



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 1.12. 2020 r.

PK VIII TK 140.2020

K 19/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

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

- 1) art. 4 zdanie 2, art. 7 ust. 2 i ust. 5 w związku z art. 21, art. 25 ust. 1, art. 27 ust. 1 i 2, art. 28, art. 34 ust. 1, art. 35, art. 40, art. 42, art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (aktualny t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2363 ze zm.) są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U z 1995 r. Nr 36, poz. 175);
- 2) art. 6 w związku z art. 5 ustawy wymienionej w punkcie 1 są niezgodne z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji oraz z art. 1 powołanego w punkcie 1 Protokołu;
- 3) art. 21 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1, w zakresie, „w jakim pomija obowiązek uiszczenia przez wierzyciela opłaty od wniosku o wszczęcie egzekucji świadczeń pieniężnych”, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji;
- 4) art. 29 ust. 6 ustawy wymienionej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji;

- 5) art. 48 ust. 3 ustawy wymienionej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji;
- 6) art. 21 ust. 1 zdanie 3 i 4, art. 16 ust. 4, art. 27 ust. 2, art. 28 ustawy wymienionej w punkcie 1 są niezgodne z „zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”, wyrażoną w preambule, oraz z art. 2 w związku z art. 45 Konstytucji;
- 7) art. 48 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1, w zakresie „wyrażonego w tym przepisie prawa do wykonywania prawomocnego wyroku sądu”, jest niezgodny z „zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych”, wyrażoną w preambule, w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 45 Konstytucji;
- 8) art. 6 w związku z art. 5 oraz art. 7 ust. 2, art. 48 ust. 1 ustawy wymienionej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji;
- 9) art. 45 ust. 2 ustawy wymienionej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 20, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji

- 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 (tj.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

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 – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Komornicza (dalej: Wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie przepisów ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (aktualny t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2363 ze zm.; dalej: ustawa o kosztach komorniczych) z wzorcami kontroli wskazanymi na wstępie.

W ramach wstępnej kontroli wniosku legitymacja Wnioskodawcy do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie została zakwestionowana.

Badanie dopuszczalności merytorycznej kontroli wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP, nie kończy się jednakże w fazie rozpoznania wstępnego. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika bowiem, iż Trybunał, na każdym etapie postępowania, ma obowiązek ustalić, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Obowiązek ten dotyczy także wniosków, które podlegają wstępnemu rozpoznaniu na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU seria A/2017, poz. 69 oraz 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU seria A/2019, poz. 63).

Przypomnieć zatem należy, że, zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji RP, ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania. Przepisy art. 48 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

wymagają od tych podmiotów uzasadnienia, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy, oraz powołania przepisu prawa lub postanowienia statutu wskazujących, że wnioskodawca jest ogólnokrajowym organem lub ogólnokrajową władzą. Ponadto, do wniosku dołącza się uchwałę lub inne rozstrzygnięcie podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, stanowiące podstawę wystąpienia z wnioskiem i określające kwestionowany akt normatywny lub jego część oraz wskazujące wzorzec kontroli (art. 48 ust. 2 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie podkreślał, że uchwała uprawnionego organu determinuje skorzystanie przez ten podmiot z prawa określonego w art. 191 Konstytucji, a złożenie wniosku jest czynnością podjętą w celu jego wykonania. Sąd Konstytucyjny wskazywał też, że treść uchwały i wniosku musi być zbieżna. „Minimalna zbieżność, która musi cechować uchwałę i wniosek, obejmuje: wskazanie przedmiotu kontroli (przez odpowiednie oznaczenie przepisu, tzn. określenie jednostek redakcyjnych kwestionowanego aktu normatywnego), wyrażenie woli wyeliminowania go z porządku prawnego oraz postawienie zarzutu niezgodności z przepisem aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej (tzn. powołanie wzorców kontroli)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2007 r., sygn. Tw 38/07, OTK ZU nr 6/B/2007, poz. 262, zob. też – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2012 r., sygn. Tw 5/12, OTK ZU nr 2/B/2014, poz. 666 oraz z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. K 8/12, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 72).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zaznaczano również, że „[p]pełnomocnik wnioskodawcy, również podmiot sporządzający lub podpisujący wniosek, jest zobowiązany do działania w granicach i zakresie udzielonego pełnomocnictwa. Nie posiada zatem kompetencji do samodzielnego kształtowania ani przedmiotu, ani wzorców kontroli, gdyż wiąże go treść

uchwały podmiotu legitymowanego do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2010 r., sygn. Tw 12/10, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 315).

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że wniosek w niniejszej sprawie podpisał i złożył radca prawny. W treści wniosku zaznaczono, że Wnioskodawca do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym umocowuje imiennie wskazanego radcę prawnego (str. 3 wniosku). Z kolei, z treści pełnomocnictwa o numerze KRK/VI/1091/19, które zostało załączone do wniosku, wynika, że Prezes Krajowej Rady Komorniczej udzielił radcy prawnemu pełnomocnictwa „do sporządzenia wniosku, jego skierowania do Trybunału Konstytucyjnego oraz reprezentowania Krajowej Rady Komorniczej przed Trybunałem Konstytucyjnym”. Tymczasem, w § 2 uchwały nr 2222/VI Krajowej Rady Komorniczej z dnia 25 października 2019 r. zawarte zostało upoważnienie dla Prezesa Krajowej Rady Komorniczej jedynie „do udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania Krajowej Rady Komorniczej przed Trybunałem Konstytucyjnym”.

Stwierdzić zatem należy, że Krajowa Rada Komornicza, w uchwale nr 2222/VI z dnia 25 października 2019 r., nie upoważniła Prezesa tej Rady do udzielenia pełnomocnictwa do sporządzenia, podpisania i skierowania do Trybunału Konstytucyjnego niniejszego wniosku. Wniosek został więc sporządzony, podpisany i złożony przez podmiot nieuprawniony do tych czynności w treści uchwały Krajowej Rady Komorniczej. Przypomnieć bowiem należy, że Trybunał Konstytucyjny, w postanowieniu z dnia 15 lipca 2020 r. o sygn. U 2/19, podkreślił, iż „[z]łożenie wniosku musi być (...) poprzedzone podjęciem stosownej uchwały, udzielającej także stosownego umocowania do sporządzenia wniosku oraz reprezentowania wnioskodawcy przed Trybunałem” (OTK ZU seria A/2020, poz. 37).

Z tego powodu zasadnym jest uznanie, że postępowanie podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie

postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Niezależnie od powyższego wskazać również należy, że wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Krajowa Rada Komornicza, oprócz spełnienia wymogów określonych w art. 48 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, powinna więc uczynić zadość wymaganiom określonym w art. 47 tej ustawy. Artykuł 47 ust. 2 wymaga zaś od Wnioskodawcy: przywołania treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią (pkt 1); przywołania treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią (pkt 2); określenia problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności (pkt 3); wskazania argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności (pkt 4).

W literaturze przedmiotu podnosi się – w odniesieniu do wskazanych powyżej wymogów formalnych wniosku – iż „[w]nioskodawca może uczynić przedmiotem wniosku jeden lub kilka przepisów, część przepisu, a także cały akt normatywny lub kilka aktów normatywnych. (...) Jeżeli zarzut dotyczy treści normatywnej przepisu nadanej mu w orzecznictwie sądowym, uzasadnione jest wskazanie we wniosku, że istnieje utrwalona linia orzecznicza, interpretująca zakwestionowany przepis w określony sposób (...)” (A. Mączyński, J. Podkowiak, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1228-1229). Określenie wzorca kontroli następuje w taki sam sposób jak w przypadku przedmiotu kontroli. W doktrynie zaznacza się jednakże, że „(...) skuteczne powoływanie się na Konstytucję RP wymaga od wnioskodawcy znajomości orzecznictwa konstytucyjnego i sprecyzowania we wniosku, jakie normy, zasady lub wartości konstytucyjne inkorporowane w konkretnej jednostce redakcyjnej Konstytucji

RP zostały, jego zdaniem, *in casu* naruszone” (A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1229). Z kolei, w odniesieniu do wymogu sformułowania zarzutu niekonstytucyjności aktu normatywnego i jego uzasadnienia, zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie, podkreśla się, że wnioskodawca powinien skonfrontować treść zakwestionowanej normy hierarchicznie niższej z normą hierarchicznie wyższą (zob. A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1229 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130). Uzasadnienie zarzutu wymaga więc od wnioskodawcy przytoczenia argumentacji prawnej podważającej domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów. W orzecznictwie trybunalskim i doktrynie podnosi się, że przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie może być traktowana powierzchownie. „Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami »nadającymi się« do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Prawidłowo zredagowany wniosek wymaga więc „(...) nie tylko wskazania przepisu Konstytucji RP mającego stanowić wzorzec kontroli, lecz również powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu zakwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie będącym wzorcem. (...) Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia wzorców konstytucyjnych przez wnioskodawców lecz także od zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji i odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (A. Mączyński, J. Podkowiak, *op. cit.*, s. 1230; zob. też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

Przenosząc powyższe wywody na grunt sprawy wywołanej wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej, stwierdzić należy, że wniosek ten nie spełnia

wymogów określonych w art. 47 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Podnieść bowiem należy, że Wnioskodawca, jako wzorce kontroli, wskazał w *petitum* wniosku szereg przepisów konstytucyjnych – tj.: art. 64 ust. 2 i 3, art. 31 ust. 3, art. 2, art. 32 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 45, art. 20 Konstytucji RP – które przedstawił zarówno jako samodzielne, jak i związkowe wzorce kontroli. Wzorcami kontroli uczynił ponadto preambułę Konstytucji RP oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U z 1995 r., Nr 36, poz. 175). W uzasadnieniu wniosku, jak i w piśmie procesowym uzupełniającym wniosek, Wnioskodawca nie zaprezentował jednakże treści większości ze wskazanych w *petitum* wzorców kontroli, a w szczególności nie przedstawił ich wykładni. Nie można bowiem uznać za takowe przywoływania przez Wnioskodawcę, w różnych fragmentach uzasadnienia wniosku, tez z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, związanych jedynie z niektórymi – wskazanymi w *petitum* – wzorcami kontroli.

Odnotować też należy, że Wnioskodawca, formułując zarzut naruszenia art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, nie przeprowadził właściwie testu równości. W świetle orzecznictwa trybunalskiego ocena zgodności z zasadą równości wymaga bowiem: a) ustalenia, czy można wskazać wspólną cechę istotną określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna; b) stwierdzenia, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej; c) rozważenia, czy wprowadzone przez prawodawcę zróżnicowanie jest nerelewantnym, nieproporcjonalnym i nieadekwatnym konstytucyjnie odstępstwem od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU seria A/2017, poz. 10 oraz orzecznictwo Trybunału

Konstytucyjnego tam przywołane). Z kolei, w odniesieniu do art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 11 grudnia 2019 r. o sygn. P 13/18, przypomniał, że „[p]rzepis ten nie stanowi jedynie zasady ustrojowej, lecz wyraża zasadę równości jako normę prawa przedmiotowego, jak i szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania (...) Pojęcie równości, jakim posługuje się ten przepis, nie ma charakteru abstrakcyjnego, lecz odnosi się do konkretnych praw. Powinien być interpretowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji. Wynikają z nich bowiem analogiczne konsekwencje prawne” (OTK ZU seria A/2019, poz. 68). Uzasadnienie niniejszego wniosku nie zawiera zaś nawet wskazania cechy relewantnej i określenia tym samym podmiotów podobnych. W przypadku naruszenia zasady równości Wnioskodawca powinien przynajmniej uzasadnić, dlaczego określone podmioty uznaje za podobne – w szczególności biorąc pod uwagę, że jest to wyjątkowo ocenne zagadnienie. Jeżeli Wnioskodawca tego nie czyni, niejako „przerzuca” ciężar dowodzenia podobieństwa podmiotów na Trybunał Konstytucyjny, który, chcąc orzec merytorycznie, zmuszony byłby samodzielnie przedstawić i rozważyć argumenty przemawiające za możliwością uznania określonych podmiotów za podmioty podobne. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny nie jest organem orzekającym z inicjatywy własnej.

Reasumując powyższe, stwierdzić należy, że wskazane uchybienia formalne wniosku również prowadzą do uznania, iż postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego