowiązywania przedmiotowych przepisów w brzmieniu sprzed nowelizacji nie zakwestionował.

Należy też podkreślić, że w kwestii określenia skutków prawnych wyroków o pominięciach prawodawczych nie ma jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pełnej konsekwencji. Zdarzały się bowiem także wypowiedzi wskazujące na rozporządzający charakter tego rodzaju wyroków w szczególności, gdy TK nie znajdował podstaw do odroczenia terminu wejścia orzeczenia w życie. Na przykład w wyroku z dnia 10 czerwca 2008 r., SK 17/07 (dotyczącym skutku zbiegu tymczasowego aresztowania z karą pozbawienia wolności), odnosząc się do skutków swojego wyroku stwierdził, że „wyrok bezpośrednio wywołuje skutek w postaci zmiany stanu prawnego przez derogację niekonstytucyjnej normy. A zatem, pomimo że do wykonania wyroku Trybunału nie jest konieczna interwencja ustawodawcy, pożądane dla osiągnięcia jasności i jednoznaczności prawa jest dokonanie przez ustawodawcę stosownej zmiany w obowiązujących przepisach. Dla sądów niniejszy wyrok znaczy, że z chwilą jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji, przestaje obowiązywać dotychczasowa norma wyinterpretowana z art. 263 § 3 k.p.k. w zakresie wskazanym w sentencji. Co istotne, staje się tak na skutek samego orzeczenia TK, niezależnie od działań ustawodawcy. Orzeczenie Trybunału umożliwia zatem sądom



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krik@komornik.pl | www.komornik.pl

zastosowanie wykładni zakwestionowanego przepisu k.p.k. w sposób zgodny z Konstytucją”.

W wyroku z dnia 8 września 2005 roku, P 17/04 (w sprawie wyłączenia części nauczycieli spod zastosowania art. 88 Karty Nauczyciela) TK wskazywał, że „[S]ytuacje, w których dla usunięcia stanu niezgodności z Konstytucją niezbędna jest interwencja ustawodawcy, są możliwe. Występują one jednak wówczas, gdy mamy do czynienia z typowym zaniechaniem ustawodawczym, przy czym niezgodny z Konstytucją jest w istocie brak prawnej regulacji pewnej kwestii, zaś luka ta może być usunięta w sposób zgodny z Konstytucją na różne sposoby. Wówczas Trybunał Konstytucyjny, określany metaforycznie jako „ustawodawca negatywny”, nie może wprowadzić do porządku prawnego „normy pozytywnej”. Byłoby to bowiem naruszeniem konstytucyjnej pozycji organów władzy ustawodawczej. Jednak w niniejszej sprawie sytuacja wygląda inaczej. Ustawodawca – jak to już wskazano – nie tyle pominął pewne unormowanie, ile celowo i świadomie wyłączył część nauczycieli spod zastosowania art. 88 Karty Nauczyciela. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność tego wyłączenia z Konstytucją od chwili jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw bezpośrednio wywołuje skutek w postaci zmiany stanu prawnego, aczkolwiek dla osiągnięcia jego jasności i jednoznaczności pożądane może być dokonanie przez ustawodawcę stosownej zmiany tekstu ustawy”.

Podobnie w wyroku z dnia 24 kwietnia 2002 roku, (P 5/01), nie znajdując podstaw do odroczenia wejścia w życie jego wyroku, TK stwierdził, że „[Rozstrzygnięcie przyjęte w niniejszej sprawie nie pozostawia wątpliwości, że tryb dochodzenia świadczeń stosowany dotychczas wyłącznie wobec pracowników zakładów nieuspołeczniczonych będzie miał powszechne zastosowanie do wszystkich grup pracowników”.

Niezależnie od wskazanej niekonsekwencji w orzecznictwie TK w kwestii wyłącznie tzw. zobowiązującego (adresowanego do ustawodawcy) czy także rozporządzającego (wywołującego zmianę normatywną) skutku wyroków o pominięciach prawodawczych należy podkreślić, że w przeciwieństwie do przywołanych wyżej orzeczeń TK wyrok w sprawie P 3/14 nie określił wprost swoich skutków w sferze stosowania prawa (zatem także dla praktyki ustalania opłat stałych na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e.). Niemniej z wypowiedzi zawartych w jego



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krtk@komornik.pl | www.komornik.pl

uzasadnieniu można wnosić o wyłącznie zobowiązującym skutku tego wyroku. W szczególności we wspomnianym pkt 1.3 uzasadnienia wyroku (kwestia spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego) podkreślono, że „*[W] wyniku orzeczenia Trybunału sąd pytający nie uzyska bowiem podstawy prawnej do wydania wyroku określającego pomniejszoną – w stosunku do jej ustawowej wysokości – opłatę stałą za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie. Brak regulacji nie może być zastąpiony jedynie przez przyjęty w tej sprawie zakresowy wyrok, gdyż niezbędna jest interwencja legislacyjna, mająca na celu dostosowanie treści zakwestionowanych przepisów do wymogów konstytucyjnych*” (por. też powołany tam wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., P 4/06).

Ponadto uznając, iż „*ustalenie jednakowej opłaty egzekucyjnej niezależnej od tego, czy obowiązek zostanie spełniony dobrowolnie czy też przymusowo, oznacza równe traktowanie pod względem majątkowym podmiotów, które nie mają wspólnej cechy istotnej, a tym samym – zasadniczo – ich sytuacja nie zasługuje na zrównanie*”, TK podkreślił zarazem konieczność interwencji ustawodawcy. Jak wskazał, „*zdaniem Trybunału, wysokość opłat stałych w tych dwóch sytuacjach powinna zostać zróżnicowana, w szczególności ze względu na to, że opłata egzekucyjna do pewnego stopnia ma stanowić ekwiwalent za czynności faktycznie podejmowane przez komornika w toku postępowania egzekucyjnego*”. Niezależnie od tego – w konkluzji wyroku (pkt 8) TK zwrócił uwagę, że „*skutkiem niniejszego wyroku powinna być także refleksja ustawodawcy nad przeformułowaniem obecnie obowiązującego mechanizmu poboru opłat stałych. Wiąże się to z tym, że w aktualnym stanie prawnym wierzyciel uiszcza taką opłatę komorniczą w momencie wszczęcia postępowania egzekucyjnego, a to, czy dłużnik wykona obowiązek dobrowolnie, czy też konieczne będzie jego przymusowe wyegzekwowanie, okaże się dopiero później. Tym samym o wysokości opłaty, która powinna uprzednio zostać uiszczona, decydują okoliczności występujące później. Powinno to być wzięte pod uwagę przez ustawodawcę podczas wykonania powyższego orzeczenia*”.

Ta ostatnia wskazówka pod adresem ustawodawcy została uwzględniona w ustawie o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września



2017 r. w postaci wprowadzenia w art. 49a ust. 1 ustawy w brzmieniu po nowelizacji tzw. opłaty tymczasowej, której uiszczenie przez wierzyciela w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego warunkuje wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych oraz wykonanie postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia roszczenia niepieniężnego.

Natomiast wykonaniu przedmiotowego wyroku TK w zakresie, w jakim zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2015 r. poz. 790) nie przewidywał odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, służy wprowadzony nowelą z dnia 29 września 2017 r. art. 49b, a zwłaszcza jego ust. 3, ustanawiający odrębną stawkę opłaty egzekucyjnej (opłaty ostatecznej) w przypadku dobrowolnego wykonania przez dłużnika w wyznaczonym terminie obowiązku po wezwaniu przez komornika (wynoszącą 1/25 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego) obok stawki opłaty ostatecznej (wynoszącej po nowelizacji art. 51 ust. 1) 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Z uzasadnienia wyroku P 3/14 nie wynika natomiast w żadnym razie obowiązek nadania – jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy – *„wyrokowi TK pełnej skuteczności od dnia jego ogłoszenia, tj. 22 października 2015 r.”*, którego konsekwencją miałyby być konieczność nadania mocy wstecznej zmienionym przepisom u.k.s.e. tak jak uczyniono to w art. 2 ust. 4-6 ustawy nowelizującej. To samo dotyczy także przyjętego w ustawie nowelizującej brzmienia art. 2 ust. 1-3. Podzielić należy zatem pogląd wyrażony w trybie konsultacji senackiego projektu ustawy, iż w wyroku z dnia 13 października 2015 r. (P 3/14) TK wskazał na *„konieczność wprowadzenia odrębnej opłaty w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika do wykonania jego obowiązku, postępuje zgodnie z wezwaniem, nie zaś na konieczność obniżenia opłat, przerzucania na komornika obowiązku finansowania prowadzonych postępowań i wprowadzania mechanizmów zachęcających dłużników do niewykonywania orzeczeń*



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

sądowych i premiowania ich w sytuacji konieczności uruchomienia przez wierzyciela przymusu” (Opinia Krajowej Rady Komorniczej z dnia 30 stycznia 2017 r. jw.).

Zasadniczo – jak podkreśla się w doktrynie - „[D]erogacja trybunalska oznacza, iż akt normatywny lub jego część (oznaczone przepisy) uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją zostają usunięte z porządku prawnego, przestając być jego elementem. Wyrok TK powoduje bezwzględne, bezwarunkowe i bezpośrednie zniesienie (kasację) norm w nim wskazanych, które tracą zdolność wymuszenia określonych zachowań przez adresatów. Następuje to niezależnie od działań innych organów państwowych”, w szczególności ustawodawcy (M. Jackowski, *Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez sądy*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń...*, op. cit., i tam powołana inna literatura). Niemniej – jak wykazano wyżej - z takim skutkiem nie mamy do czynienia w przypadku wyroków o pominięciach prawodawczych, zwłaszcza gdy stwierdzony w nich brak regulacji (luka) może być uzupełniony przez ustawodawcę w zgodzie z konstytucją na różne sposoby. Taka sytuacja dotyczy wyroku P 3/14, przy czym z samej jego sentencji wskazującej, iż istota niekonstytucyjnego pominięcia prawodawczego polega na braku „odrębnej stawki” opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy lub osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, wynika niemożność jej swobodnego ustalania przez komornika sądowego wedle własnego uznania przy jednoczesnym braku wskazania w wyroku TK jakichkolwiek kryteriów dotyczących wysokości nowej, „odrębnej” stawki opłaty. Do chwili wejścia w życie znowelizowanych ustawą z dnia 29 września 2017 r. przepisów u.k.s.e. obciążanie komorników sądowych skutkami niekonstytucyjności art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. jest między innymi nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą niedziałania prawa wstecz.

Co istotne, takie stanowisko zostało także wyrażone w orzecznictwie. W postanowieniu Sądu Okręgowego w Częstochowie VI Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 6 października 2016r., (sygn. akt VI Cz 1307/16) stwierdzono, iż „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie uchyla przepisu art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. w całości, stwierdza jedynie jego niekonstytucyjność w części, w której nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie. Trybunał uznaje zatem za niekonstytucyjność brak stosownego uregulowania i wskazuje na istniejącą lukę w prawie” (por też J. Makowska, Komentarz do art. 51 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, Lex ABC nr 289722).

Wart przywołania w tym miejscu jest także wyrok WSA w Opolu z dnia 21 grudnia 2006 roku, II SA/Op 663/06 (dotyczący wykonania wyroku TK w sprawie P 27/05), w którym podkreślono, że „skutkiem orzeczenia o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim pomija określone regulacje, nie jest utrata jego mocy obowiązującej a ustawodawca ma obowiązek ustanowienia konstytucyjnej regulacji. Jednakże w tej sprawie ustawodawca takich zmian nie dokonał. W ocenie sądu oczekiwanie na takie ustanowienie nie jest konieczne, gdy w obowiązującym porządku prawnym można odszukać normy prawne pozwalające na realizację postulatów zapewnienia ochrony konstytucyjnej, zawartych w orzeczeniu Trybunału”. O ile jednak w tej sprawie sąd znalazł odpowiednią normę prawną, o tyle nie można było tego uczynić w odniesieniu do wykonania wyroku P 3/14, tym bardziej gdyby uznać, że obowiązek poszukiwania właściwej normy obciążać miał komornika sądowego.

Należy także podkreślić, że o ile w przypadku pominięć prawodawczych dotyczących określonej grupy podmiotów, która zgodnie z wzorcem konstytucyjnym powinna być objęta daną normą, możliwy jest wyjątkowo (czego dowodzą wskazane wyżej wyroki TK) bezpośredni skutek wyroku w postaci zmiany normatywnej nawet bez aktywności ustawodawcy. Z taką sytuacją nie mamy natomiast z całą pewnością do czynienia w przypadku wyroku w sprawie P 3/14.

Poza wskazanym charakterem tego wyroku, uznaniu że komornicy już z chwilą jego ogłoszenia (a zatem na długo przed wejściem w życie ustawy nowelizującej), a tym bardziej przed tym momentem (a zatem przed obaleniem domniemania konstytucyjności art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e.), byli zobowiązani do traktowania wyroku TK jako podstawy do korygowania wysokości pobieranych opłat stałych lub obniżenia już pobranych sprzeciwia się także fakt, iż w u.k.s.e. nie było innego przepisu, na podstawie którego mogliby to czynić. Fakt ten, w połączeniu z brakiem jakichkolwiek wskazówek ze strony TK, oznacza, że taka praktyka stanowiłaby w istocie działanie bez



podstawy prawnej, a więc sprzeczne z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). W orzecznictwie SN wskazuje się bowiem, że skoro opłata egzekucyjna ma charakter należności przymusowej, a żądanie jej uiszczenia jest realizacją uprawnienia o charakterze publicznoprawnym to u.k.s.e. „określa wysokość opłaty egzekucyjnej, nie pozostawiając komornikowi swobody także co do samego faktu jej pobrania” (uchwała SN z dnia 13 lipca 2011 r., III CZP 37/11).

Niespełnienie wymogu niezbędności kwestionowanej regulacji art. 2 ust. 4-6 ustawy nowelizującej wynika także z faktu, iż przed wejściem w życie ustawy nowelizującej skutki stwierdzonego przez TK w wyroku P 3/14 pominięcia prawodawczego, których w konkretnych sprawach nie można było zaakceptować z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej, mogły być skorygowane w drodze przysługującego stronom środka prawnego w postaci skargi na postanowienie komornika o kosztach postępowania egzekucyjnego (art. 767 k.p.c.). Na koszty te poza zwrotem wydatków i kosztami pełnomocników składają się także przewidziane ustawą opłaty egzekucyjne (uchwała SN z dnia 10 marca 2017 r., sygn. akt III CZP 107/16). Postanowienie w przedmiocie kosztów uzyskuje przymiot prawomocności wskutek jego niezaskarżenia lub oddalenia przez sąd skargi na czynności komornika (gdy o kosztach orzekał komornik).

W tym kontekście, na tle brzmienia kwestionowanego w niniejszym wniosku art. 2 ust. 4 i 6 ustawy nowelizującej, powstaje także wątpliwość co do trybu ponownego ustalenia na podstawie art. 49b ust. 3 u.k.s.e. po nowelizacji opłaty, o której mowa w art. 50, 51 i 54 u.k.s.e. w brzmieniu dotychczasowym, jeżeli dobrowolne wykonanie obowiązku przez dłużnika w warunkach określonych w art. 49b ust. 3 nastąpiło przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, a do dnia ogłoszenia wyroku P 3/14 nie doszło do wykonania prawomocnego postanowienia w przedmiocie kosztów postępowania egzekucyjnego (art. 770 k.p.c.). W myśl art. art 770¹ k.p.c. prawomocne postanowienie komornika w przedmiocie kosztów podlega wykonaniu po uprawomocnieniu się bez potrzeby zaopatrywania go w klauzulę wykonalności. Jak podkreśla się w orzecznictwie „koszty postępowania egzekucyjnego powinny zostać ustalone w postanowieniu kończącym to postępowanie i rozliczającym koszty egzekucji, w



tym koszty zastępstwa wierzyciela na podstawie art. 770 k.p.c. Egzekucja przez komornika kosztów niezbędnych do celowego przeprowadzenia egzekucji jest dopuszczalna po wydaniu postanowienia o ich ustaleniu. Rozstrzygnięcie o kosztach niezbędnych do celowego przeprowadzenia egzekucji musi nastąpić w postępowaniu, którego przeprowadzeniem koszty te zostały wywołane” (postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie Wydział II Cywilny Odwoławczy z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt II Cz 53/14). Z tego powodu w szczególności „nie jest dopuszczalna droga sądowa do dochodzenia w odrębnej sprawie przez komornika poniesionych przez niego wydatków lub nieuiszczonych przez stronę opłat” (uchwała SN z dnia 10 marca 2017 r., sygn. akt III CZP 107/16).

Oznacza to tym samym, że w sytuacji określonej w art. 2 ust. 4-6 ustawy nowelizującej opłata w przypadku egzekucji opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób, będąca częścią kosztów egzekucyjnych (prawomocnie już ustalonych) musiałaby być ustalana w odrębnym postępowaniu – następczym w stosunku do postępowania egzekucyjnego, w którym koszty (pobrana opłata stała) powstały. Takiej procedury ustawa nowelizująca nie przewiduje.

Konkludując należy stwierdzić - odwołując się do wskazanych wyżej zasad i warunków usprawiedliwiających odstąpienie od zasady nieretroakcji prawa - że kwestionowany art. 2 ust. 4-6 ustawy nowelizującej nie dochowuje wymogów niezbędności i proporcjonalności regulacji nakazującej stosowanie znowelizowanych przepisów u.k.s.e. do sytuacji „zamkniętych” (wydania postanowienia o kosztach egzekucji i uzyskania przez nie przymiotu prawomocności materialnej i formalnej) przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, a nawet przed ogłoszeniem wyroku TK stwierdzającego niekonstytucyjność art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. W tej ostatniej sytuacji można, zdaniem wnioskodawcy, mówić o swego rodzaju kwalifikowanej postaci naruszenia zasady nieretroakcji prawa, a w konsekwencji art. 2 Konstytucji RP.



Niezgodność art. 2 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Dz.U. 2017 poz. 1910) z art. 2 Konstytucji RP (zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa)

Jak podkreślono w wyroku TK z dnia 8 grudnia 2009 r. (SK 34/08) „*naruszenie zakazu retroakcji prawa prowadzi niejednokrotnie do automatycznego naruszenia porządku demokratycznego – w szczególności zaś: zasady zaufania obywateli do państwa i prawa*” (i tam powołane inne wyroki). Do składników tej zasady w orzecznictwie TK „*zalicza się m.in. ochronę praw nabytych i ekspektatyw, uwzględnianie interesów w toku, zakaz retroakcji oraz wymóg odpowiedniej vacatio legis*” (wyrok z dnia 28 czerwca 2017 r., P 63/14 i tam powołane wcześniejsze wyroki), zaś jej podstaw konstytucyjnych należy poszukiwać w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

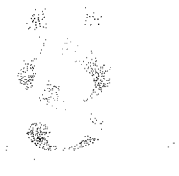
W świetle orzecznictwa TK, wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wiąże się z bezpieczeństwem prawnym i pewnością prawa. Adresaci norm prawnych mają bowiem prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący (wyrok z dnia 19 listopada 2008 r., Kp 2/08, czy nowszy wyrok z 4 listopada 2015 r., K 1/14 i tam powołane inne wyroki), co nie oznacza niezmienności prawa. Niekiedy – jak podkreślał TK – zasada zaufania do państwa może nawet nakazywać dokonanie przez prawodawcę zmiany, jeżeli dotychczasowe rozwiązanie prawne uznał za nieracjonalne lub szkodliwe (wyrok z dnia 4 listopada 2015 r., K 1/14). Nawet jednak, jeśli uznać, że zmiana przepisów u.k.s.e. była racjonalna czy wręcz pożądana z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej (choć uzasadnienie projektu ustawy o tym milczy) to granicą modyfikacji obowiązującego wcześniej prawa jest zakaz arbitralności ze strony ustawodawcy, a z jego naruszeniem mamy do czynienia w przypadku kwestionowanego w niniejszym wniosku przepisu art. 2 ustawy nowelizującej.



Co tutaj szczególnie istotne, zasadą zaufania obywateli do państwa TK uzasadnia stwierdzenie, iż zmiana prawa, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, powinna być dokonywana z poprawnym zastosowaniem przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*, tak aby osoby te mogły mieć czas na zapoznanie się z przepisami nowymi, dostosowanie się do nich oraz co do zasady dokończenie przedsięwzięć już rozpoczętych pod rządami przepisów dotychczasowych (M. Zubik, W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, op. cit., s. 128) Tego warunku – jak już napisano – art. 2 ustawy nowelizującej nie dochowuje.

Podobnie jak zasada niedziałania prawa wstecz tak również zasada zaufania obywateli do państwa nie ma charakteru absolutnego. TK dopuszcza wprowadzanie odstępstw od tej zasady, ale tylko wtedy, gdy przemawiają za tym szczególnie istotne wartości konstytucyjne. Do takich zaliczył np. konieczność ochrony równowagi budżetowej (por. wyrok z dnia 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09). Z perspektywy oceny konstytucyjności kwestionowanego art. 2 ustawy nowelizującej na podkreślenie zasługuje także pogląd TK, iż „ochronie podlegać może jedynie zaufanie, które ma racjonalne uzasadnienie” (por. wyrok K 1/14).

Oceny z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa wymaga w pierwszej kolejności nałożony przepisem art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej obowiązek wezwania wierzyciela do uiszczenia obniżonej opłaty (opłaty tymczasowej w wysokości 10% miesięcznego wynagrodzenia w miejsce dotychczasowej pełnej opłaty stałej), jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy komornik wezwał wierzyciela do uiszczenia opłaty stałej, a do tego momentu nie upłynął lub upłynął bezskutecznie 7-dniowy termin określony w art. 49a ust. 2 w brzmieniu sprzed nowelizacji. To samo dotyczy także przewidzianego w ust. 3 art. 2 ustawy nowelizującej obowiązku zwrotu wierzycielowi różnicy między opłatą uiszczoną a opłatą tymczasową wprowadzoną zmienionym art. 49a ust. 1 u.k.s.e, jeżeli wierzyciel uiścił opłatę w wysokości przewidzianej w przepisach dotychczasowych. Obowiązek ponownego wezwania wierzyciela do uiszczenia opłaty tymczasowej w sytuacji, gdy do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej bezskutecznie upłynął 7-dniowy termin do uiszczenia opłaty jest tym bardziej niezrozumiały, iż w świetle art. 49a ust. 2 w



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

brzmieniu sprzed nowelizacji (podobnie nowego art. 49a ust. 3) skutkuje to zwrotem wniosku wierzyciela lub odmową dokonania czynności.

W każdym razie w obu wskazanych sytuacjach mamy do czynienia z należnie pobraną opłatą przez komornika, od której art. 49a ust. 1 w brzmieniu przed nowelizacją uzależniał wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych i dokonanie zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych i nie ma podstaw do obniżenia lub żądania „zwrotu” takiej opłaty w całości lub w określonej części. Jak wskazano zasadnie w opinii Krajowej Rady Komorniczej do senackiego projektu ustawy: *„Obowiązek zwrotu pobranej prawidłowo opłaty skutkuje tym, że ustawodawca usiłuje przerzucić na komorników skutki wynikające z niekonstytucyjności dotychczasowych przepisów, i to ponad zakres wynikający z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r.”* (Opinia Krajowej Rady Komorniczej z dnia 30 stycznia 2017 r., j.w.).

Należy podkreślić, że w okresie obowiązywania przepisów art. 49a ust. 1 oraz art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. w brzmieniu sprzed nowelizacji komornicy sądowi, pobierając opłatę stałą na ich podstawie (i wysokości w nich określonej) działali w rozsądnym zaufaniu do przyjmowanej wówczas wykładni art. 51 ust. 1 pkt. 3 u.k.s.e. Zarówno bowiem stanowisko doktryny (Z. Knypl, Z. Merchel, *Nowy komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Sopot 2010, s. 284), jak i orzecznictwo SN wskazywało na zasadność takiej interpretacji tego przepisu, w świetle której przewidziana w nim opłata stała uiszczona przez wierzyciela przy składaniu wniosku o wszczęcie egzekucji opróżniania lokalu z rzeczy lub osób, należy się komornikowi także wówczas, gdy dłużnik opróżnił lokal po wezwaniu go przez komornika do dobrowolnego dokonania tej czynności, w wyniku czego na wniosek wierzyciela postępowanie egzekucyjne zostało umorzone. W takiej sytuacji wierzycielowi przysługuje na zasadach określonych w art. 770 k.p.c., przy odpowiednim stosowaniu art. 98 i nast. k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c., zwrot poniesionych kosztów egzekucyjnych obejmujących uiszczoną opłatę stałą”. Stanowisko to – wyrażone w uchwale SN z dnia 14 grudnia 2001 r., III CZP 74/01) - wymaga tutaj szerszego przywołania. Jak wskazano: *„Przed wszystkim jednak treść art. 43 oraz art. 44 ust. 3 i art. 45 ust. 1 w związku z ust. 5 u.k.s.e. nie pozwala na przyjęcie, że przy wszczęciu egzekucji*



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

świadczeń niepieniężnych wierzyciel nie ma obowiązku uiszczenia opłaty stałej, która należy się komornikowi dopiero po przeprowadzeniu egzekucji. Z pierwszego ze wskazanych przepisów wynika bowiem, że opłaty egzekucyjne należą się za „prowadzenie egzekucji”, a nie za „przeprowadzenie” egzekucji, co koreluje z treścią art. 44 ust. 3 u.k.s.e. stanowiącego, że opłata stała pobierana jest „w sprawach o egzekucję świadczeń niepieniężnych”, nie zaś za przeprowadzenie takiej egzekucji czy jej poszczególnych czynności. (...) Uznać zatem należy, że również opłatę stałą wierzyciel obowiązany jest uiścić wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych, gdy ustawa przewiduje taką opłatę, z wyjątkiem przypadków, gdy z jej przepisów wyraźnie wynika, że opłata ta jest ściągana od dłużnika, a więc faktycznie regulowana już po złożeniu wniosku (np. art. 57 i 59 ust. 1 u.k.s.e.). Także więc przy wszczęciu egzekucji opróżnienia lokalu wierzyciel obowiązany jest uiścić opłatę stałą przewidzianą w art. 51 ust. 1 u.k.s.e., która należy się za prowadzenie egzekucji, a nie za jej poszczególne stadia lub czynności. Nie podważając zatem stanowiska Sądów obu instancji, że w świetle uregulowań art. 1046 k.p.c. można wyróżnić trzy etapy egzekucji o wydanie nieruchomości, należy stwierdzić, iż nie ma żadnych podstaw do przyjęcia, że przewidziana w art. 51 ust. 1 u.k.s.e. opłata egzekucyjna należy się komornikowi tylko za czynności wykonane w drugim i trzecim etapie (tj. za dokonanie czynności potrzebnych do wprowadzenia wierzyciela w posiadanie i za usunięcie ruchomości), a nie należy się za czynności pierwszego etapu, polegające na wezwaniu dłużnika do dobrowolnego wykonania obowiązku opróżnienia lokalu. Etap ten stanowi pierwsze stadium egzekucji warunkujące jej stadia dalsze, może do niego dojść dopiero po wszczęciu egzekucji, co – jak wskazano wyżej – uzależnione jest od uiszczenia opłaty stałej przewidzianej w omawianym przepisie. Także zatem ten etap należy do postępowania egzekucyjnego, od którego pobierana jest opłata stała przewidziana w art. 51 ust 1 pkt. 3 w związku z art. 43 i art. 44 ust. 3 u.k.s.e. W dalszej kolejności rozważenia wymaga, czy w sytuacji, gdy wszczęta egzekucja opróżnienia lokalu zakończyła się po jej pierwszym etapie, gdyż dłużnik wykonał wezwanie komornika do dobrowolnego opróżnienia lokalu, w wyniku czego wierzyciel cofnął wniosek, a komornik umorzył postępowanie egzekucyjne, istnieje podstawa do żądania przez wierzyciela dokonania zwrotu na jego rzecz przez komornika uiszczonej przy wniosku o wszczęcie egzekucji opłaty stałej lub jej części. Na pytanie to



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

należy odpowiedzieć przecząco. Możliwość taka istniałaby jedynie wówczas, gdyby ustawa wyraźnie ją przewidywała, jak to czyni na przykład art. 36 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm.), który jednak z braku odesłania, nie może być stosowany, nawet w drodze analogii, do omawianej sytuacji. Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji możliwości takiej nie przewiduje; jedynie w art. 45 ust. 2 wprowadza obowiązek zwrotu przez komornika wierzycielowi uiszczonej przy wszczęciu egzekucji opłaty, ale dotyczy to wyłącznie opłaty stosunkowej i odnosi się tylko do sytuacji bezskuteczności egzekucji świadczeń pieniężnych lub wyegzekwowania kwoty niewystarczającej nawet na pokrycie kosztów egzekucji, nie może mieć zatem zastosowania do sytuacji przedstawionej w pytaniu. Skoro jednak omawiane opłaty obowiązany jest uiścić wierzyciel przy wszczęciu egzekucji, to należy je zaliczyć do kosztów egzekucyjnych, które jako element składowy kosztów postępowania egzekucyjnego podlegają rozliczeniu pomiędzy stronami z chwilą zakończenia tego postępowania, przy zastosowaniu zasad wynikających z art. 770 k.p.c. Zgodnie zaś z tymi zasadami, dłużnik powinien zwrócić wierzycielowi koszty niezbędne do celowego prowadzenia egzekucji, w tym opłaty, które wierzyciel miał obowiązek uiścić w celu wszczęcia egzekucji. Wobec tego, że dłużnik opróżnił lokal dopiero po wystosowaniu do niego wezwania przez komornika, obowiązany jest pokryć poniesione przez wierzyciela koszty egzekucyjne, w tym uiszczoną przezeń opłatę stałą przewidzianą w art. 51 ust. 1 u.k.s.e.”.

W świetle powyższego trzeba wyraźnie odróżnić sytuację pobrania przez komornika sądowego należnej opłaty egzekucyjnej od przypadków pobrania takiej opłaty w sytuacji niecelowej egzekucji. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że zasada kosztów celowych oznacza, że dłużnik ponosi koszty egzekucji, ale tylko w zakresie kosztów, które są zarazem niezbędne i celowe, a zatem wprost zmierzają do wyegzekwowania konkretnego świadczenia. „Skoro dłużnik obowiązany jest ponosić koszty egzekucji, ale wyłącznie te, które są niezbędne dla jej celowego przeprowadzenia, to nie powinien być obciążany kosztami, które np. wynikają z niesumiennego postępowania wierzyciela. W doktrynie i orzecznictwie można zauważyć wyraźną tendencję do piętnowania sytuacji, w których samo wszczęcie egzekucji jest ewidentnie zbędne dla



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krtk@komornik.pl | www.komornik.pl

skutecznego zaspokojenia wierzyciela” (postanowienie Sądu Okręgowego w Słupsku Wydział IV Cywilny Odwoławczy z 25 lipca 2013 r., sygn. akt IV Cz 321/13).

W przypadku pobrania przed komornika opłaty stałej (będącej częścią kosztów egzekucyjnych, o których mowa w art. 770 k.p.c.) na podstawie obowiązujących przepisów u.k.s.e. w brzmieniu przed nowelizacją, także wówczas, gdy dłużnik opróżnił lokal po wezwaniu go przez komornika do dobrowolnego dokonania tej czynności, nie można mówić w żadnym razie o niesumiennym postępowaniu komornika. Po pierwsze, wszczęcie egzekucji nie było zbędne dla skutecznego zaspokojenia żądania wierzyciela. Jej wszczęcie na wniosek wierzyciela i po uiszczeniu przez niego opłaty stałej stanowiło bowiem pierwszy etap postępowania egzekucyjnego prowadzącego do opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób, bez którego – jak podkreślono w powyższej uchwale SN - niemożliwe byłoby przeprowadzenie kolejnych jego etapów, tj. dokonania czynności potrzebnych do wprowadzenia wierzyciela w posiadanie i usunięcia ruchomości. Po drugie, pobranie opłaty stałej w określonej wysokości i w następstwie tego wszczęcie postępowania egzekucyjnego było w pełni zgodne z przepisami prawa egzekucyjnego obowiązującymi w dacie pobrania opłaty i interpretowanymi w sposób wskazany wyżej. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym, *„egzekucja jest celowa jedynie wówczas, gdy podejmowane przez komornika czynności mają wpływ na sprawne zaspokojenie żądania wierzyciela i są zgodne z przepisami prawa egzekucyjnego”* (por. też postanowienie Sądu Okręgowego w Elblągu I Wydział Cywilny z dnia 26 kwietnia 2013r., sygn. akt I Cz 202/13).

Jak wskazano w uchwale SN z dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. akt III CZP 93/10 (w związku z pobieraniem opłat egzekucyjnych na podstawie art. 49 u.k.s.e.) *„[S]koro przepis ten dotyczy obowiązków o charakterze publicznoprawnym, to musi być stosowany ściśle, a ewentualne wątpliwości, jakie miałyby powstawać przy jego wykładni nie mogą być rozstrzygane na korzyść przyjęcia istnienia obowiązku, o którym ustawodawca wyraźnie się nie wypowiedział”*. Tezę tę można w pełni odnieść także do art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. w brzmieniu przed nowelizacją. Niemniej w przypadku tego przepisu wątpliwości interpretacyjne zostały rozstrzygnięte w przywołanej wyżej uchwale SN, zaś komornicy, pobierając opłatę stałą uiszczaną przez wierzyciela przy składaniu



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

wniosku o wszczęcie egzekucji opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób, także w sytuacji, gdy dłużnik opróżnił lokal po wezwaniu go przez wierzyciela do dobrowolnego dokonania tej czynności, mogli działać w zaufaniu do wykładni tego przepisu przyjmowanej w orzecznictwie sądowym. Innej oceny wymagałaby oczywiście sytuacja, w której dłużnik nie dał w ogóle powodu do wszczęcia przeciwko niemu egzekucji ze względu na dobrowolną realizację obowiązku świadczenia stwierdzonego tytułem wykonawczym (uchwała SN z dnia 17 grudnia 2010 r., sygn. akt III CZP 93/10).

Z naruszeniem (wręcz kwalifikowanym) zasady zaufania obywateli do państwa można mówić tym bardziej w związku z brzmieniem art. 2 ust. 4-6 ustawy nowelizującej. W sytuacji w nim określonej podstawa rozsądnego (a zatem podlegającego ochronie) zaufania do przepisów obowiązujących w dacie pobrania opłaty stałej i uwzględnionej następnie w postanowieniu o kosztach egzekucyjnych (art. 770 k.p.c.) wynikała z faktu uprawomocnienia się tego postanowienia. Fakt jego niewykonania przed dniem ogłoszenia wyroku TK (22 października 2015 r.) nie powinien mieć żadnego znaczenia, zwłaszcza w świetle art. 770¹ k.p.c., stanowiącego że prawomocne postanowienie komornika w przedmiocie kosztów podlega wykonaniu bez potrzeby zaopatrywania go w klauzulę wykonalności.

Niezgodność art. 2 ustawy z dnia 29 września 2017 r o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. (Dz. U. Dz.U. 2017 poz. 1910) z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

Zarówno kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy intertemporalne (art. 2 ust. 1-3), oparte na zasadzie bezpośredniego działania nowego prawa, ale wywołujące skutek retroaktywny, jak i ust. 4-6 tego przepisu, pozwalające na ingerencję w prawomocne postanowienia o kosztach egzekucyjnych, powodują niewątpliwie negatywne konsekwencje w sferze majątkowej komorników sądowych. Uzasadnia to zatem poddanie ich ocenie z punktu widzenia konstytucyjnych zasad i przesłanek



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

dopuszczalności ograniczeń prawa własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 21 ust. 1). Nie budzi wątpliwości, że następstwem art. 2 ustawy nowelizującej jest przerzucenie na komorników sądowych majątkowych skutków uznania przez TK niekonstytucyjności art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e., a co więcej także w odniesieniu do okresu sprzed stwierdzenia niekonstytucyjności tego przepisu, gdy korzystał on z domniemania konstytucyjności. Oceny TK wymaga zatem to, czy tego rodzaju ingerencja w sferę praw majątkowych (prawa własności) komorników sądowych jest dopuszczalna w świetle konstytucyjnych zasad wyznaczających granice ograniczeń prawa własności i innych praw majątkowych.

Punktem odniesienia dla konfrontacji art. 2 ustawy nowelizującej ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi musi być specyficzny status komorników sądowych w świetle obowiązującej u.k.s.e. W jej obecnym kształcie nie budzi wątpliwości, że komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym (art. 1 u.k.s.e.). Niemniej jego szczególny status prawny został scharakteryzowany w orzecznictwie TK w następujący sposób:

1) komornik zachowuje przymiot funkcjonariusza państwowego, choć jego status zbliża się do statusu przedstawicieli tzw. wolnych zawodów;

2) komornik mimo, że nie jest przedsiębiorcą dokonuje czynności egzekucyjnych na własny rachunek;

3) zawód komornika jest „sprywatyzowany” w tym sensie, że „prywatyzacja” dotyczy finansowania działalności komornika i co za tym idzie, jego wynagrodzenia (wyrok TK z dnia 14 maja 2009 r. sygn. akt K 21/08);

4) komornik jest szczególnego rodzaju organem państwowym;

5) komornik i strony postępowania egzekucyjnego (wierzyciela i dłużnika) łączą stosunek publicznoprawny (por. wyroki z dnia 24 lutego 2003 r., K 28/02, z dnia 2 stycznia 2004 r., SK 26/03, z dnia 17 maja 2006 r., P 6/04, z dnia 8 maja 2006 r., P 18/05, z dnia 14 maja 2009 r., K 21/08 czy z dnia 16 czerwca 2009 r., SK 5/09).



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | kirk@komornik.pl | www.komornik.pl

W świetle tej charakterystyki komornik sądowy jest z jednej strony funkcjonariuszem publicznym czy monokratycznym organem państwa, a z drugiej podmiotem prowadzącym działalność (kancelarię komorniczą) na własny rachunek, nie będąc jednak przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Tak określony status komorników sądowych pozwala określić go w dużym stopniu hybrydowym, choć nie zmienia to faktu, iż pełne ryzyko finansowe działania kancelarii spoczywa na komorniku, a jedynym obecnie źródłem finansowania ich działalności są opłaty, uzależnione od efektywności egzekucji. Co istotne także, w orzecznictwie TK wskazywano, iż „*[O]d pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej), oddzielić należy kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu*” (wyrok z dnia 2 stycznia 2004 r., SK 26/03), przy czym - według utrwalonego stanowiska Trybunału - kwestia opłat przynależy do drugiej ze wskazanych sfer, tj. są one nabywane przez komornika jako piastuna organu. Jak stwierdził bowiem TK, 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” (wyrok z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03). W konsekwencji w wyroku z dnia 16 czerwca 2009 r. (wyrok SK 5/09) podkreślił, że zainicjowane w 1997 r. zmiany (kontynuowane przez nowelizacje ustawy o komornikach w 2001 i 2004 r. oraz utrwalone przez kolejne orzeczenia TK) w efekcie skutkowały zmianą sytuacji komorników, którzy w konsekwencji mogli nabywać prawa majątkowe związane z opłatą za piastowanie funkcji, przy czym opłata ta ulegała stopniowo przekształceniu z daniny publicznej w wynagrodzenie za efektywną pracę komornika.

Biorąc pod uwagę charakter organizacji egzekucji sądowej konieczne też staje się wzięcie pod uwagę konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania istniejącego modelu komornika sądowego, który jest wprawdzie funkcjonariuszem publicznym funkcjonującym przy sądzie rejonowym, ale prowadzi swoją działalność na własny rachunek i odpowiedzialność. Komornik jest organem samofinansującym się, ponoszącym ryzyko własnej działalności oraz odpowiedzialność osobistą za własną działalność (por. wyrok TK z dnia 16 czerwca 2009 r., SK 5/09).



Nie budzi przy tym wątpliwości, że „*wykonywanie czynności na własny rachunek*”, zawarte w art. 3a ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, jest wyrazem swoistej prywatyzacji zawodu komornika w zakresie dotyczącym finansowania jego działalności oraz jego wynagradzania (por. wyroki TK z: dnia 17 maja 2005 r., P 6/04; z dnia 24 lutego 2009 r., SK 34/07). Państwo (Skarb Państwa) nie jest w tym zakresie obciążone jakimikolwiek zobowiązaniami. Nie zabezpiecza jednocześnie środków finansowych niezbędnych do funkcjonowania kancelarii komorniczej. Rolą ustawodawcy w tym zakresie jest wyważenie relacji wysokości opłat i wynagrodzenia komornika sądowego w odniesieniu do jego obowiązków. Działanie ustawodawcy nie może jednak przybrać postaci arbitralnego przerzucania na komornika sądowego całego ciężaru prowadzenia egzekucji bez jednoczesnego zabezpieczenia podstaw jego ekonomicznego bytu jako podmiotu prowadzącego specyficzny rodzaj działalności (samodzielnie ponoszącego koszty działania w tym koszty osobowe, rzeczowe i majątkowe). Brak takiego wyważenia, a w szczególności nie uwzględniania różnicy w zachowaniu dłużnika przez ustawodawcę byłby równoznaczny z naruszeniem zasady lojalności państwa względem reprezentującego go funkcjonariusza publicznego, w tym przypadku komornika sądowego, co uzasadniałoby w identycznym stopniu, jak to ma miejsce w pytaniu prawnym sądu i stanowiskach uczestników, naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „*Nie ma podstaw do twierdzenia, że interes publiczny zawsze jest przeciwstawny interesom jednostek, jednak do sprzeczności pomiędzy tymi interesami może niekiedy dochodzić*” (Wyrok TK z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11, z odwołaniem się do wyroku TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09). Nie budzi wątpliwości, że postępowanie egzekucyjne ze swej istoty prowadzi do kolizji między interesem publicznym i interesem uczestników takiego postępowania. Nie może jednak prowadzić do sytuacji, w której instytucję komornika traktuje się wyłącznie jako organ (istotny element systemu prawnego) o charakterze prewencyjnym. Taki charakter musiałby się bowiem wiązać z zagwarantowaniem przez ustawodawcę odpowiednich środków finansowych zabezpieczających komornikowi sądowemu i prowadzonej kancelarii ekonomiczne podstawy jego funkcjonowania. Takich rozwiązań w ustawie o egzekucji sądowej nie ma.



W świetle powyższego nie budzi wątpliwości, że wszelkie zmiany dotyczące systemu opłat egzekucyjnych mogą być oceniane z punktu widzenia ochrony praw majątkowych komorników sądowych. System ten powinien nie tylko zapewniać skuteczne prowadzenie postępowań egzekucyjnych, ale także w równym stopniu zabezpieczać uprawnienia wszystkich uczestników tego postępowania, w tym także prawa majątkowe komorników. Tym bardziej, że pobierane w toku postępowania opłaty egzekucyjne (w tym także w przypadku egzekucji opróżnienia lokalu z rzeczy i osób) stanowią nie tylko wynagrodzenie komornika za efektywną egzekucję, ale służą właściwej organizacji i utrzymaniu kancelarii komorniczej, którą komornik tworzy na własny koszt. *„Tworząc kancelarię, komornik musi zapewnić lokal (własny lub wzięty w najem), wyposażyć go w niezbędny sprzęt, urządzenia i materiały, zatrudnić pracowników (art. 36 ust. 1) oraz zawrzeć niezbędne umowy, np. o dostawę energii elektrycznej, ciepłej oraz umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej”* (Z. Knypl, Z. Merchel, *op. cit.*, s. 105). Co więcej – jak się podkreśla w doktrynie - *„[N]awet w zakresie urządzania kancelarii komornik nie ma całkowitej swobody. Według art. 3 ust. 2 pkt. 3 prezes sądu rejonowego w ramach nadzoru bada, czy komornik utrzymuje kancelarię komorniczą na poziomie odpowiednim do godności urzędu i posiadanych środków. W tym zakresie prezes sądu rejonowego może wydawać zarządzenia, których nieprzestrzeganie może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub odwołania komornika z zajmowanego stanowiska (art. 3 ust. 3). Jedną z kar dyscyplinarnych jest wydalenie ze służby komorniczej”* (Z. Knypl, Z. Merchel, *op. cit.*, s. 18).

Uzasadniając zarzut naruszenia przez przepis art. 2 ustawy nowelizującej art. 64 ust. 3 w związku z 31 ust. 3 Konstytucji RP na wstępie należy podkreślić, że oczywiście ochrona prawa własności nie ma charakteru absolutnego, co również wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (już w orzeczeniu z dnia 28 maja 1991 r., K 1/91 czy z dnia 31 stycznia 1996 r., K 9/95 i szeregu późniejszych). Konstytucyjnie dopuszczalne ingerencje w sferę własności muszą się jednak mieścić w granicach określonych w art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z treścią tego pierwszego *„własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”*. Jak wskazał Trybunał



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krik@komornik.pl | www.komornik.pl

Konstytucyjny, przepis ten pełni podwójną rolę. Po pierwsze - stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie - zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowią - formalne i materialne - kryterium dla kontroli takich ograniczeń dokonanych przez ustawodawcę (wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98 i wielu późniejszych). Zarazem jednak nie są to jedyne przesłanki stanowiące punkt odniesienia dla takiej kontroli. Dalsze granice ingerencji wynikają bowiem z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, w tym prawa własności i innych praw majątkowych. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia (zasada proporcjonalności), związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości konstytucyjnych (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

W świetle ugruntowanego orzecznictwa, „(...) z zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny wyprowadza trzy powiązane między sobą obowiązki prawodawcy: 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. Zasada ta kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu oznacza to, że „spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu” (wyrok z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03 czy wcześniejsze wyroki z dnia 26 marca 2002 r., SK 2/01 oraz wyrok z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98).



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | kirk@komornik.pl | www.komornik.pl

Gdy idzie o wymóg konieczności ograniczeń konstytucyjnych wolności lub praw w orzecznictwie TK podkreślano, że „[Z] jednej strony stawia ona każdorazowo przed prawodawcą wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś – winna być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, czyli rzeczywiście służące realizacji zamierzonych celów. Ponadto chodzi tutaj o środki niezbędne w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, albo w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to także skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa i wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi zatem pozostawać w racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie” (orzeczenie z dnia 22 maja 2007 r., SK 36/06, czy wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r., P. 2/98).

W tej sytuacji, zdaniem wnioskodawcy, rozważenia przez Trybunał Konstytucyjny wymaga, czy rozwiązania wprowadzone ustawą nowelizującą nie stanowią nadmiernej, a więc niezgodnej z zasadą proporcjonalności, wywiedzioną z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ingerencji w sferę uprawnień majątkowych grupy obywateli, którą tworzą komornicy sądowi.

W świetle tego, co zostało już podniesione w niniejszym wniosku, projektodawca nie wskazał jakiegokolwiek wartości konstytucyjnej, która uzasadniałaby przyjęty w art. 2 ustawy nowelizującej nakaz stosowania zmienionych na jej mocy przepisów u.k.s.e. do opłat stałych pobranych (również prawomocnie) na mocy art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. w brzmieniu przed nowelizacją, zarówno w okresie od ogłoszenia wyroku TK w sprawie P 3/14 do wejścia w życie ustawy z dnia 29 września 2017 r., jak i przed wejściem w życie tego orzeczenia. W uzasadnieniu projektu nie wykazano zatem rzeczywistej potrzeby dokonania w konkretnym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa własności wyrażającej się w wyraźnym uszczupleniu wpływów z opłat pobranych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej (a w sytuacji określonej w art. 2 ust. 4 także przed ogłoszeniem wyroku P 3/14) przy egzekucji opróżnienia lokalu z rzeczy i osób. Zgodnie z deklaracją projektodawcy przyjęcie ustawy nowelizującej miało



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krrk@komornik.pl | www.komornik.pl

służyć wykonaniu tego wyroku, który z kolei – jak wykazano wyżej – wskazywał wyraźnie na jego prospektywne skutki. W tym kontekście trudno zatem także przyjąć, że kwestionowany art. 2 ustawy nowelizującej spełnia wymóg adekwatności ograniczeń prawa własności do celu założonego przez ustawodawcę. W sposób szczególnie jaskrawy przepis ten nie dochowuje także wymogu proporcjonalności *sensu stricto*, a więc istnienia racjonalnej i właściwej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Jak już wskazano, skutkiem brzmienia kwestionowanego art. 2 ustawy nowelizującej jest przerzucenie odpowiedzialności za skutki majątkowe niekonstytucyjności art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. na komorników zarówno wbrew uzasadnieniu (intencji) wyroku TK w sprawie P 3/14, jak i akcentowanej w jego orzecznictwie zasady, iż ograniczenie prawa własności ma służyć interesowi publicznemu, a nie przenoszeniu na podmiot powinności, czy też zadań, które wzięły na siebie władze publiczne. Jak wielokrotnie wskazywał, co do zasady Konstytucja nie wyłącza możliwości nałożenia publicznoprawnych obciążeń własności ponad pożytki przynoszone przez jej przedmiot. Jednakże dopuszczalność tego rodzaju obowiązków (obciążeń) nie jest nieograniczona, nie mogą bowiem w szczególności naruszać istoty prawa własności ani stanowić ukrytej (pośredniej) formy wywłaszczenia. Nie mogą także polegać na przeniesieniu na właściciela obowiązków obciążających władze publiczne (por. np. wyrok z dnia 8 października 2007 r., K 20/07). Podobnie w wyroku z dnia 10 października 2000 r. (P. 8/99) znajdujemy stwierdzenie, że *„własność rodzi nie tylko uprawnienia, ale i obowiązki, zwłaszcza obowiązki legitymowane nakazami interesu publicznego. Wykonywanie tych obowiązków łączyć się może z koniecznością ponoszenia odpowiednich nakładów finansowych. (...) Wynika stąd możliwość nałożenia na właściciela pewnych szczególnych powinności, ale (...) służyć one mają realizacji interesu publicznego, a nie przeniesieniu na osobę będącą właścicielem powinności władz publicznych”,* tym bardziej gdy ustawodawca, nakładając obowiązki na właścicieli, nie zapewnił im możliwości uzyskania jakiegokolwiek rekompensaty ze strony władz publicznych. (...) *„Tym bardziej nie można uznać, że „koniecznym” ograniczeniem prawa własności jest nałożenie na właściciela obowiązków, które w świetle Konstytucji ciążą na władzach publicznych”* (por. też wyrok z dnia 25 listopada 2003 r., K 37/02).



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krtk@komornik.pl | www.komornik.pl

Z orzecznictwa TK wynika również, że nawet w wypadku, gdy realizacja nowego zadania publicznego nakładana jest na samorząd terytorialny, a zatem na podmiot prawa publicznego, powinien on uzyskać stosowną kompensatę środków publicznych (tak np. orzeczenie z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. 2, poz. 11); orzeczenie z dnia 26 listopada 2001 r., sygn. K 2/00, OTK 8/2001, poz. 254). Tym bardziej zatem jeśli podmiot prawa prywatnego miałby realizować zadanie publiczne, nie może na nim ciążyć obowiązek finansowania tego zadania. Takie działanie nie będzie bowiem spełniało przesłanek wyznaczonych w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Obowiązkiem władz publicznych w przedmiotowej sprawie jest takie zorganizowanie systemu opłat egzekucyjnych, które z jednej strony zapewniałyby sfinansowanie wydatków osobowych i rzeczowych związanych z prowadzeniem (na własny koszt komornika) kancelarii komorniczych, a także zapewnienie komornikom wynagrodzenia wyznaczonego efektywnością ich działalności. Na te cele były także przeznaczone opłaty stałe przewidziane w art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. w brzmieniu przed nowelizacją. Uwzględniając fakt, iż były one pobierane przy wszczęciu postępowania egzekucyjnego już z tą chwilą mogły być – w rozsądnym zaufaniu do obowiązujących przepisów u.k.s.e. – przeznaczane w szczególności na koszty (osobowe i rzeczowe) prowadzenia kancelarii komorniczej. Oczywiście jest zatem, że nałożony z mocą wsteczną obowiązek ponownego naliczenia tych opłat w dużo niższej wysokości czy tym bardziej ich zwrot stanowi wyraźny uszczerbek majątkowy, mogący zaważyć – zwłaszcza w przypadku mniejszych kancelarii komorniczych – na ich sytuacji majątkowej i możliwości skutecznego prowadzenia postępowań egzekucyjnych. Dotyczy to tym bardziej opłat pobranych prawomocnie przed dniem wejścia w życie wyroku w sprawie P 3/14, ponieważ w ich przypadku uprawomocnienie się postanowienia o kosztach egzekucji (art. 770 k.p.c.) dawało niewątpliwą podstawę do przekonania, iż mogą być one przeznaczone na sfinansowanie wydatków osobowych i rzeczowych związanych z prowadzeniem kancelarii komorniczej, w tym podjęcie określonych zobowiązań finansowych (inwestycyjnych czy kredytowych) czy personalnych (np. decyzji o zatrudnieniu nowych pracowników). Oznacza to, że retroaktywny skutek zmienionych przepisów u.k.s.e., będący konsekwencją kwestionowanego art. 2 ustawy



nowelizującej, oznaczałby nie tylko uszczerbek polegający na różnicy między wysokością opłaty stałej pobranej przed dniem wejścia w życie ustawy czy przed ogłoszeniem wyroku TK, ale także wymierne straty finansowe związane z niemożnością wywiązania się z zobowiązań finansowych podjętych w uzasadnionym przekonaniu o należnym pobraniu (zwłaszcza potwierdzonym w prawomocnym postanowieniu o kosztach egzekucji) opłaty egzekucyjnej.

Należy także podkreślić, że rygoryzm rozwiązania przewidzianego w art. 2 ust. 4 i 6 pogłębia także długi (bo aż roczny) okres, jaki w ust. 5 tego przepisu przyznano wierzycielowi lub dłużnikowi na wystąpienie z wnioskiem o ustalenie opłaty na podstawie nowego art. 49b ust. 3 u.k.s.e

Niezgodność art. 2 ust. 4-6 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Dz.U. 2017 poz. 1910) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz 31 ust. 3 Konstytucji RP

Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji (pozostający w ścisłym związku z jej art. 32 ust. 1), stanowi o równej „dla wszystkich” ochronie własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. Owa „równa ochrona” należy się podmiotom podobnym, a więc charakteryzującym się określoną wspólną istotną cechą faktyczną lub prawną. Wprawdzie w świetle orzecznictwa TK pewne odstępstwa od zasady równości są dopuszczalne, ale pod warunkiem, że *„różnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentach relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi”* (L. Garlicki, M. Zubik, uwaga 18 do art. 32, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, Warszawa 2016), a więc z zachowaniem przesłanek dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw z art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyrok z 27 listopada 2007 r., SK 18/05), a w tym zwłaszcza z zasadą proporcjonalności.

Kwestionowany w niniejszym wniosku art. 2 ust. 4-6 ustawy nowelizującej z całą pewnością jednak tych wymogów nie spełnia. Należy bowiem zauważyć, że „podmiotami podobnymi”, a więc należącymi do klasy podmiotów charakteryzujących się tą samą



cechą prawną i faktyczną, jest zarówno ta grupa komorników, która przed dniem 22 października 2015 r. (a więc ogłoszeniem wyroku P 3/14) wydała postanowienie o kosztach egzekucji (art. 770 k.p.c.), które wskutek niezaskarżenia go przez strony lub upływu terminu do złożenia skargi, uprawomocniło się i zostało przed tą datą wykonane, jak i ta grupa komorników, których prawomocne postanowienie nie zostało wykonane. Uwzględniając fakt, iż wykonanie (lub nie) takiego postanowienia jest okolicznością zupełnie przypadkową i niezależną od konkretnego komornika sądowego trudno uznać, by zróżnicowanie na tej podstawie „podmiotów podobnych” broniło się argumentami relewantności, racjonalności, a tym bardziej proporcjonalności. Kryterium „wykonania” prawomocnego postanowienia o kosztach egzekucji zostało przyjęte w art. 2 ust. 4 ustawy nowelizującej arbitralnie i było podyktowane jedynie zamiarem przerzucenia na komorników sądowych skutków majątkowych niekonstytucyjności art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e., a co więcej również w odniesieniu do okresu sprzed obalenia domniemania konstytucyjności tego przepisu.

W takiej sytuacji nałożenie na komorników sądowych, których prawomocne postanowienie o kosztach nie zostało wykonane przed datą określoną w art. 2 ust. 4 ustawy nowelizującej, obowiązków określonych w tym przepisie oraz jego ust. 6 nie można w żaden sposób uznać za konstytucyjnie dopuszczalne odstępianie od zasady równego traktowania. Nie spełnia ono przede wszystkim wymogu konieczności oraz proporcjonalności sensu stricto, a więc zakazu nadmiernej ingerencji w sferę wolności lub praw jednostki.

Niezgodność art. 3 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Dz.U. 2017 poz. 1910) z art. 2 Konstytucji (zasada odpowiedniej *vacatio legis*)

W uzasadnieniu senackiego projektu ustawy nowelizującej do kwestii *vacatio legis* odniesiono się bardzo lakonicznie. Jak podkreślono: „Ponieważ wyrok TK powinien być zrealizowany możliwie szybko, w art. 3 projektu zaproponowaną standardową *vacatio*



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

legis”. Już to stwierdzenie budzi uzasadnione wątpliwości. Projektodawca deklaruje potrzebę szybkiego wykonania wyroku TK w sprawie P 3/14, czym uzasadnił zastosowanie „standardowego *vacatio legis*”. Biorąc pod uwagę wskazaną wyżej opieszałość ustawodawcy w podjęciu działań legislacyjnych mających na celu realizację tego wyroku oraz ustanowienie przepisu przejściowego uniemożliwiającego dokończenie wszczętych wcześniej postępowań na dotychczasowych zasadach przyjęcie jedynie 14-dniowego *vacatio legis* stanowi kolejny dowód przerwania na komorników sądowych zarówno skutków niekonstytucyjności przepisów art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e., jak i wspomnianej opieszałości ustawodawcy.

Nakaz określenia odpowiedniej *vacatio legis* jest elementem demokratycznego państwa prawnego, ściśle związanym z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., P 29/13). Znajduje on konkretyzację w ustawowej zasadzie 14-dniowego okresu dostosowawczego (ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz. U. 2017, poz.1523). Co tutaj istotne, nakaz ustanowienia takiego okresu dotyczy wszystkich regulacji adresowanych do obywateli, a nie tylko tych, które rodzą prawa podmiotowe (wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99) pod warunkiem, że w danym akcie znajduje się nowość normatywna (wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., P 29/13). Dochowanie odpowiedniej *vacatio legis* może być także warunkiem realizacji zasady ochrony praw nabytych oraz z niej wynikającej zasady ochrony interesów w toku (wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99 czy z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97). Jednocześnie, co warte jest podkreślenia, że argumentem uzasadniającym daleko idące skrócenie okresu *vacatio legis* jest okoliczność, iż „organ sprawujący władzę ustawodawczą działał początkowo niedostatecznie szybko, następnie zaś – z pełną świadomością – uchwalił ustawę, która już w momencie przekazania jej Prezydentowi RP była retroaktywna. Tego rodzaju działanie ustawodawcy nie zasługuje na obronę, ponieważ brak jest należytej przesłanki nadzwyczajnego odstąpienia od stwierdzenia naruszenia zasady nie retroaktywności” (wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., K 27/01).



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Za odpowiedni uznaje się w orzecznictwie TK taki okres, w którym adresaci nowej regulacji będą mogli dostosować do niej swoje działania oraz interesy i pokierować swoimi sprawami zgodnie z nowymi wymogami (wyrok z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99). Zatem brak realnej możliwości dostosowania się adresatów do nowych warunków prawnych w okresie dostosowawczym świadczy o nieodpowiedniej *vacatio legis* (wyrok z dnia 22 września 2005 r., Kp 1/05).

Tego wymogu nie spełnia z całą pewnością art. 3 ustawy nowelizującej, który w połączeniu z brzmieniem przepisu przejściowego ustawy nowelizującej zwiększa jeszcze rygorystyczność tych regulacji, a zwłaszcza art. 2 ust. 1-3 ustawy nowelizującej.

Mając na względzie wszelkie podniesione dotychczas wnioski, twierdzenia i zarzuty wnoszę jak na wstępie.

Dr Grzegorz Julke
radca

Załączniki:

- pełnomocnictwo,
- uchwała Krajowej Rady Komorniczej z dnia 12 grudnia 2017 r. (nr 1802/V),
- regulamin działania Krajowej Rady Komorniczej,
- protokół z posiedzenia Krajowej Rady Komorniczej z dnia 12 grudnia 2017 r.,
- pięć egzemplarzy wniosku wraz z załącznikami