



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	07. 03. 2019
Nr wg EZD	

Warszawa, dnia 6 marca 2019 r.

PK VIII TK 88.2018

K 14/18

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej o stwierdzenie, że:

- 1) art. 2 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910) jest niezgodny z zasadami niedziałania prawa wstecz oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP, oraz z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) art. 2 ust. 4-6 ustawy, o której mowa w punkcie pierwszym, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 3) art. 3 ustawy, o której mowa w punkcie pierwszym, jest niezgodny z zasadą zachowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*, wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072 ze zm.) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Komornicza (dalej też jako: Wnioskodawca) zakwestionowała konstytucyjność art. 2 i 3 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910; dalej jako: ustawa zmieniająca), wskazując – w uzasadnieniu wniosku – że przepisy te dotyczą zakresu działania samorządu komorniczego i interesów tworzących go komorników. Wniosek – w ocenie Krajowej Rady Komorniczej – spełnia więc wymagania przewidziane w art. 191 ust. 1 pkt 4 i art. 191 ust. 2 Konstytucji RP 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. poz. 2072 ze zm.; dalej jako: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Kwestionowane przepisy posiadają następujące brzmienie:

„Art. 2. 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.

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.

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.

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 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.) 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.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

Celem ustawy zmieniającej było dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. o sygn. P 3/14, którym Trybunał orzekł, że art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia

1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tj.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1309 ze zm.; dalej jako: ustawa o komornikach sądowych i egzekucji lub ustawa zmieniana), 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 zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji RP (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145). W uzasadnieniu wyroku Trybunał zaznaczył również, że skutkiem owego orzeczenia powinna być refleksja ustawodawcy nad przeformułowaniem dotychczas obowiązującego mechanizmu poboru opłat stałych. Ustawodawca – mając na względzie treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego – art. 1 ustawy zmieniającej dokonał zmiany art. 49a, art. 51 i art. 54 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz dodał art. 49b i uchylił art. 50 tej ustawy. W odniesieniu zaś do przepisów intertemporalnych – w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej – wskazał, że przepisy art. 2 ust. 1-3 opierają się na zasadzie bezpośredniego stosowania nowego prawa, a „(...) kolejne trzy ustępy art. 2 mają na celu nadanie wyrokowi TK pełnej skuteczności od dnia jego ogłoszenia, tj. 22 października 2015 r.” (uzasadnienie projektu ustawy, Sejm RP VIII kadencji, druk nr 1455). Z kolei, uzasadnieniem standardowej *vacatio legis* była potrzeba możliwie szybkiego zrealizowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Krajowa Rada Komornicza, uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności art. 2 ustawy zmieniającej, w pierwszej kolejności wskazała, że ustawodawca, zmieniając ustawę o komornikach sądowych i egzekucji, posłużył się – w zakwestionowanym art. 2 – jedną z trzech dopuszczalnych możliwości regulowania zagadnień intertemporalnych, tj. zasadą bezpośredniego działania nowego prawa, która polega na tym, że do wszystkich sytuacji, które powstały po wejściu w życie nowych przepisów, i tych, które powstały wcześniej, ale trwają w czasie dokonywania zmiany prawa, stosuje się przepisy nowe.

W ocenie Wnioskodawcy, konsekwencją zakwestionowanego art. 2 ust. 1-3 ustawy zmieniającej jest jednak retroaktywne działanie zmienionych tą ustawą przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Przepisy art. 2 ust. 1-3 ustawy zmieniającej dotyczą bowiem – zdaniem Krajowej Rady Komorniczej – „(...) tego etapu postępowania egzekucyjnego, co do którego »wszystkie istotne elementy« zostały już zrealizowane” (wniosek, s. 9), gdyż opłata stała – w myśl art. 49a ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w brzmieniu sprzed nowelizacji – uiszczana była przed wszczęciem egzekucji. Krajowa Rada Komornicza podkreśliła, że ustawodawca, decydując się na takie unormowanie art. 2 ustawy zmieniającej, nie wskazał – w uzasadnieniu projektu tej ustawy – na jakąkolwiek wartość konstytucyjną, która usprawiedliwiłaby retroaktywne działanie nowelizowanych jej mocą przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Skutkiem zaś wejścia w życie art. 2 ust. 1-3 ustawy zmieniającej jest „(...) 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” (wniosek, s. 13). Zgodnie bowiem z art. 49a ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, w brzmieniu sprzed nowelizacji, opłata stała od opróżnienia lokalu z rzeczy lub osób wynosiła 40% przeciętnego wynagrodzenia i komornik opłatę tę pobierał od każdej izby z wyłączeniem pomieszczeń stanowiących przedpokoje, alkowy, korytarze, werandy, łazienki, spiżarnie, loggie. Nowelizacja zaś, po pierwsze, wprowadziła opłatę tymczasową uiszczaną przez wierzyciela wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Po drugie, obniżyła – do 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego – opłatę ostateczną za wprowadzenie

w posiadanie nieruchomości i opróżnienie lokalu. Po trzecie, określiła nowe zasady rozliczeń z dłużnikiem z tytułu opłaty uzupełniającej z uwzględnieniem sytuacji dobrowolnego wykonania obowiązku przez dłużnika po wezwaniu przez komornika i w terminie przez niego wyznaczonym bądź dobrowolnego wykonania obowiązku przez dłużnika przed doręczeniem wezwania komornika.

Krajowa Rada Komornicza zarzut retroaktywnego działania sformułowała również wobec art. 2 ust. 4-6 ustawy zmieniającej. Zdaniem Wnioskodawcy, z przepisu art. 2 ust. 4 ustawy zmieniającej wynika bowiem, że „(...) skutek zmienionych tą ustawą przepisów u.k.s.e. następowałby 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” (wniosek, s. 20). Takie uregulowanie art. 2 ust. 4 ustawy zmieniającej – zdaniem Wnioskodawcy – może stanowić podstawę do podważania prawomocnych postanowień kończących postępowanie w sprawie. Odnoszenie znowelizowanych przepisów do sytuacji sprzed ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 3/14, co miało miejsce dnia 22 października 2015 r., stwierdzającego niekonstytucyjność art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, jest, z kolei, swego rodzaju kwalifikowaną postacią naruszenia zasady nieretroakcji wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP. Wnioskodawca podkreślił przy tym, że z uzasadnienia owego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie wynikał obowiązek nadania temu orzeczeniu pełnej skuteczności od dnia jego ogłoszenia, którego konsekwencją

miałyby być konieczność nadania aż takiej mocy wstecznej zmienionym przepisom ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia przez zakwestionowany art. 2 ustawy zmieniającej zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP, Wnioskodawca zaś wskazał – przywołując w tym zakresie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r. o sygn. SK 34/08 – że „naruszenie zakazu retroakcji prawa prowadzi niejednokrotnie do automatycznego naruszenia porządku demokratycznego – w szczególności zaś: zasady zaufania obywateli do państwa i prawa” (OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165). Szczególnym (wręcz kwalifikowanym) naruszeniem – w ocenie Wnioskodawcy – zasady ochrony zaufania obywateli do państwa jest treść art. 2 ust. 4 ustawy zmieniającej. „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” (wniosek, s. 41).

Z argumentów na rzecz niezgodności art. 2 ustawy zmieniającej z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP Krajowa Rada Komornicza wyprowadziła także zarzut niezgodności art. 2 ustawy zmieniającej z art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Wnioskodawca podniósł w tym zakresie, że przepisy art. 2 ust. 1-3 ustawy zmieniającej – oparte na zasadzie bezpośredniego działania nowego prawa, ale wywołujące skutek retroaktywny, a także przepisy art. 2 ust. 4-6 zaskarżonej ustawy, pozwalające na ingerencję w prawomocne postanowienia o kosztach egzekucyjnych – powodują negatywne

konsekwencje w sferze majątkowej komorników, którzy z jednej strony wykonują funkcję publiczną, z drugiej jednakże prowadzą działalność na własny rachunek.

Uzasadniając niezgodność art. 2 ust. 4-6 ustawy zmieniającej z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, Krajowa Rada Komornicza wywiodła, że istnieją dwie grupy komorników (podmiotów podobnych, którym w świetle Konstytucji RP przysługuje równa ochrona). Jedna z tych grup wydała postanowienia o kosztach egzekucji na podstawie art. 770 k.p.c. przed ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 2015 r. o sygn. P 3/14. Postanowienia te, wskutek niezaskarżenia ich przez strony lub upływu terminu, uprawomocniły się i zostały przed tą datą wykonane. Druga zaś grupa wydała postanowienia, które z różnych powodów nie zostały wykonane. Zdaniem Wnioskodawcy, wobec drugiej grupy komorników ustawodawca wprowadził unormowania niekonstytucyjne, bowiem „(...) 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” (wniosek, s. 51).

Argumentując zaś niezgodność art. 3 ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji RP w zakresie odpowiedniej *vacatio legis*, Wnioskodawca podniósł, że ustawodawca, nie podejmując dostatecznie szybko działań legislacyjnych mających na celu realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. o sygn. P 3/14, a następnie ustanawiając przepisy przejściowe uniemożliwiające dokończenie wszczętych wcześniej spraw na dotychczasowych zasadach, naruszył zasadę zachowania odpowiedniego okresu

vacatio legis, przerzucając wręcz na komorników sądowych zarówno skutki działania nowego prawa, jak i wspomnianej opieszałości ustawodawcy.

Wniosek Krajowej Rady Komorniczej podlegał wstępnemu rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, przez Trybunał Konstytucyjny, który, po analizie dopuszczalności kontroli kwestionowanych w nim przepisów, postanowieniem z dnia 6 grudnia 2018 r. (sygn. Tw 2/18), nadał mu dalszy bieg. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał stwierdził, że Krajowa Rada Komornicza wykazała, iż zakwestionowane we wniosku przepisy dotyczą spraw objętych zakresem ogólnokrajowej władzy organizacji zawodowej (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP), na co wskazuje art. 83 i art. 85 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Trybunał uznał też, że Wnioskodawca prawidłowo określił przedmiot kontroli i wzorce kontroli, jak również dostatecznie uzasadnił sformułowane we wniosku zarzuty.

Zauważyć jednak należy, że zarówno wniosek Krajowej Rady Komorniczej, jak i postanowienie Trybunału Konstytucyjnego, nadające mu bieg, datowane są na okres, w którym obowiązywała jeszcze ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Przedmiotem zaskarżenia – co należy przypomnieć – Krajowa Rada Komornicza uczyniła więc przepisy przejściowe ustawy zmieniającej ową ustawę o komornikach sądowych i egzekucji oraz przepis dotyczący wejścia w życie ustawy zmieniającej. Ustawodawca w ustawie zmieniającej posłużył się zasadą bezpośredniego działania nowego prawa, poprzez wskazanie – w art. 2 ust. 1 tej ustawy – że do postępowań egzekucyjnych wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

Z początkiem 2019 r. nastąpiła jednak kolejna zmiana prawa dotycząca komorników sądowych. W dniu 1 stycznia 2019 r. weszły bowiem w życie dwie nowe ustawy: ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U.

poz. 771 ze zm.; dalej jako: ustawa o komornikach sądowych) oraz ustawa z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. poz. 770 ze zm.; dalej jako: ustawa o kosztach komorniczych). Jako że ustawa o komornikach sądowych w sposób kompleksowy uregulowała kwestie związane z powoływaniem i funkcjonowaniem komorników sądowych oraz aplikantów, asesorów, a także z samorządem zawodowym czy kwestiami nadzoru nad komornikami, ustawodawca w art. 305 tej ustawy postanowił, że z dniem 1 stycznia 2019 r. utraci moc dotychczas obowiązująca ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Kwestie dotyczące opłat stałych pobieranych przez komorników w sprawach o egzekucję świadczeń niepieniężnych – z którymi związane były zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy przejściowe ustawy zmieniającej – uregulowane zostały zaś w ustawie o kosztach komorniczych.

Zagadnienia intertemporalne w ustawie o kosztach komorniczych unormowane zostały jednak odmiennie niż w ustawie zmieniającej, gdyż ustawodawca wskazał – w art. 52 ust. 1 tej ustawy – że do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Ustawodawca posłużył się zatem w tym wypadku regułą stosowania dawnego prawa do spraw wszczętych i niezakończonych pod rządami tego uprzednio obowiązującego prawa.

W świetle powyższych regulacji powinno się zatem przyjąć, że, pomimo utraty mocy obowiązującej ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, przepisy tej ustawy – zmienione zaskarżoną wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej ustawą zmieniającą – mogą mieć, w niektórych sytuacjach, jeszcze zastosowanie.

Należy jednak mieć na względzie, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie nie są przepisy ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, lecz przepisy przejściowe i przepis końcowy ustawy ją zmieniającej. W obecnym stanie prawnym niezbędne wydaje się zatem rozważenie – przy uwzględnieniu treści art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed

Trybunałem Konstytucyjnym – czy dopuszczalne jest poddanie orzekaniu przez Trybunał Konstytucyjny tak określonego przedmiotu kontroli.

Poddając analizie powyższe, w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że, zgodnie z zasadą *tempus regit actum*, normy ustanowione w danym akcie należy stosować do oceny zdarzeń, które mają miejsce w czasie obowiązywania tego aktu, a więc po wejściu w życie, a przed wygaśnięciem lub uchyleniem tego aktu. Akty normatywne nie wchodzą jednak w życie w próżni, lecz w trakcie trwania określonych postępowań czy też określonych stosunków prawnych. Niezbędne jest zatem regulowanie przez ustawodawcę zagadnień intertemporalnych. W orzecznictwie sądowym i w nauce prawa nie wykształciła się jednak dotąd powszechnie przyjęta reguła intertemporalna, która jednakowo określałaby sposób normowania zagadnień intertemporalnych. Brak takiej ogólnej reguły spowodował, że w § 30 ust. 1 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tj.: Dz. U. z 2016 r., poz. 283; dalej jako: Zasady techniki prawodawczej) określona została zasada każdorazowego regulowania przez ustawodawcę, w przepisach przejściowych, wpływu nowej albo znowelizowanej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem ustawy albo ustaw dotychczasowych, bez względu na to, czy do tych stosunków zamierza się stosować przepisy dotychczasowe, przepisy nowe, czy przepisy regulujące ten wpływ w sposób odmienny od przepisów dotychczasowych i przepisów nowych. Konieczność właściwego stanowienia przepisów przejściowych była również podkreślana wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który zauważał, że nakaz normowania przepisów przejściowych – wyczerpująco regulujących kwestie wymienione w § 30 Zasad techniki prawodawczej – wynika z takich zasad konstytucyjnych jak zasada poprawnej legislacji, zasada ochrony praw nabytych, zasada niedziałania prawa wstecz, zasada pewności prawa. W wyroku z dnia 24 października 2000 r. o sygn. SK

7/00 Trybunał podkreślił, że stanowienie przepisów przejściowych musi obejmować wszystkie sytuacje, które mogą pojawiać się na tle wprowadzania w życie nowych uregulowań (zob. OTK ZU nr 7/2000, poz. 256). Trybunał zauważył też, iż „[u]stawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego jego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie zrodził on do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. W związku z tym, że demokratyczne państwo prawne oznacza państwo w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca dokonując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, zob. też wyroki z dnia 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 42 oraz z dnia 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27). W związku z tak określonymi powinnościami ustawodawcy w zakresie stanowienia przepisów przejściowych, w doktrynie również podkreśla się, że brak takich przepisów w sytuacji, która wymaga ich ustanowienia, jest jednym z poważniejszych naruszeń Zasad techniki prawodawczej. „Zaniedbanie to jest szczególnie dotkliwe, jeśli zważyć, że Trybunał Konstytucyjny może jedynie eliminować pewne przepisy z obrotu, nie jest natomiast w stanie naprawić zaniedbań prawodawcy” (G. Wierczyński, *Komentarz do § 30 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych*, system informacji prawnej LEX).

Brak powszechnie przyjętej ogólnej reguły jednakowo określającej sposób normowania kwestii intertemporalnych oraz, podniesiona przez doktrynę,

niemożność „naprawienia” przez Trybunał Konstytucyjny błędów ustawodawcy w zakresie stanowienia przepisów przejściowych skłania, aby odnieść się pokrótce również do skutków prawnych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Skutki te rozpatrywane są zasadniczo na dwóch płaszczyznach. Pierwsza – to skutki orzeczenia dla dalszego losu skontrolowanego aktu normatywnego lub zawartej w nim normy, nazywane też „skutkami makro”. Druga zaś – to skutki orzeczenia dla decyzji, orzeczeń i rozstrzygnięć podjętych w przeszłości na podstawie takiego aktu lub normy, określane „skutkami mikro” (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 418). Dla niniejszych rozważań istotne znaczenie mają tzw. skutki makro orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Kwestie owych skutków uregulowane zostały w art. 190 Konstytucji RP, w którego ustępie pierwszym ustrojodawca przewidział, że wszystkie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego „mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”; w ustępie drugim (zdanie pierwsze) tego artykułu wskazał, że „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony”; dookreślając – w ustępie 3 (zdanie pierwsze) – iż orzeczenie Sądu Konstytucyjnego „wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego”. Konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przewidzianą w art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, jest więc wyeliminowanie (derogacja) niekonstytucyjnej normy z systemu prawnego z dniem ogłoszenia orzeczenia Trybunału w organie urzędowym lub – w sytuacji skorzystania przez Sąd Konstytucyjny z kompetencji określonej w art. 190 ust. 3 zdanie 1 *in fine* Konstytucji RP – z nadejściem terminu wskazanego przez Trybunał i pod warunkiem niedokonania zmian przez ustawodawcę w okresie odroczenia utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Posłużenie się w art. 190 ust. 3 zd. 1 *in fine* ustawy zasadniczej sformułowaniem „utrata mocy obowiązującej”, następującej

jako konsekwencja „wejścia w życie” orzeczenia, i nadanie w art. 190 ust. 1 orzeczeniom „mocy powszechnie obowiązującej” upodabnia w pewnym stopniu skutki orzeczenia do skutków zmiany prawodawczej. Podobieństwo polega jednak w zasadzie tylko na tym, że w obu wypadkach następuje zmiana stanu prawnego. „Z dniem, w którym przepis został przez ustawodawcę uchylony albo zastąpiony innym (...) ustaje obowiązek jego stosowania. Uchylenie przepisu przez ustawodawcę nie musi natomiast wykluczać jego zastosowania do oceny stanów faktycznych zrealizowanych przed uchyleniem. Tę kwestię regulują normy prawa międzyczasowego (intertemporalnego). (...) Jeżeli norma prawa międzyczasowego przewiduje, że uchylony przepis ma być nadal stosowany do oceny stanów faktycznych z okresu poprzedzającego uchylenie, oznacza to, że w tym zakresie przepis nadal zachowuje moc obowiązującą, podczas gdy do oceny późniejszych stanów faktycznych stosować należy przepis, który zastąpił przepis uchylony. (...) Skutki stwierdzenia przez TK, że dany przepis jest niezgodny z przepisem wyższej rangi, są znacznie dalej idące. Polegają mianowicie na całkowitym wyłączeniu możliwości stosowania tego przepisu nawet do stanów faktycznych powstałych w okresie przed ogłoszeniem wyroku TK, czyli w okresie, gdy przysługiwała mu moc obowiązująca” (A. Mączyński, J. Podkowik, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1208). Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 21 lutego 2006 r. o sygn. K 1/05, także wskazał, że „[p]rzepisy uznane przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją zostają (...) usunięte z porządku prawnego, przestają być jego elementem. Orzeczenie takie powoduje bowiem bezwzględne, bezwarunkowe i bezpośrednie zniesienie (kasację) przepisów (norm) w nim wskazanych. Następuje to niezależnie od działań innych organów państwowych” (OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18). Przyjmuje się więc, że „derogacja trybunalska” danego przepisu oznacza zakaz jego stosowania do jakichkolwiek sytuacji. Po wydaniu orzeczenia przez Trybunał nie jest też konstytucyjnie dopuszczalne stanowienie norm mających treść ocenioną przez

Trybunał jako niekonstytucyjna. Jak bowiem zauważył Sąd Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 lipca 2012 r. o sygn. K 8/10, „(...) powtórzenie zrębów uznanej już raz za niekonstytucyjną konstrukcji prawnej stanowi wyraz lekceważenia przez Sejm rozstrzygnięć Trybunału oraz dowodzi ignorowania nałożonego na wszystkie organy państwa obowiązku wykonywania orzeczeń sądu konstytucyjnego (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78). Niedopuszczalne jest też wprowadzanie przepisów przejściowych, do jakichkolwiek stanów faktycznych, nakazujących stosowanie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1210).

Mając na uwadze powyższe wywody, stwierdzić należy, że w sprawie wywołanej wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej ewentualne uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że zaskarżone przepisy przejściowe i przepis określający termin wejścia w życie ustawy zmieniającej są niegodne z Konstytucją RP, spowoduje pozbawienie tych przepisów mocy obowiązującej.

Orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności owych przepisów oznaczać będzie, z kolei, konieczność ponownego ich określenia.

W literaturze przedmiotu i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się bowiem, że stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu ustawowego wskazującego termin wejścia w życie ustawy – bez stwierdzenia niekonstytucyjności całej ustawy – oznacza, że ów termin wymaga ponownego określenia (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1211 i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

Podobnie należy przyjmować w kwestii stwierdzenia niekonstytucyjności regulacji przejściowych. Nakaz wyraźnego rozstrzygnięcia zagadnień intertemporalnych przez samego ustawodawcę wynika bowiem z tego, że w polskim systemie prawnym nie obowiązuje żadna ogólna zasada (lub domniemanie) działania konkretnego prawa w przypadku braku regulacji intertemporalnych w danym akcie normatywnym (zob. G. Wierczyński, *op. cit.*).

Co prawda, Trybunał Konstytucyjny stał na stanowisku, że ustawodawca może zrezygnować ze stanowienia przepisów przejściowych, wskazując – w orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r. – że wówczas, ów ustawodawca, decyduje się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa (zob. K. 9/92, OTK nr 1, poz. 6). W wyroku z dnia 8 listopada 2006 r. o sygn. K 30/06 Trybunał dodatkowo zauważał, iż „(...) brak przepisów przejściowych nie przesądza sam przez się o luce w zakresie regulacji intertemporalnej. W polskiej kulturze prawnej wykształciły się reguły międzyczasowe, które znajdują zastosowanie w procesie stosowania prawa. Jeżeli brak wyraźnie wyrażonej woli ustawodawcy, sąd i inne organy stosujące prawo muszą kwestię intertemporalną rozstrzygnąć na podstawie tych właśnie reguł, mając wybór między zasadą dalszego działania ustawy dawnej i zasadą bezpośredniego skutku ustawy nowej. Milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne. Reguły intertemporalne nie są niesporne, w związku z tym wysoce pożądane jest wyraźne rozstrzygnięcie sytuacji międzyczasowych przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak, że brak przepisów przejściowych w każdym wypadku można kwalifikować jako naruszający art. 2 Konstytucji RP. Jeżeli zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji na skutek braku regulacji intertemporalnej miałby się ostać, wówczas wnioskodawca musiałby wykazać, że ten brak powoduje naruszenie chociażby takich zasad konstytucyjnych jak zasada bezpieczeństwa prawnego czy zasada ochrony praw nabytych, a dodatkowo nie znajduje uzasadnienia w potrzebie ochrony wartości konstytucyjnych” (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149). W innych jednak orzeczeniach Sąd Konstytucyjny wyraźnie podkreślał, że „(...) obiegowo przyjmowana teza, jakoby istniało swoiste »domniemanie« przemawiające za bezpośrednim działaniem prawa nowego jest – obecnie – znacznym konstytucyjnym uproszczeniem” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia

9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; zob. też wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. P 36/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 81 oraz z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 134). W literaturze także zaznacza się, że „[o]becnie nie ma już wątpliwości, że brak przepisów przejściowych oznacza lukę w zakresie rozstrzygnięcia problemów intertemporalnych (...). Trzeba więc kwestie intertemporalne rozstrzygać wyraźnymi przepisami przejściowymi” (G. Wierczyński, *op. cit.*).

Ewentualna „derogacja trybunalska” przepisów przejściowych do ustawy zmieniającej i przepisu o wejściu w życie tej ustawy oraz zobowiązanie ustawodawcy do określenia nowych przepisów w tej materii, odnoszących się jednakże do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, która utraciła moc z dniem 1 stycznia 2019 r. – i jest stosowana wyłącznie na podstawie regulacji intertemporalnych określonych w dwóch nowych ustawach komorniczych – oznaczałoby zatem zobowiązanie tego ustawodawcy do wprowadzenia zmian w prawie już nieobowiązującym, co, z kolei, jest niezgodne z zasadami techniki prawodawczej.

Podnieść też należy, że ewentualne pozbawienie mocy obowiązującej przepisów przejściowych ustawy zmieniającej i zastąpienie ich unormowaniem, że do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się dotychczasowe prawo, mogłoby się wiązać z wystąpieniem stanu tzw. wtórnej niekonstytucyjności polegającego, w tym wypadku, na ustanowieniu obowiązku dalszego stosowania prawa, które zostało uprzednio uznane przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją RP. Zmiany do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, które wprowadziła ustawa zmieniająca, były bowiem konsekwencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. o sygn. P 3/14, którym Trybunał orzekł zakresowo o niekonstytucyjności art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Przedstawione rozważania prowadzą zatem do konstatacji, że orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny, w obecnym stanie prawnym dotyczącym komorników sądowych, o zaskarżonych przepisach ustawy zmieniającej jest niedopuszczalne i podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Horstmann
Zastępca Prokuratora Generalnego