



Warszawa, 18 lipca 2019 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 6/19
BAS-WAKU-806/19

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	1 0 . 0 7 . 2 0 1 9
Nr wg EZD	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Zielonej Górze IX Wydział Egzekucyjny z 26 lutego 2019 r. (sygn. akt P 6/19), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. – o kosztach komorniczych (Dz. U. poz. 770, ze zm.) **jest zgodny** z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji;

2) art. 52 ust. 2 ustawy wymienionej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed wejściem w życie tej ustawy, **jest niezgodny** z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

Na wniosek wierzyciela z stycznia 2018 r., komornik sądowy prowadził postępowanie egzekucyjne. W dniu grudnia 2018 r. wierzyciel nadał w urzędzie pocztowym, nieopatrzone żadnym uzasadnieniem, wniosek o umorzenie tego postępowania. W konsekwencji komornik, postanowieniem z stycznia 2019 r., umorzył postępowanie oraz obciążył wierzyciela opłatą 5% w kwocie zł na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. – o kosztach komorniczych (Dz. U. poz. 770, ze zm.; dalej: u.k.k. lub ustawa o kosztach).

Od tego postanowienia wierzyciel wywiódł skargę, zarzucając bezpodstawne obciążenie go opłatą. Jego zdaniem, skoro wniosek o umorzenie postępowania nadał w 2018 r., to do oceny, kogo obciążyć opłatą egzekucyjną, winien mieć zastosowanie art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1309, ze zm.), która obowiązywała do końca 2018 r. Ponadto, wierzyciel akcentował, że wniosek o umorzenie złożył z powodu bezskuteczności postępowania egzekucyjnego.

Postanowieniem z 26 lutego 2019 r. (sygn. akt) Sąd Rejonowy w Zielonej Górze IX Wydział Egzekucyjny (dalej: sąd pytający) skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, które zainicjowało niniejszą sprawę, i do czasu jego rozstrzygnięcia zawiesił toczące się przed nim postępowanie ze skargi wierzyciela na czynności komornika sądowego. Sąd pytający wyjaśnił, że negatoryjny wyrok Trybunału Konstytucyjnego może wpłynąć na rozstrzygnięcie sprawy sądowej w ten sposób, że w sposób odmienny, niż wynika to z literalnego brzmienia kwestionowanego przepisu, zostanie rozstrzygnięta kwestia obciążenia strony postępowania egzekucyjnego opłatą komorniczą, czyli przy zastosowaniu przepisów obowiązujących przed nowelizacją.

Jednocześnie sąd pytający podkreślił, że skarga na czynności komornika sądowego o podanej wyżej treści i w opisanym stanie faktycznym jest jedną z licznych, podobnych skarg wnoszonych do sądu. Różnią się one tym, że w niektórych wypadkach wnioski o umorzenie postępowania egzekucyjnego były składane znacznie wcześniej niż złożony przez skarżącego się wierzyciela. Obrazuje to szczególną wagę przedstawionego w pytaniu prawnym problemu konstytucyjnego.

II. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli sąd pytający uczynił art. 52 ust. 2 ustawy o kosztach, który – wraz z nieobjętymi pytaniem prawnym jednostkami redakcyjnymi – ma następujące brzmienie:

„Do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe” (ust. 1); „Do postępowań, o których mowa w ust. 1, przepisy art. 29 i art. 30 stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy” (ust. 2); „Jeżeli przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy powstały okoliczności uprawniające do złożenia wniosku, o którym mowa w art. 49 ust. 2b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1277, 1343, 1452 i 1910 oraz z 2018 r. poz. 398), do tego wniosku i jego rozpoznania stosuje się przepisy dotychczasowe” (ust. 3).

Z kolei przepisy o kosztach, do których odsyła zakwestionowany art. 52 ust. 2 u.k.k., stanowią, co następuje.

„Art. 29. 1. W razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela albo na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, wierzyciela obciąża opłata stosunkowa w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Jeżeli jednak wierzyciel wykaże, że przyczyna umorzenia postępowania egzekucyjnego wiąże się ze spełnieniem świadczenia przez dłużnika w terminie miesiąca od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji albo z zawarciem w tym terminie porozumienia między wierzycielem a dłużnikiem dotyczącego sposobu lub terminu spełnienia świadczenia, opłata ta obciąża dłużnika. Jeżeli spełnienie świadczenia lub zawarcie porozumienia z wierzycielem nastąpiło po upływie miesiąca od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, obciąża go opłata w wysokości 10% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania.

2. Jeżeli wniosek wierzyciela, o którym mowa w ust. 1, został zgłoszony przed doręzeniem dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, opłata wynosi 100 złotych.

3. W sprawach o egzekucję świadczeń powtarzających się w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela albo na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania

cywilnego dłużnika obciąża opłata stosunkowa w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.

4. W razie umorzenia postępowania egzekucyjnego z innych przyczyn niż wskazane w ust. 1 komornik pobiera od wierzyciela opłatę w wysokości 150 złotych, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 30. Opłata podlega zmniejszeniu o sumę opłat egzekucyjnych ściągniętych i obciążających dłużnika.

5. Opłaty, o której mowa w ust. 4, nie pobiera się:

1) od osób fizycznych dochodzących roszczeń pracowniczych lub odszkodowawczych;

2) od jednostek samorządu terytorialnego;

3) od podmiotów, których przedmiotem działalności:

a) nie jest działalność finansowa i ubezpieczeniowa w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1068, z 2017 r. poz. 60 oraz z 2018 r. poz. 650) albo

b) jest działalność finansowa i ubezpieczeniowa w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, o ile są wierzycielami pierwotnymi, a wierzytelność nie była przedmiotem obrotu

– pod warunkiem że postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte przed upływem dwóch lat od powstania tytułu egzekucyjnego obejmującego daną wierzytelność.

6. Przepisu ust. 1 zdanie pierwsze nie stosuje się do wierzyciela będącego jednostką samorządu terytorialnego.

7. W celu pobrania opłat, o których mowa w ust. 1-4, komornik wydaje postanowienie”.

„Art. 30. W razie oczywiście niecelowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub wskazania we wniosku o wszczęcie egzekucji osoby niebędącej dłużnikiem komornik wydaje postanowienie o pobraniu od wierzyciela opłaty stosunkowej w wysokości 10% egzekwowanego świadczenia. W takim przypadku komornik nie ściąga ani nie pobiera opłaty od dłużnika, a opłatę ściągniętą lub pobraną zwraca dłużnikowi. Przepisów art. 29 ust. 1-3 nie stosuje się”.

2. Sąd pytający zaznaczył, że ponieważ rozpatrywana przezeń skarga na czynności komornika sądowego dotyczy obciążenia wierzyciela opłatą komorniczą, to rozważania ograniczył do kwestii opłaty komorniczej, z całkowitym pominięciem wydatków.

Z kolei konstrukcja *petitum* pisma wszczynającego sprawę przed TK wskazuje na to, że z woli inicjatora postępowania art. 52 ust. 2 u.k.k. ma stanowić przedmiot trybunalskiej kontroli w zakresie, „w jakim przewiduje wydanie postanowienia o pobraniu opłaty komorniczej od strony postępowania w postępowaniu egzekucyjnym wszczętym i niezakończonym przed jej wejściem w życie, bez uzależnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie opłaty od daty, w której ziściło się zdarzenie warunkujące pobranie opłaty, względnie obciążenie nią wierzyciela lub dłużnika”.

Obowiązująca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasada *falsa demonstratio non nocet* pozwala korygować przedmiot kontroli. W niniejszej sprawie jest to konieczne, bowiem zarzut niezgodności art. 52 ust. 2 u.k.k. z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą określoności przepisów prawa jest tego rodzaju (o czym niżej), że zmusza do przyjęcia, iż odnosi się on do wymienionego przepisu ustawy o kosztach w pełnym zakresie.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: ustawa o TK) pytanie prawne Prezes Trybunału kieruje do rozpoznania, jeżeli spełnia wymagania przewidziane w ustawie, w przeciwnym razie następuje wezwanie do usunięcia stwierdzonych braków. Na tle tej procedury w piśmiennictwie formułowany jest pogląd o istnieniu „*quasi* wstępnej kontroli pytań prawnych” (P. Tuleja, *Wpływ przesłanki funkcjonalnej na sposób rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sądowy” 2017, nr 6, s. 17). Niezależnie od tej fazy, w orzecznictwie sądu konstytucyjnego przyjmuje się, że rozpoznając merytorycznie sprawę Trybunał na każdym etapie postępowania powinien badać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08; 6 lipca 2010 r., sygn. akt

P 34/09; 29 lutego 2012 r., sygn. akt P 3/10; 26 listopada 2015 r., sygn. akt P 32/13; 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt P 17/16).

Dlatego w niniejszej sprawie, oprócz modyfikacji dokonanej powyżej w ramach wyznaczonych zasadą *falsa demonstratio non nocet* i przy uwzględnieniu intencji sądu pytającego, przed analizą konstytucyjności należy poczynić ustalenia o charakterze formalnym, co do dopuszczalności kontroli zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Z uwagi na konieczność spełniania przez pytanie prawne tzw. przesłanki funkcjonalnej, której istotą jest wymóg relewancji, czyli wystąpienia zależności między odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne sądu a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed tym sądem, *in casu* niezbędne jest doprecyzowanie zakresu zaskarżenia.

Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku sądu konstytucyjnego wywrze wpływ na konstrukcję podstawy rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 137 i 149; L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych*, Warszawa 2014, s. 165-166; M. Masternak-Kubiak, *Funkcjonalna przesłanka pytania prawnego [w:] Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego. Wybrane zagadnienia*, red. K. Urbaniak, Poznań 2018, s. 154 oraz liczne orzeczenia TK m.in.: wyrok z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07 oraz postanowienia z 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09; 28 kwietnia 2015 r., sygn. akt P 58/13; 16 października 2018 r. sygn. akt P 8/18). Pytanie prawne nie może być oderwane od przedmiotu rozpoznania w konkretnej sprawie toczącej się przed sądem pytającym, co przesądza o incydentalnym charakterze kontroli realizowanej na skutek wystąpienia sądu. W sprawie o sygn. akt P 5/18 Trybunał Konstytucyjny, przywołując wcześniejsze judykaty, przypomniał, że: „Zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy sprowadza się do ścisłej korelacji treści zadanego przez dany sąd pytania prawnego z rozstrzyganą przez ten sąd sprawą i wykluczone jest zadawanie przez sądy pytań «przy okazji» rozstrzyganej sprawy. Pytający sąd winien wykazać zatem istotne (ważkie) wątpliwości co do konstytucyjności danej regulacji, a także wykazać, że zakwestionowany przepis ma

w danej sprawie rzeczywiste zastosowanie. Okoliczność tę determinuje charakter pytania prawnego jako środka konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Niedopuszczalne jest pytanie prawne odnoszące się do przepisów niemających zastosowania w danej sprawie, albowiem nie może się ono przekształcić w środek inicjujący abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa” (postanowienie TK z 2 kwietnia 2019 r.).

3. W przepisach, do których odsyła zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 52 ust. 2 u.k.k., uregulowane są zasady pobierania opłat egzekucyjnych w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego. Zasady te są zróżnicowane – w szczególności gdy idzie o stawki opłat oraz obciążone nimi podmioty – w zależności od przyczyny umorzenia. W sprawie rozpatrywanej przez sąd pytający podstawę umorzenia postępowania stanowił wniosek wierzyciela. Z tego względu Sejm uznaje za celowe uściślić wyodrębniony w pytaniu prawnym zakres art. 52 ust. 2 u.k.k., czyniąc go w pełni adekwatnym do stanu faktycznego sprawy rozstrzyganej przez sąd pytający. Skutkiem powyższego będzie, w części obejmującej zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, zawężenie obszaru trybunalskiej kontroli – oraz rozważań prowadzonych w stanowisku Sejmu (co znajduje odzwierciedlenie w *petitum* niniejszego pisma) – do oceny zgodności art. 52 ust. 2 u.k.k. w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed wejściem w życie tej ustawy.

Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

IV. Zasada określoności przepisów prawa

1. Zarzuty sądu pytającego

Według sądu pytającego, ustawodawca nie zapewnił art. 52 ust. 2 u.k.k. dostatecznej określoności, bo nie wypowiedział się, jak organ egzekucyjny ma podejść do zdarzeń rzutujących na opłatę komorniczą, które ziściły się przed wejściem w życie ustawy. W jego ocenie art. 52 ust. 2 u.k.k. powinien mieć treść: „Do postępowań, o których mowa w ust. 1, przepisy art. 29 i art. 30 stosuje się od dnia

wejścia w życie niniejszej ustawy, jeśli zdarzenie stanowiące podstawę określenia opłaty ziściło się po wejściu w życie ustawy”. Deficyty kwestionowanego przepisu skłoniły sąd pytający do sformułowania względem niego zarzutu niezgodności z zasadą poprawnej (prawidłowej) legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

2. Wzorzec kontroli

Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywodzi się pewne zasady szczegółowe, wyznaczające określony w ten sposób model państwa. Można wśród nich wyróżnić katalog dyrektyw określanych zbiorczo mianem zasady przyzwoitej (poprawnej, prawidłowej) legislacji. Na podstawie tego orzecznictwa w literaturze zaliczono do nich: zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę *pacta sunt servanda*, zasadę poszanowania interesów w toku, zasadę nakazującą stosowanie przepisów przejściowych, zasadę odpowiedniej *vacatio legis*, zasadę zakazującą zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasadę określoności przepisów prawa, zasadę proporcjonalności oraz nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej (T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51; por. S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 674-685).

W niniejszej sprawie sąd pytający przedstawił wątpliwości dotyczące naruszenia art. 2 Konstytucji na tle zasady poprawnej (prawidłowej) legislacji. Argumenty lakonicznie przedstawione w uzasadnieniu wskazują, że istota zarzutu sprowadza się do uchybienia nakazowi określoności prawa, toteż rekonstrukcja standardu konstytucyjnego zostanie ograniczona do tego aspektu.

Zasada określoności przepisów prawa wymaga, aby przepisy prawa były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 684). Nakaz konstruowania przepisów prawa z zastosowaniem kryteriów poprawności, jasności i precyzji służy temu, by możliwe było wywiedzenie z nich jednoznacznych i zrozumiałych norm prawnych dla ich adresatów (T. Zalasinski, *op.*

cit., s. 203). Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego jest jednym z przejawów naruszenia wymagań konstytucyjnych dotyczących prawidłowej legislacji, ponieważ może rodzić niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a organom stosującym prawo stwarzać możliwość dowolnego działania (zob. m.in. wyroki TK z: 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 65/12; 22 listopada 2016 r., sygn. akt K 13/15 oraz powołane tam wcześniejsze wyroki TK). Poprawność przepisu, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, oznacza, że jest on właściwie skonstruowany z punktu widzenia językowego i logicznego (m.in. wyrok TK z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09).

3. Analiza zgodności

3.1. Rozważania co do meritum należy rozpocząć od przypomnienia, że Trybunał podkreśla w swoim orzecznictwie, iż: „pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter «kwalifikowany», przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce, albo – jak to ma miejsce w przypadku kontroli prewencyjnej – takie, których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotykać one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu” (wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 18 listopada 2014 r., sygn. akt K 23/12, podobnie wyroki TK z: 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02; 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05; 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt K 2/14; 13 listopada 2018 r., sygn. akt SK 17/17).

Zważywszy na sformułowane przez Trybunał wskazówki, nie można uznać – co zostanie niżej wykazane – że w niniejszej sprawie występują okoliczności, które

pozwalaby na pozbawienie mocy obowiązującej art. 52 ust. 2 u.k.k. z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności.

3.2. Po pierwsze, należy zauważyć, że sąd, którego wystąpienie zapoczątkowało niniejsze postępowanie przed Trybunałem, nie ma wątpliwości dotyczących sensu normatywnego art. 52 ust. 2 u.k.k. W uzasadnieniu pytania prawnego przeprowadzono wyczerpującą wykładnię (językową i systemową) przepisu stanowiącego przedmiot kontroli. Uzyskany rezultat został rozważony i potwierdzony na tle materiałów legislacyjnych oraz poglądów ujętych w komentarzu do ustawy o kosztach. Dokonaną analizę sąd pytający spuentował jednoznacznie negując trafność poglądu (prezentowanego przez skarżącego czynności komornika sądowego w sprawie zawisłej przed sądem pytającym), wedle którego jeżeli wniosek o umorzenie złożono pod rządami dotychczas obowiązujących przepisów, a komornik rozpoznaje go pod rządami nowej ustawy, to musi stosować dotychczasowe przepisy. Zdaniem inicjatora postępowania, chociaż każda z wymienionych w art. 29 i art. 30 u.k.k. przyczyn umorzenia postępowania (z urzędu albo na wniosek) mogła zaistnieć przed 1 stycznia 2019 r. albo po 31 grudnia 2018 r., dla rozstrzygnięcia o opłacie egzekucyjnej w świetle art. 52 ust. 2 u.k.k. nie ma to żadnego znaczenia. Organ egzekucyjny musi zastosować się do literalnego brzmienia przepisu i nie może stosować kryteriów różnicujących, które nie zostały w nim wymienione.

Należy odnotować, że sąd pytający dał wyraz swemu przekonaniu co do treści normatywnej przepisu stanowiącego przedmiot kontroli wyodrębniając w *petitum* pytania prawnego stosowny zakres zaskarżenia art. 52 ust. 2 u.k.k.

3.3. Po drugie, sąd pytający nie przywołał w uzasadnieniu swojego pytania prawnego żadnych przykładów z orzecznictwa, które wskazywałyby na występowanie niejednolitej praktyki w zakresie stosowania art. 52 ust. 2 u.k.k.

Wiedzy o rozbieżności w tej sferze działania organów egzekucyjnych, w szczególności zaś sądów, nie posiada również Sejm. W rozpatrywanym wypadku dokonanie miarodajnych ustaleń w oparciu o dane zgromadzone w powszechnie dostępnych bazach orzecznictwa sądowego nie jest możliwe. Pewne instrumenty w tym zakresie spoczywają natomiast w rękach Trybunału Konstytucyjnego, któremu na mocy art. 70 ust. 1 ustawy o TK przysługuje prawo zwrócenia się do Sądu

Najwyższego o przekazanie informacji w sprawie stosowania lub wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym.

3.4. Po trzecie, z punktu widzenia zarzutu naruszenia przez art. 52 ust. 2 u.k.k. konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa istotne znaczenie ma fakt, że zakwestionowany przepis jest jednolicie – i w sposób zbieżny z ustaleniami sądu pytającego – rozumiany przez przedstawicieli doktryny prawa.

Zdaniem M. Klonowskiego, na tle art. 52 ust. 2 u.k.k. za decydującą w zakresie ustalenia i poboru opłat, o których mowa w art. 29 i art. 30 u.k.k., należy uznać datę zakończenia postępowania, czyli datę wydania stosownego postanowienia w tym przedmiocie, a nie jego uprawomocnienia (tenże [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, red. R. Reiwer, Warszawa 2019, komentarz d art. 52, teza 3). Wspomniany autor zastrzega, że rozstrzygnięcie o poborze opłaty wydawane jest jednocześnie z rozstrzygnięciem o umorzeniu postępowania.

Dopuszczając ewentualność zróżnicowania w czasie wydania postanowienia o umorzeniu postępowania i postanowienia o opłacie egzekucyjnej, podobnie co do istoty (a więc odrzucając doniosłość momentu ziszczenia się przesłanki umorzenia postępowania egzekucyjnego dla określenia właściwego reżimu prawnego) wypowiada się I. Kunicki. Stwierdza on, że przepisy art. 29 u.k.k. „mają zastosowanie w postępowaniach wszczętych przed dniem 1.1.2019 r., jeżeli komornik orzeka w dniu 1.1.2019 r. albo w dniach następnym o opłacie egzekucyjnej w postępowaniu umorzonym. Komornik powinien zaś orzec o kosztach umorzonego postępowania, wydając postanowienie o umorzeniu. Jeżeli nawet komornik orzeka o opłacie później, po wydaniu postanowienia o umorzeniu postępowania, to znaczenie ma data orzekania o opłacie. Chodzi zatem o wypadki, gdy komornik orzeka o opłacie w dniu 1.1.2019 r., nie ma zaś znaczenia data wydania ani uprawomocnienia się postanowienia o umorzeniu” (tenże, *Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 52, pkt III.A.2).

Prezentowany kierunek wykładni art. 52 ust. 2 u.k.k. przyjmuje również M. Walasik, chociaż dostrzega, że przyjęte w tym przepisie rozwiązanie może być kwestionowane pod względem zgodności ze standardami konstytucyjnymi. Zdaniem wspomnianego autora, obowiązek zastosowania art. 29 u.k.k. „powstaje w przypadku wydania przez komornika postanowienia o umorzeniu postępowania bez względu na

to, kiedy wniósł o to wierzyciel albo kiedy upłynął określony w art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. okres sześciu miesięcy, w którym wierzyciel nie dokonał czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub nie zażądał podjęcia zawieszzonego postępowania. Może się wobec tego zdarzyć, że wierzyciel wniesie o umorzenie postępowania egzekucyjnego przed dniem wejścia w życie ustawy o kosztach komorniczych albo przed tym dniem upłynie okres sześciomiesięcznej bezczynności wierzyciela, natomiast komornik dopiero po wejściu w życie tej ustawy w życie wyda postanowienie i umorzeniu postępowania egzekucyjnego. W takiej sytuacji bezpośrednie zastosowanie art. 29 u.k.k. wywoła w istocie skutek podobny do wstecznego działania prawa (retroakcję niewłaściwą w ramach postępowania będącego w toku w chwili zmiany prawa). Prawne konsekwencje wniosku albo bezczynności wierzyciela nie będą bowiem podlegały ocenie na podstawie prawa miarodajnego w czasie wystąpienia tych zdarzeń (*tempus regit factum*), lecz według prawa, które dopiero po tym czasie weszło w życie. [...] Przy przyjęciu przedstawionej wykładni rozwiązanie intertemporalne przewidziane dla art. 29 i art. 30 u.k.k. będzie niekiedy prowadzić do ingerencji w prawa majątkowe stron postępowania egzekucyjnego, które w sposób dostateczny zostały ukształtowane pod rządami prawa dawnego” (tenże, *Regulacje intertemporalne w nowych ustawach komorniczych* [w:] *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych*, red. A. Marciniak, Sopot 2018, s. 29-31). Według M. Walasika kolizja z Konstytucją nie wystąpi wyłącznie w razie uznania, że art. 29 u.k.k. znajduje zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym będącym w toku tylko wtedy, gdy wierzyciel złożył wniosek o umorzenie tego postępowania (albo upłynął okres sześciomiesięcznej bezczynności wierzyciela) po wejściu w życie ustawy o kosztach (*ibidem*). Cytowany autor nie wypowiada się jednoznacznie w kwestii dopuszczalności bądź konieczności dokonania takiej korekty sensu normatywnego art. 52 ust. 2 u.k.k. jedynie w drodze jego wykładni.

3.5. Podsumowując, sąd pytający nie wykazał, że art. 52 ust. 2 u.k.k. jest narażony na rozbieżną interpretację, która mogłaby być źródłem niepewności jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a organom stosującym prawo (komornikom, sądom) stwarzać możliwość dowolnego działania na jego podstawie. Takich wniosków nie potwierdziła również analiza dostępnego orzecnictwa sądowego oraz poglądów prezentowanych w piśmiennictwie naukowym. Przeprowadzone ustalenia

prowadzą do zgoła przeciwnych wniosków. Zakwestionowany przepis ustawy o kosztach został skonstruowany w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości co do treści. W konsekwencji Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 52 ust. 2 u.k.k. **jest zgodny** z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

V. Zasada równości

1. Zarzuty sądu pytającego

Według inicjatora niniejszego postępowania zasadniczy problem konstytucyjny, który wyłania się na tle art. 52 ust. 2 u.k.k., polega na tym, że wskazany przepis niejednolicie – bo zależnie od woli organu egzekucyjnego lub okoliczności obiektywnych – określa skutki ekonomiczne w zakresie opłaty egzekucyjnej dla zdarzeń mających miejsce przed 1 stycznia 2019 r.

Porównując dotychczasowy i aktualny reżim prawny, sąd pytający ustalił, że w wypadku wniosku wierzyciela o umorzenie postępowania egzekucyjnego (art. 825 pkt 1 k.p.c.) na podstawie nowych przepisów opłata będzie pobierana co do zasady od wierzyciela, a na podstawie starych przepisów – od dłużnika. Co więcej, opłata ta wynosiła nie więcej niż 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania, a obecnie może ona sięgać nawet 10% tej wartości.

Stosowanie art. 52 ust. 2 u.k.k. może – w ocenie sądu pytającego – destabilizować zaufanie stron postępowania egzekucyjnego do obowiązującego prawa i organów, które na jego podstawie podejmują rozstrzygnięcia. Jak wskazano w pytaniu prawnym: „Szacując skutki ekonomiczne określonego działania lub zdarzenia prawnego, prognozy swoje opierają [strony postępowania egzekucyjnego – uwaga własna] na brzmieniu przepisów z daty tego działania lub zaistnienia zdarzenia. Niepewność, wynikająca z przypadkowego stworzenia organowi orzekającemu możliwości stosowania do jednego stanu faktycznego z tej samej daty różnych przepisów [...], albo do stosowania przez różne organy orzekające różnych przepisów do zdarzeń z tej samej daty [...] prowadzi do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Równe traktowanie przez władze publiczne wymaga, aby daniny publiczne, a tych wszakże dotyczy art. 52 ust. 2 u.k.k., nakładane były w jednakowej wysokości na osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji. W świetle art. 32 ust. 1 Konstytucji nie ma podstaw do różnicowania sytuacji prawnej strony w zależności od

tego, kiedy wydawane jest orzeczenie, w sytuacji, gdy jego wydanie zależy od woli organu lub okoliczności obiektywnej”.

2. Wzorzec kontroli

Wskazany jako wzorzec kontroli art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich w obrębie określonej klasy (kategorii): wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Pierwszym warunkiem weryfikacji zarzutu naruszenia zasady równości jest prawidłowe wyodrębnienie cechy relewantnej, charakteryzującej grupę, w ramach której do nierówności dochodzi. Nadto w orzecznictwie Trybunału dopuszcza się możliwość odstępstwa od zasady równego traktowania, uznając, że samo w sobie nie prowadzi ono jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. W wyroku z 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01, Trybunał stwierdził, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji. Konieczna jest ocena kryterium, na podstawie którego dokonano różnicowania, bo wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w przekonujących argumentach (zob. m.in. wyrok TK z 13 listopada 2018 r., sygn. akt SK 17/17).

3. Analiza zgodności

3.1. Każda zmiana prawa procesowego cywilnego wymaga rozstrzygnięcia, jakie prawo (dawne czy nowe) należy stosować w postępowaniach, które zostały wszczęte przed wejściem w życie zmienionego prawa i do tego momentu nie zostały prawomocnie ukończone. Powstały w tych okolicznościach problem intertemporalny może zostać rozstrzygnięty przy zastosowaniu zasady dalszego działania prawa dawnego, która stwarza obowiązek przeprowadzenia – wcześniej rozpoczętego – postępowania cywilnego w okresie po zmianie prawa na podstawie prawa

dotychczasowego (tzw. reguła kontynuacji, ciągłości postępowania). Alternatywę w rozpatrywanym obszarze stanowi zastosowanie mechanizmu bezpośredniego działania prawa nowego (tzw. reguła aktualizacji). Wówczas prawo to, jako aktualne, wyznacza od jakiegoś momentu reżim prawny postępowania cywilnego, mimo że zostało one wszczęte przed zmianą prawa.

Decyzja, która z konkurencyjnych zasad intertemporalnych w sposób właściwy ukształtuje reżim prawny postępowań cywilnych będących w toku w chwili zmiany prawa, należy do ustawodawcy. Niemniej, za przedłużeniem stosowania w tych postępowaniach przepisów prawa dawnego, albo poddaniem ich bezpośredniemu oddziaływaniu prawa nowego, powinny przemawiać określone racje. W literaturze wyrażane jest przekonanie, że korzystanie z reguły kontynuacji ma uzasadnienie wówczas, gdy zmiana prawa prowadzi do poważnej rekonstrukcji albo całkowitej transformacji systemu postępowania cywilnego względnie jego poszczególnych części. W pozostałych sytuacjach zmiany w prawie procesowym cywilnym w zakresie, w jakim prawo to reguluje organizację i przebieg postępowań cywilnych, powinny być wprowadzane przy zastosowaniu reguły aktualizacji (w wariantcie pozwalającym na utrzymanie w mocy skutków procesowych, które wystąpiły pod rządem prawa dawnego). Reguła ta jest więc uznawana za podstawowe rozstrzygnięcie intertemporalne na tym obszarze tego prawa, a rozwiązanie oparte na regule kontynuacji jako subsydiarne względem niego (M. Walasik, *Rozstrzygnięcia intertemporalne w prawie procesowym cywilnym* [w:] *Problematyka intertemporalna w prawie. Zagadnienia podstawowe. Rozstrzygnięcia intertemporalne. Geneza i funkcje*, red. J. Mikołajewicz, Warszawa 2015, s. 496). Warto zaznaczyć, że w opinii przywołanego autora możliwość bardziej swobodnego wykorzystania reguły aktualizacji przy dokonywaniu zmian prawa procesowego cywilnego jest ściśle związana ze specyfiką wspomnianej dziedziny prawa. Zdaniem M. Walasika: „Prawo procesowe cywilne normuje przede wszystkim organizację i przebieg postępowania cywilnego, w którym udzielana jest ochrona prawna w sprawach wynikających z określonych stosunków z zakresu prawa materialnego (art. 1 k.p.c.). Normy tego prawa służą zatem do dochodzenia ochrony prawnej, lecz same nie są co do zasady źródłem samoistnych praw podmiotowych, które mogłyby podlegać osobnej ochronie” (tenże, *Intertemporalna reguła kontynuacji w prawie procesowym cywilnym* [w:] *Proces cywilny. Nauka – kodyfikacja – praktyka*.

Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Feliksowi Zedlerowi, red. P. Grzegorzczak i in., Warszawa 2012, s. 324-325).

Uwagi te znajdują odpowiednie odniesienie do postępowania egzekucyjnego. Postępowanie to jest prawnie zorganizowanym działaniem organów egzekucyjnych z udziałem zainteresowanych podmiotów, mającym na celu skuteczne urzeczywistnienie konkretnej normy prawnej, ustalonej w tytule egzekucyjnym, poprzez doprowadzenie za pomocą środków przymusu do uzyskania przez wierzyciela świadczenia należnego mu od dłużnika (tak np. Z. Szczurek [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, red. Z. Szczurek, Lex/el. nr 32166, komentarz do art. 758 k.p.c., teza 2). Kodeks postępowania cywilnego dzieli się na cztery części: część pierwsza – *Postępowanie rozpoznawcze*, część druga – *Postępowanie zabezpieczające*, część trzecia – *Postępowanie egzekucyjne*, część czwarta – *Przepisy z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego*. Do postępowania egzekucyjnego ma zastosowanie art. 13 § 2 k.p.c., według którego przepisy o procesie stosuje się odpowiednio do innych rodzajów postępowań, unormowanych w kodeksie postępowania cywilnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Ponieważ postępowanie egzekucyjne pozostaje w ścisłym związku z postępowaniem rozpoznawczym (ze względu na wspólny cel obu postępowań, jakim jest realizacja naruszonej normy prawa cywilnego), to większość z naczelnych zasad procesu cywilnego aktualizuje się także w egzekucji.

3.2. W związku z powyższym, w niniejszej sprawie należy przypomnieć powody, dla których ustawodawca zaaprobował, a następnie uchwalił, proponowaną przez projektodawcę regulację intertemporalną, znajdującą wyraz w zakwestionowanym art. 52 ust. 2 u.k.k. Za przyjęciem zasady bezpośredniego (natychmiastowego) działania nowego prawa w odniesieniu do umarzania postępowań egzekucyjnych na wniosek wierzyciela przemawiała *ratio legis* zmiany normatywnej, wprowadzonej przez ustawę o kosztach komorniczych w zakresie opłat egzekucyjnych związanych ze wspomnianym sposobem kończenia postępowań komorniczych.

Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o kosztach komorniczych: „W art. 28 projektu [odpowiadającym treścią obecnemu art. 29 u.k.k. – uwaga własna] wprowadzono nowe rozwiązanie dotyczące opłaty pobieranej

w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela lub z powodu jego beczynności. W takich przypadkach to wierzyciel będzie zobowiązany do uiszczenia opłaty w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Propozycja ta zmienia dotychczasową regułę, według której w takich przypadkach opłata egzekucyjna obciąża dłużnika. Aktualnie obowiązujące rozwiązanie rodzi bowiem konsekwencje trudne do zaakceptowania, gdyż dłużnik, który ma wolę zaspokojenia wierzyciela i środki pozwalające na prowadzenie egzekucji, nie ma wpływu na działania wierzyciela. To wierzyciel podejmuje bowiem decyzję o złożeniu wniosku o wszczęcie egzekucji oraz wniosku o umorzenie postępowania egzekucyjnego. Opisany mechanizm w wielu sytuacjach służył szykanowaniu dłużników i generowaniu dodatkowych kosztów. W konsekwencji dochodziło do niekontrolowanego rozrostu rynku obrotu wierzytelnościami. Obciążanie dłużnika opłatą egzekucyjną w razie umorzenia postępowania z woli wierzyciela (na skutek jego wniosku albo beczynności) nie znajduje też uzasadnienia systemowego. Z przepisu art. 203 § 3 k.p.c. wynika, że w razie cofnięcia pozwu pozwany może złożyć wniosek o przyznanie mu kosztów, co oznacza, że w takim przypadku powód jest traktowany jako strona przegrywająca proces. W judykaturze przyjmuje się, że reguła ta nie znajduje zastosowania wówczas, gdy przyczyną cofnięcia pozwu jest spełnienie świadczenia przez pozwanego albo zawarcie porozumienia między stronami co do terminu lub sposobu spełnienia świadczenia. Identyczne *ratio legis* zachodzi w omawianych sytuacjach i proponowana zmiana odpowiada temu samemu założeniu. Zmiana ta powinna wyeliminować powyższe nieprawidłowości. Jeżeli umorzenie postępowania na wniosek wierzyciela albo z uwagi na jego beczynność jest spowodowane spełnieniem świadczenia bezpośrednio do rąk wierzyciela, do uiszczenia opłaty będzie zobowiązany dłużnik. Proponuje się jednak, aby ciężar wykazania tej okoliczności spoczywał na wierzycielu, jako bezpośrednio zainteresowanym. Projektowana regulacja będzie neutralna z punktu widzenia wierzycieli rzeczywiście zainteresowanych odzyskaniem swoich należności i podejmujących w tym kierunku wszelkie celowe działania w toku postępowania egzekucyjnego” (druk sejmowy nr 1581/VIII kad.).

Z powyższego wynika, że dążeniem ustawodawcy była jak najszybsza poprawa obowiązującego stanu prawnego, który pozwalał na występowanie nieprawidłowości w praktyce. Jednocześnie, założeniem planowanej reformy

w obszarze opłat egzekucyjnych było wprowadzenie jej w sposób irrelewantny dla praw majątkowych tych wierzycieli, którzy korzystali z prawa wystąpienia z wnioskiem o umorzenie postępowania egzekucyjnego zgodnie z jego przeznaczeniem.

3.3. Niezależnie od zasługujących na aprobatę intencji ustawodawcy, ostatecznie przyjęte brzmienie przepisu końcowego ustawy o kosztach przyczyniło się do wykreowania wadliwego stanu prawnego. Wskutek znacznego odsunięcia w czasie daty wejścia w życie nowej ustawy regulującej opłaty egzekucyjne (pierwotnie miało to nastąpić 1 stycznia 2018 r.), a w efekcie wydłużenia okresu *vacatio legis*, art. 52 ust. 2 u.k.k. stworzył podstawę do tego, by w podobnych stanach faktycznych znajdowały zastosowanie odmienne porządki prawne, a w konsekwencji by były podejmowane różne rozstrzygnięcia co do stawki oraz podmiotu obciążonego opłatą egzekucyjną.

De lege lata o tym, które przepisy (nowe czy dotychczasowe) miałyby stanowić podstawę prawną determinującą wspomnianą opłatę, decydowała data wydania przez komornika postanowienia w tej sprawie. Tak więc nie od woli wierzyciela i momentu wystąpienia przez niego z wnioskiem o umorzenie postępowania egzekucyjnego, lecz od sprawności organu egzekucyjnego zależało, kto i w jakiej wysokości poniesie opłatę należną w sytuacji umorzenia postępowania egzekucyjnego. Wydanie przez komornika stosownego postanowienia przed wejściem w życie nowej ustawy, w okresie jej *vacatio legis*, gwarantowało podjęcie rozstrzygnięcia na zasadach obowiązujących w chwili wystąpienia przez wierzyciela z wnioskiem o umorzenie, które były dla niego korzystne finansowo. W pozostałych wypadkach, mogących wynikać z przyczyn pozostających całkowicie poza wpływem stron postępowania egzekucyjnego (np. z opieszałości komornika, albo nadmiaru prowadzonych przez niego postępowań egzekucyjnych), opłatą egzekucyjną musiał zostać obciążony wierzyciel.

Tymczasem, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu: „nie jest dopuszczalne ustanawianie przepisów międzyczasowych, które wskazują jako miarodajny moment rozgraniczający reżimy prawa dawnego i nowego dzień zrealizowania przez konkretny stan faktyczny okoliczności, które są irrelewantne z punktu widzenia treści hipotezy normy wynikającej z dotychczasowych przepisów”

(M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Lex/el. 2011, nr 135299, nb 14.14 *in fine*).

3.4. Podobne do art. 52 ust. 2 u.k.k. uregulowania, których skutkiem było uzależnienie rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach jednostki od tempa czynności podejmowanych przez organy władzy publicznej, były już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniach wydawanych w następstwie kontroli tego typu unormowań następowało stwierdzenie naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Choć bowiem TK konsekwentnie przypomina, że zasada równości nie stoi na przeszkodzie wprowadzaniu zmian do systemu prawnego i nie wyklucza różnego traktowania sytuacji podobnych, które zaistniały w różnym czasie („Oczywiste jest przecież, że każda zmiana przepisów dotyczących statusu prawnego jednostki wprowadza jako nieuniknioną konsekwencję pewne podziały wśród osób, znajdujących się w analogicznej (podobnej) sytuacji faktycznej, ale w różnym czasie, a przez to pod rządami różnych przepisów. Stąd ocena przestrzegania zasady równości wymaga uwzględnienia założenia znacznego stopnia swobody ustawodawcy we wprowadzaniu nowych regulacji prawnych, lepiej odpowiadających zmienionym stosunkom społecznym”, tak m.in. w wyroku TK z 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01), to jednak w rozpoznawanych sprawach, tak jak w niniejszej, następowało zróżnicowanie podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji w tym samym czasie.

Przykładem judykatu rozstrzygającego analogiczny problem konstytucyjny jest wyrok TK z 18 października 2006 r., sygn. akt P 27/05. Sąd konstytucyjny stwierdził w nim m.in., że: „Sytuacje prawne wyodrębnione na podstawie określonych kryteriów i ukształtowane w sposób jednakowy na gruncie przepisów dotychczasowych, zastane przez prawodawcę, nie mogą być arbitralnie różnicowane przy okazji wprowadzania zmian prawodawczych”. *In casu* dotyczyło to sytuacji prawnych wyodrębnionych i ukształtowanych na gruncie przepisów prawnych dotyczących stosowania sankcji na wypadek naruszenia prawa budowlanego. Ustawodawca wprowadził zróżnicowanie podmiotów podobnych – których wspólną cechą istotną było spełnienie przed dniem wejścia w życie ustawy przesłanek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu – wyodrębniając wśród nich dwie kategorie: podmioty, wobec których wydano ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu do 10 lipca 2003 r., oraz podmioty, wobec których nie wydano

takiej decyzji do 10 lipca 2003 r. Podstawą zróżnicowania jest kryterium uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego do 10 lipca 2003 r. Wprowadzona regulacja uzależniała zwolnienie od opłaty legalizacyjnej od etapu procedury administracyjnej. W praktyce o wspomnianym zwolnieniu mogły zatem zdecydować rozmaite czynniki wpływające na szybkość procedury administracyjnej, które nie pozostawały w związku z treścią unormowań materialnoprawnych dotyczących samowoli budowlanej ani nie zależały od woli zainteresowanych. To, czy zainteresowany uzyskał do 10 lipca 2003 r. decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu, mogło być w znacznym stopniu przypadkowo uwarunkowane. Z tego względu w ocenie Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone zróżnicowanie nie było usprawiedliwione, bowiem kryterium, w oparciu o które było ono przeprowadzone, nie pozostawało w racjonalnym związku z celem i treścią rozważanej regulacji, nie pozostawało też w związku z wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W rezultacie zarzut naruszenia zasady równości został uznany za uzasadniony. Jak wskazał Trybunał: „Ustawodawca może wprowadzać zmiany do systemu prawnego i ustanawiać przepisy intertemporalne określające zakres czasowy stosowania nowych regulacji, jednakże określając ten zakres, nie może stosować kryteriów prowadzących do arbitralnych zróżnicowań podmiotów mających wspólną cechę istotną w chwili wejścia w życie nowej regulacji” (*ibidem*).

Przyjęte przez ustawodawcę kryterium etapu procedury administracyjnej, którego spełnienie jest uzależnione m.in. od sprawności działania właściwych organów władzy publicznej, nie zostało ocenione jako uzasadniające odmienne traktowanie podmiotów podobnych również w wyroku TK z 30 października 2007 r., sygn. akt P 28/06. Wymaga przy tym podkreślenia, że w tym orzeczeniu Trybunał jednoznacznie uznał zasadę równości za adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności przepisów międzyczasowych, które ustanawiają moment rozgraniczający stosowanie reżimów prawa dawnego i nowego w stosunku do tożsamyh stanów faktycznych, które zrealizowały wszystkie przesłanki normatywne określone w dotychczasowych przepisach.

Z kolei w wyroku TK z 10 grudnia 2007 r., sygn. akt P 43/07, z negatywną oceną Trybunału spotkało się zróżnicowanie sytuacji podmiotów, które dopuściły się naruszenia wymagań ustawy o papierach wartościowych. Ponieważ *in casu* postępowanie administracyjne o nałożenie kary pieniężnej było wszczynane przez

organ administracji publicznej z urzędu, to o tym, kiedy zostanie ono wszczęte i zakończone decyzją administracyjną, decydował sam organ. Tym samym od niego zależało, jakie przepisy (bardziej czy mniej surowe) miały zastosowanie w konkretnej sprawie. W tej sytuacji, jak wskazał sąd konstytucyjny: „po pierwsze, zostaje naruszona ogólna reguła, że decyzja o tym jakie prawo należy stosować do określonych w czasie stanów faktycznych należy do ustawodawcy, nie zaś do organów stosujących prawo, a po drugie, sprawy o identycznych wręcz stanach faktycznych mogą być rozstrzygane zupełnie różnie w zależności tylko od tego, kiedy dany organ postanowi wydać decyzję administracyjną. Tak więc istotne zróżnicowanie pozycji prawnej różnych podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej zależy nie od jasnych (i uzasadnionych) kryteriów ustawowych w tym zakresie, ale od tego, kiedy zostanie wydana decyzja nakładająca wspomnianą karę pieniężną” (*ibidem*).

W świetle tych wypowiedzi, stanowisko TK odnośnie do konstytucyjnego standardu regulacji rozgraniczających stosowanie reżimów prawa dawnego i nowego w stosunku do tożsamyh stanów faktycznych, które zrealizowały wszystkie przesłanki normatywne określone w dotychczasowych przepisach, należy uznać za stabilne i konsekwentne. Wyklucza ono przyjęcie, że moment wydania przez komornika postanowienia o opłacie egzekucyjnej stanowi zgodne z konstytucyjną zasadą równości kryterium różnicujące zasady ponoszenia opłat egzekucyjnych w postępowaniach, w których z wnioskiem o umorzenie wystąpił wierzyciel przed wejściem w życie nowej ustawy.

3.5. Reasumując przeprowadzoną analizę i dokonane ustalenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 52 ust. 2 u.k.k. w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela zgłoszony przed wejściem w życie tej ustawy, **jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji**

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński