

Kancelaria Radcy Prawnego

dr Grzegorz Julke

Warszawa, dnia 26 sierpnia 2022 r.

Trybunał Konstytucyjny

Al. J.Ch. Szucha 12a

00-918 Warszawa

Wnioskodawca: **Krajowa Rada Komornicza w Warszawie**

ul. Szpitalna 4/10

00-031 Warszawa

reprezentowana przez:

radcę prawnego Grzegorza Julke

ul. Świętojańska 116 lok. 3a

81 388 Gdynia

Organ, który wydał zaskarżone przepisy: **Sejm Rzeczypospolitej Polskiej**

Sygn. akt K 14/18

PISMO WNIOSKODAWCY W TOKU POSTĘPOWANIA PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM

W trybie art. 69 ust. 2 w zw. z art. 42 pkt 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393 ze zm.) o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej jako: uotpTK) wnioskodawca przedstawia dodatkowe wyjaśnienia i informacje, także w związku z przedłożonymi w sprawie:

1. Stanowiskiem Prokuratora Generalnego z dnia 6 marca 2019 r., PK VIII TK 88.2018;

2. Stanowiskiem Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 kwietnia 2022 r, BAS-WAKU 2977/18.

Wnioskodawca wnosi o uwzględnienie przez Wysoki Trybunał przedkładanych (dodatkowych) wyjaśnień i informacji istotnych z punktu widzenia wzmocnienia zasadności i charakteru argumentacji świadczącej o niekonstytucyjności zaskarżanych przepisów w sprawie K 14/18, również pod kątem uwag wskazanych w stanowiskach Prokuratora Generalnego oraz Sejmu, w szczególności w związku z:

a. wnioskiem Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK;

b. wnioskiem Sejmu RP w zakresie, w którym organ występuje o stwierdzenie, iż:

- art. 2 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910) jest zgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz i zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

- art. 2 ust. 4 i ust. 6 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910):

a) w zakresie, w jakim odnosi się do opłat stałych za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest zgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz i zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

- art. 2 ust 4 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910), w zakresie, w jakim odnosi się do opłat stałych za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji;

- art. 3 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910) jest zgodny z art. 2 Konstytucji

a ponadto:

- w zakresie badania zgodności art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910), w zakresie, w jakim odnosi się do opłat innych niż za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na zbędność wydania wyroku;

- w zakresie badania zgodności art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910), na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu;

- 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;

i uznaniem przez Wysoki Trybunał, że nie istnieją faktyczne i prawne przesłanki oraz argumenty uzasadniające rozstrzygnięcie sprawy zgodnie ze wskazanymi wyżej stanowiskami Prokuratora Generalnego, a także Sejmu (w zakresie sprecyzowanym wyżej).

Przedstawienie dodatkowych informacji oraz uszczegółowień z uwzględnieniem istotnych okoliczności wynikających z orzecznictwa trybunalskiego oraz sądów i innych organów (w okresie 2017-2021) w związku ze stanowiskami przedstawionymi przez Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu w imieniu Sejmu RP

1.1.Kwestia przedstawionego w stanowisku Prokuratora Generalnego wniosku o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK

W stanowisku Prokuratora Generalnego (dalej: PG) wskazuje się na zasadność umorzenia przez Trybunał Konstytucyjny postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK - ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W przedmiotowym stanowisku argumentuje się, m.in. że: „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” (s. 10).

Zaprzeczając racjonalności tego poglądu (poza tym, że w rzeczywistości „zmienione zaskarżoną wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej ustawą zmieniającą - mogą mieć, w niektórych sytuacjach, jeszcze zastosowanie”) należy w pełni przychylić się do argumentacji zaprezentowanej w stanowisku Sejmu, zgodnie z którym art. 1, jak i art. 2 ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910 - dalej też zamiennie jako: ustawa nowelizująca; ustawa z 27 września 2017 r.) są „przepisami dotychczasowymi”, o których mowa w art. 52 ust. 1 ustawy o kosztach komorniczych (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 210), nakazującym je stosować do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z 29 września 2017 r., czyli 28 października 2018 roku. Ze względu na specyfikę i skomplikowany charakter prowadzonych postępowań egzekucyjnych (np. związanych z długotrwałym poszukiwaniem majątku) postępowania takie trwają do dnia dzisiejszego (np. opłata została pobrana w czerwcu 2017 roku, a postępowanie nie zostało formalnie zakończone do dnia dzisiejszego).

Co więcej, stanowisko PG pomija kompletnie aspekt podmiotowy, który ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia ustalenia zakresu i charakteru naruszeń konstytucyjnych praw komorników sądowych wskazanych jako wzorce kontroli przez KRK we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Ustawodawca nie wziął bowiem pod uwagę tego, iż definiując nowy rodzaj opłat, jak również wprowadzając je z mocą wsteczną (art. 2 ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910), wkracza w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw majątkowych komornika sądowego, który je wcześniej rzeczywiście pobrał, ale - co ma już dodatkową postać kwalifikowanego naruszenia - w sferę gwarantowanych praw:

- komornika sądowego, który nie pobierał tych opłat, ale w związku z instytucją zastępstwa (np. powstała 10 września 2017 roku) zostaje zobligowany do ich zwrotu pobranej „nadwyżki”, zgodnie z treścią art. 2 ust. 3 oraz 4-6 ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910) w okresie późniejszym, tj. w okresie po wejściu w życie przepisów ustawy nowelizującej;

- asesora sądowego, który również mógł zostać powołany jako zastępca komornika sądowego nie pobierał tych opłat, ale w związku z instytucją zastępstwa (np. powstała 10 września 2017 roku) zostaje zobligowany do ich zwrotu „nadwyżki” zgodnie z treścią art. 2 ust. 3 oraz 4-6 ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910), w okresie późniejszym, tj. w okresie po wejściu w życie przepisów ustawy nowelizującej;

- nowego komornika, który po odejściu poprzedniego komornika np. na emeryturę (powołania nowego komornika na stanowisko zwolnione na skutek śmierci albo odwołania komornika albo wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika z mocy prawa) obejmuje rewir i choć nie pobierał tych opłat, zostaje zobligowany do zwrotu „nadwyżki” zgodnie z treścią art. 2 ust. 3 oraz 4-6 ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910), w okresie późniejszym, tj. w okresie po wejściu w życie przepisów ustawy nowelizującej;

- ze względu na specyfikę postępowań nie można również wykluczyć, że naruszenie takich praw dotyczy także komornika sądowego działającego jako zastępca i/lub kuratora kancelarii, czyli instytucji funkcjonujących na podstawie przepisów ustawy z 22 marca 2018 roku o komornikach sądowych (art. 42 i n. ustawy) ze względu na fakt pobrania takich opłat w okresie wcześniejszym przez zastępowanego i/lub poprzedniego komornika oraz późniejszym wystosowaniem żądania zwrotu „nadwyżki” (np. 28 października 2018 roku). Stosowanych rozwiązań uwzględniających taką sytuację nie przewidziano bowiem również w treści art. 48 § 4 ustawy w szczególności zaś art. 50. 1. *W przypadku odwołania komornika z zajmowanego stanowiska, wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika z mocy prawa albo przeniesienia komornika, z wyjątkiem sytuacji gdy wygaśnięcie powołania nastąpiło na skutek śmierci albo ubezwłasnowolnienia, jeżeli należne kuratorowi kancelarii wynagrodzenie prowizyjne oraz pobrane i ściągnięte opłaty komornicze, o których mowa w art. 48 ust. 4 pkt 2, nie wystarczają na bieżące zaspokojenie należności powstałych w terminie 3 miesięcy od dnia zwolnienia stanowiska, a wynikających z zatrudnienia osób, o których mowa w art. 153 oraz kosztów działalności egzekucyjnej, o których mowa w art. 152 ust. 1 pkt 1, za zobowiązania te odpowiedzialny jest, do wysokości w jakiej nie zostały one zaspokojone, odwołany lub przeniesiony komornik albo komornik, którego powołanie wygasło z mocy prawa. Przepis zdania pierwszego stosuje się wyłącznie do zobowiązań wynikających z umów, które komornik zawarł przed zwolnieniem stanowiska. 2. Odwołany lub przeniesiony komornik albo komornik, którego powołanie wygasło z mocy prawa może uchylić się od odpowiedzialności, o której mowa w ust. 1, jeżeli wykaze, że do nieuregulowania należności doszło na skutek działań lub*

zaniechań zastępcy komornika lub kuratora kancelarii. (kwestie podmiotowe zostaną dodatkowo uzupełnione w dalszej części stanowiska KRK).

Ponadto, KRK pragnie podnieść, że w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, iż nawet formalne uchylenie przepisu - **a w przedmiotowej sprawie do tego nie doszło** - nie zawsze prowadzi do utraty jego mocy obowiązującej. TK stwierdzał, iż: „O utracie mocy obowiązującej można mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany. Uchylony (formalnie) przepis należy uważać za obowiązujący, jeżeli nadal możliwe jest jego zastosowanie do jakichkolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości” - wyrok TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08; por. wyrok z 5 stycznia 1998 r., sygn. P 2/97; z 4 października 2000 r., sygn. P 8/00; z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00; z 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00; z 22 października 2002 r., sygn. SK 39/01; z 2 lipca 2003 r., sygn. P 27/02; postanowienie z 3 lutego 2004 r., sygn. SK 12/02; wyrok z 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03; wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06; postanowienie TK z 5 lipca 2011 r., SK 3/10; postanowienie TK z 5 kwietnia 2016 r., sygn. K 3/15; postanowienie TK z 10 lipca 2018 r., SK 5/17). Co więcej, konstytucyjna ochrona przed arbitralną ingerencją organów władzy publicznej oznacza nie tylko zakaz takiej ingerencji, ale także wymóg usunięcia skutków wyrządzonych przez taką ingerencję. Jak podkreśla to Trybunał Konstytucyjny „W państwie spełniającym elementarne kryteria praworządności formalnej, jednostka lub inny podmiot, których konstytucyjne prawa zostały naruszone, mają prawo domagać się nie tylko uchylenia aktu normatywnego naruszającego te prawa, ale także usunięcia skutków wywołanych przez ten akt prawny. Dotyczy to naruszeń praw wywołanych zarówno niezgodnością treści aktu normatywnego z treścią norm konstytucyjnych, jak i wydaniem aktu normatywnego bez odpowiednich kompetencji prawodawczych albo z naruszeniem przepisów normujących procedurę wydawania danego aktu prawnego” (wyrok TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08).

Ma to istotne znaczenie, bo jeśli uwzględnimy zawisłą przed Trybunałem Konstytucyjnym skargę konstytucyjną złożoną przez komornika sądowego sygn. SK 59/20 i stanowisko Sejmu w tej sprawie przedstawione - w którym potwierdza się naruszenie konstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910) - to nie może budzić wątpliwości, że zakres zaistniałych oraz trwających naruszeń praw komorników sądowych (w tym również zastępców, którymi mogli być asesory; powołania nowego komornika na stanowisko zwolnione na skutek śmierci albo odwołania komornika albo wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika z mocy prawa), spowodowanych wejściem

w życie i stosowaniem kwestionowanych przepisów ustawy nowelizującej z 2017 r., jest faktem a jednocześnie naruszenia te związane są z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji RP), jak i konkretnych praw podmiotowych..

Dla wzmocnienia argumentacji wnioskodawcy konieczne staje się wzięcie pod uwagę poglądu Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w sprawie o sygn. P 6/19 (wyrok TK z 1 grudnia 2020 roku). Trybunał wskazał w nim, że: „Określone zdarzenie powiązane z datą wejścia w życie ustawy o kosztach komorniczych, jako cezura funkcjonowania dwóch różnych porządków, może stanowić kryterium zróżnicowania praw podmiotów pod warunkiem, że racjonalnie i precyzyjnie nawiązuje do sytuacji, z którymi łączy skutki w postaci stosowania nowej lub uchylanej regulacji. W tym celu ustawodawca powinien uwzględnić zastane sytuacje faktyczne oraz dostosować do nich odpowiednie rozwiązania, biorąc przy tym pod uwagę wchodzące w grę zasady i wartości konstytucyjne”, a orzekając o treści art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. poz. 770), zanegował zakresowo jego konstytucyjność, nie kwestionując oczywiście zgodności z Konstytucją RP ust. 1 tego przepisu.

W analizowanej i będącej przedmiotem kontroli konstytucyjności sprawie pod sygnaturą K 14/18 mamy właśnie do czynienia z brakiem należytego uwzględnienia przez prawodawcę zastanych sytuacji faktycznych, w szczególności zaś specyfiki sytuacji, w której znaleźli się komornicy sądowi (jak i komornicy będący następcami nowymi komornikami powołanymi na stanowisko zwolnione na skutek śmierci albo odwołania komornika albo wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika z mocy prawa i/lub zastępcami innych komorników, asesorzy, którzy status zastępcy także mogli uzyskać zgodnie z przepisami obowiązującymi do końca 2018 roku, a nawet kuratorzy kancelarii od 1 stycznia 2019 roku) oraz odpowiedniego dostosowania do nich właściwych rozwiązań prawodawczych (w tym okresów *vacatio legis*), biorąc co zawsze jest niezbędne - pod uwagę wchodzące w grę zasady i wartości konstytucyjne (co dodatkowo ma szczególne znaczenie, jeśli uwzględnimy, że w odniesieniu np. do zastępców obowiązek zastępstwa mógł na nich zostać nałożony wbrew ich woli, jak i bez należytej wiedzy np. w odniesieniu do braku posiadania informacji o sytuacji finansowej dotyczącej funkcjonowania zastępowanej kancelarii, a w szczególności skali opłat, które należałoby zwrócić (tzw. „nadwyżki” pobranej na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów) w związku z wejściem w życie przepisów ustawy nowelizującej z 2017 r..

Nietrafne jest również twierdzenie zawarte w stanowisku PG, zgodnie z którym „(...) 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" (stanowisko PG, s. 17).

W pełni poprzec należy twierdzenie ujęte w treści stanowiska Marszałka Sejmu, zgodnie z którym: „Potencjalne, wynikające z aktualnego kształtu ustawodawstwa trudności w aplikacji rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego nie mogą stanowić argumentu na rzecz ograniczenia jego kognicji ani kompetencji podmiotu konstytucyjnie uprawnionego do inicjowania kontroli hierarchicznej zgodności norm (jakim -w świetle art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji - jest KRK)”, ze wskazaniem pięciu fundamentalnych powodów, z których ten dotyczący niezbędności w razie wydania wyroku negatywnego przez TK prowadzącego do konieczności - uchwalenia przez parlament „przepisów przewidujących nowe rozwiązania, które byłyby inkorporowane np. do nowej ustawy o kosztach komorniczych” (dalej też jako: stanowisko Sejmu s. 15) jest najbardziej uzasadniony.

Podnieść należy również to, że w demokratycznym państwie prawnym, a takim jest Rzeczypospolita Polska (art. 2 konstytucji RP) nie do pomyślenia jest sytuacja, w której uzasadnia się „legalność” uchwalenia oraz obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów ustawy z powołaniem argumentu, iż w przeciwnym przypadku będziemy mieli do czynienia z powrotem do „niekonstytucyjności wcześniejszej” tzw. wtórnej niekonstytucyjności”. Skutkiem takiego wnioskowania byłoby przyjęcie dopuszczalności bezprawia ustawodawczego, tzn. sytuacji, w której parlament mógłby systemowo uchwalać regulacje niekonstytucyjne (zob. szerzej: L. Garlicki, *Niekonstytucyjność: formy, procedury, skutki*, Państwo i Prawo 2016, nr 9, s. 3 i n.).

Biorąc pod uwagę powyższe, popierając wyrażoną w tym zakresie argumentację Sejmu, KRK wnioskuje o uznanie wniosku zawartego w stanowisku PG za oczywiście bezzasadny.

KRK w pełni popiera wyrażoną w stanowisku Sejmu ocenę zakresowej niekonstytucyjności art. 2 ust. 4 i 6, **podtrzymując jednocześnie argumentację o niekonstytucyjności w pozostałym zakwestionowanym we wniosku KRK zakresie postanowień art. 2 i 3 ustawy nowelizującej (sygn. K 14/18).**

Mając na względzie upływ czasu od dnia złożenia wniosku, zapadłe w tym czasie rozstrzygnięcia sądowe oraz trybunalskie, jak i ze względu na sposób argumentacji

przedstawionej w stanowisku Sejmu (w odniesieniu do zgodności skarżonych przepisów ze wzorcami konstytucyjnymi wskazanymi we wniosku KRK, w tym także skonkretyzowanej konieczności umorzenia oraz niedopuszczalności orzekania w zakresie ujętym w treści stanowiska Sejmu) niezbędne jest przedstawienie przez KRK dodatkowych wyjaśnień i informacji istotnych z punktu widzenia uzupełnienia treści pierwotnej wniosku, przyjętego do merytorycznego rozpatrzenia przez Wysoki Trybunał Konstytucyjny.

1.2. Niekonstytucyjność art. 2 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910)

W stanowisku Sejmu podnosi się, że art. 2 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910) jest zgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz i zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

KRK we wniosku wskazał na kilka wzorców konstytucyjnych, których prawidłowe zidentyfikowanie jest istotne z perspektywy ochrony przysługujących komornikowi sądowemu praw, ze szczególnym uwzględnieniem co jak się wydaje umknęło podmiotom przedstawiającym swoje stanowiska – specyfiki:

- uchwalonej przez parlament ustawy nowelizującej z 2017 r.;
- opłat stałych i tymczasowych oraz konsekwencji w obszarze praw podmiotowych komornika sądowego, w sytuacji, w której ustawodawca definiuje oraz wprowadza nowy rodzaj opłat, stosowanych z mocą wsteczną;
- zakresu i charakteru konstytucyjnej gwarancji poszanowania gwarantowanych komornikom sądowym praw majątkowych;
- niejednorodności sytuacji dotyczącej komornika sądowego pobierającego opłaty i zobowiązanego do zwrotu „nadwyżki” zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami w ustawie nowelizującej ze względu na to, że ustawodawca nie uwzględnił tego, iż zobowiązany do zwrotu nie jest pobierającym opłatę stałą (tu z perspektywy: sytuacji zastępców, w tym asesorów zastępujących komornika sądowego, jak również zastępców i kuratorów funkcjonujących na podstawie przepisów ustawy z 22 marca 2018 roku oraz nowych komorników powołanych na stanowisko zwolnione na skutek śmierci albo odwołania komornika albo wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika z mocy prawa).

W stanowisku Sejmu stwierdza się – podsumowując wcześniejsze wywody - że „...ciężar ekonomiczny nałożony na komorników mocą art. 2 ustawy nowelizującej jest dla nich w istocie utratą jedynie tych finansowych korzyści, uzyskanych na podstawie art. 49a ust. 2 ustawy komorniczej z opłat egzekucyjnych, które nie stanowiły wynagrodzenia za wykonane czynności egzekucyjne, nie były ekwiwalentne względem pracy świadczonej przez komorników sądowych (w tym wyraża/a się istota ich potwierdzonej wyrokiem TK nieproporcjonalności)” (stanowisko Sejmu, s. 68.)

Stanowisko to pozostaje w oczywistej sprzeczności z utrwalonymi w orzecznictwie trybunalskim, jak również innych sądów oraz organów państwowych sposobem definiowania nie tylko istoty i charakteru opłat należnych komornikowi sądowemu, ale również identyfikacji zakresu ochrony konstytucyjnie gwarantowanych mu praw, w tym prawa własności. Jednocześnie pozostaje w oczywistej sprzeczności ze stanowiskiem Sejmu wyrażonym w sprawie tożsamej z rozstrzyganą w związku z wnioskiem KRK. W odniesieniu do regulacji zawartej w przepisach art. 2 ust. 1-3 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910, w sprawie SK 59/20, w stanowisku Sejmu stwierdza się, że: „art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910) w zakresie, w jakim nakłada na komornika sądowego powołanego w miejsce komornika, którego powołanie wygasło, po tym jak wierzyciel uiszczył opłatę stałą, a jej suma została rozchodowana, obowiązek zwrotu różnicy między opłatą uiszczoną a opłatą tymczasową, jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz art. 64 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji w związku z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”. W uzasadnieniu tego stanowiska i sytuacji prawnej konkretnego (jednego z wielu komorników, którzy znaleźli się w takiej sytuacji) stwierdza się, że: „Stwierdzone okoliczności prowadzą do wniosku, że przepis stanowiący przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, w zakresie regulacji, wobec którego sformułowano zarzuty, nie spełnia konstytucyjnego testu proporcjonalności. Jak wskazano powyżej (zob. pkt. V.2 stanowiska), art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga, aby efekty wprowadzanej regulacji zapewniały osiągnięcie zamierzonych skutków i pozostawały w odpowiednim stosunku do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Tymczasem zakwestionowany przepis ustawy nowelizującej ingeruje w prawa majątkowe komorników kontynuujących postępowania egzekucyjne po poprzednikach, którzy pobrali opłaty stałe” (s. 44-45). Pomijając fakt niedostrzeżenia w przedmiotowym stanowisku Sejmu, że naruszenie takie nie dotyczy tylko „(następców obsadzających zwolnione stanowisko komornika), ale zdecydowanie szerszej kategorii komorników sądowych

(zastępców), jak i asesorów komorniczych, którzy pełnili funkcję zastępcy, nie budzi wątpliwości, że konkluzja zawarta w stanowisku Sejmu jest prawidłowa.

Mając na względzie fakt, iż stanowisko Marszałka Sejmu w sprawie wniosku KRK (K 14/18) jest późniejsze (z 29 kwietnia 2022 r.) niż w sprawie skargi komornika sądowego (SK 59/20), ciężko jest racjonalnie wytłumaczyć dlaczego tego rodzaju naruszenia nie dostrzeżono w odniesieniu do sytuacji komornika sądowego (w pełnym zdefiniowanym przez u.k.s.e. zakresie podmiotowym odnoszącym się do komornika sądowego), do którego ma się stosować rozwiązania ustawy nowelizującej, właśnie od daty wejścia w życie wyroku TK w sprawie P 3/14, pomimo, że kwestia ta została podniesiona na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej (posiedzenie Komisji Ustawodawczej (nr 49) z 27 kwietnia 2022 r., s. 9-10 <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/5CE7EE84DBDCD84DC125883D003BF339/%24File/0252309.pdf>).

Ponadto - co jeszcze raz trzeba w sposób istotny podnieść w stanowisku Sejmu wyrażonym w sprawie SK 59/20, także dotyczącym konstytucyjności art. 2 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910) zaprzecza się argumentacji zaprezentowanej w stanowisku Sejmu dotyczącym konstytucyjności art. 2 ust. 1 – 3 tej samej ustawy w sprawie wniosku KRK (K 14/18), twierdząc, że kwestionowany zakres przepisów art. 2 nie ma charakteru retroaktywnego choć właśnie taki skutek dostrzeżono w sprawie komornika sądowego występującego ze skargą konstytucyjną (SK 59/20).

1.2.1. Zakres i charakter ustawy nowelizującej z 2017 roku

Wyrok TK w sprawie P 3/15 odnosił się tylko do jednego z postanowień ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w stanie prawnym obowiązującym w 2015 roku (zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu z dnia 15 maja 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. 2015 poz. 790; dalej: u.k.s.e.), a konkretnie art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. dotyczącego wyłącznie jednej ze sprecyzowanych w tym akcie opłat stałych. W uzasadnieniu do senackiego projektu ustawy nowelizującej wskazano wprost „Projektowana ustawa o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. (sygn. akt P 3/14), stwierdzającego niezgodność art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2016

r. poz. 1138, z późn. zm.; dalej jako u.k.s.e.) z Konstytucją” – Uchwała Senatu z 16 marca 2017 r. Druk nr 1455 <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1455>).

W trakcie postępowania ustawodawczego prowadzącego do uchwalenia ustawy nowelizującej przedstawiona została opinia podnosząca istniejące wątpliwości co do konstytucyjności wszystkich jej przepisów. Zostały one zaprezentowane w opinii prof. dra hab. Bogusława Banaszaka, który wskazywał, że:

- w odniesieniu do treści art. 2 ust. 1 ustawy uchwalonej przez Sejm: „w uzasadnieniu opiniowanego projektu nie przywołano mających oparcie w wartościach konstytucyjnych powodów, dla których projektodawcy zdecydowali się wprowadzić odstępstwo od zasady niedziałania prawa wstecz. Powodów tych można wywieść również z tekstu całego projektu ani z powołanego w uzasadnieniu projektu wyroku TK. Nie spełniono więc określonych w orzecznictwie TK wymogów uzasadniających proponowane rozwiązanie.”;

- w odniesieniu do art. 2 ust. 2: „Po raz kolejny zastosowano tu odstępstwo od zasady niedziałania prawa wstecz. Uzasadnienie tego w projekcie jest identyczne jak w przypadku art. 2 ust. 1. Można więc powołując się na wyżej dokonane rozważania stwierdzić, że i w przypadku art. 2 ust. 2 opiniowanego projektu projektodawcy nie wypełnili określonych w orzecznictwie TK wymogów uzasadniających retroakcję proponowanego rozwiązania. W przypadku omawianego art. 2 ust. 2 projektu zauważyć można ponadto naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywiedzionej z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Projektodawcy wydają się zakładać, że przyjmują rozwiązanie korzystniejsze dla wierzyciela i dlatego powinno mieć ono pierwszeństwo przed dotychczas obowiązującym. Pozbawiają jednak równocześnie zaufania do prawa komornika, który na podstawie dotychczasowych regulacji wezwał wierzyciela do uiszczenia opłaty”;

- w odniesieniu do art. 2 ust. 3: „W istocie mamy tu do czynienia z sytuacją podobną jak w proponowanym art. 2 ust. 2. Projektodawcy ponownie wydają się zakładać, że jedynie sam fakt przyjęcia rozwiązania korzystniejszego dla wierzyciela implikuje pierwszeństwo przed regulacją dotychczas obowiązującą. Zmuszają tym samym drugą stronę – komornika do bezpośredniego stosowania znowelizowanego prawa i pozbawiają go równocześnie zaufania do prawa dotychczas obowiązującego. Proponowany art. 2 ust. 3 jest niezgodny z zakazem retroakcji i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wywiedzionymi z wyrażonej w art. 2. Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego gdyż nie spełnia wymogów określonych w orzecznictwie TK wskazanych w rozważaniach dotyczących art. 2 ust. 1 i art. 2 ust. 2 opiniowanego projektu”;

- w odniesieniu do treści art. 2 ust. 4 - 6 projektu wskazywał: „Proponowane rozwiązanie narusza zakaz retroakcji i dla ich oceny można przywołać argumenty zamieszczone w rozważaniach na temat art. 2 ust. 1 opiniowanego projektu. Projektodawcy nie wskazali też w jaki sposób wywiedli z powołanego przez siebie wyroku TK rozwiązanie przewidujące bezpośredniego stosowanie znowelizowanej ustawy do przypadków określonych w art. 2 ust. 4-6 projektu. O ile należy się zgodzić, że cały projekt ma za zadanie dostosowanie regulacji zawartych w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. (sygn. akt P 3/14), o tyle nie można uznać tego wyroku za podstawę dla retroakcji niektórych jej przepisów, gdyż takich treści po prostu brakuje w sentencji tego wyroku. Tym samym projekt wykracza istotnie poza to, co implikuje potrzeba wykonania powołanego wyroku TK. W przypadku art. 2 ust. 4 - 6 opiniowanego projektu w uzasadnieniu również nie podano wpływających z zasad i wartości konstytucyjnych przyczyn bezpośredniego stosowania nowego prawa do stosunków powstałych przed jego wejściem w życie. Należy także zwrócić uwagę, że w przypadkach określonych w art. 2 ust. 4 i art. 2 ust. 6 opiniowanego projektu komornicy rozpoczęli egzekucję przed dniem wejścia w życie nowelizacji i w oparciu o dotychczasowe przepisy pobrali opłaty i odprowadzili od nich VAT. Mogli też ponieść pewne koszty związane z postępowaniem. W dotychczasowym stanie prawnym art. 43 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji stanowił, że za prowadzenie egzekucji i inne czynności wymienione w ustawie komornik pobiera opłaty egzekucyjne. Z kolei art. 49a ust. 1 tejże ustawy w dotychczasowym brzmieniu stanowił, że wszczęcie egzekucji świadczeń niepieniężnych i wykonanie postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych uzależnione jest od uiszczenia przez wierzyciela opłaty stałej” (Opinia prawna na temat zgodności z zasadami wpływającymi z art. 2 Konstytucji regulacji zawartej w art. 2 senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk nr 1455).

Przeprowadzając kompleksową analizę stwierdzał: „Wszystkie regulacje zawarte w art. 2 ust. 1 - 6 senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk nr 1455) są niezgodne z zasadą nieretroakcji prawa wywiedzioną z art. 2 Konstytucji RP. Ponadto art. 2 ust. 2 i ust. 3 tego projektu naruszają zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wpływającą z art. 2 Konstytucji, zaś art. 2 ust. 4 i ust. 6 tego projektu naruszają interesy w toku chronione zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji, a także zasadę proporcjonalności wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji” (tamże, s.

12-13 opinia dostępna: <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawy-uchwalone-przez-sejm/ustawa,360.html>).

Wiedza ta i przedstawione wątpliwości konstytucyjne zostały wyartykułowane w trakcie trwania procesu legislacyjnego i organy władzy ustawodawczej doskonale musiały zdawać sobie sprawę z ewentualnych konsekwencji uchwalenia przedmiotowego aktu prawnego. Nie została jednak przeprowadzona jakakolwiek merytoryczna ocena przyjmowanych treści normatywnych w odniesieniu do zgłaszanych w trakcie przedmiotowego procesu ustawodawczego wątpliwości.

W następstwie uchwalenia ustawy nowelizującej doszło do zdefiniowania i wprowadzenia w miejsce opłat stałych nowego rodzaju opłat, przy jednoczesnym sprecyzowaniu zasady, zgodnie z którą, jeżeli komornik pobrał opłaty do czasu wejścia w życie jej przepisów, a postępowanie nie uległo zakończeniu, to miał (ma) on obowiązek zwrotu różnicy między opłatą pobraną na podstawie poprzednio obowiązujących a opłatą ustaloną według nowych reguł. Jeszcze raz podkreślić trzeba, że w stosunku do tych opłat Trybunał Konstytucyjny nie wypowiadał się merytorycznie i w stosunku do żadnej z nich nie potwierdził ich niekonstytucyjności. W praktyce więc parlament przyjął nową regulację, ale obowiązującą z mocą wsteczną bez uwzględniania charakteru i specyfiki opłat pobieranych przez komornika sądowego na podstawie zgodnych z Konstytucją RP przepisów u.k.s.e., jak i tego – co ma już postać kwalifikowanego naruszenia konstytucyjnych praw (istoty własności) - że komornikiem zobowiązanym do zwrotu „nadwyżki” stanie się też komornik (również asesor, bo mógł on pełnić funkcję zastępcy na podstawie przepisów obowiązujących do końca 2018 roku, czyli w praktyce dłużej, bo decydująca była data wyznaczenia go na zastępcę, a także nowo powołany komornik na stanowisko zwolnione na skutek śmierci albo odwołania komornika albo wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika z mocy prawa), który nigdy jej nie pobierał, a więc nie stanowiła ona źródła jego dochodu i *sui generis* wynagrodzenia (o ile oczywiście środki uzyskane opłat nie zostały w całości przeznaczone na finansowanie prowadzonej działalności). W konsekwencji nałożenie na niego takiego obowiązku stanowiło nie tylko naruszenie istoty prawa własności w zakresie gwarantowanym treścią art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, stanowiąc również przejaw naruszenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Jednocześnie podnieść należy fakt, że senacki projekt złożony zostaje 18 miesięcy po wydaniu wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Oznacza to, że gdyby pominąć charakter orzeczenia TK w sprawie pominięcia prawodawczego, a takim jest właśnie wyrok TK w sprawie P 3/14, to do czasu wejścia uchwalonej ustawy w życie komornicy sądowi w ogóle pozbawieni

byliby prawa do pobierania opłat w zakresie wskazanym jako przemilczenie prawodawcze przez TK, a więc koszty czynności w tym zakresie mieliby pokrywać z własnego dochodu (a w szerszym ujęciu majątku).

Ponadto, jeszcze dosadniej podnieść należy, iż projektodawca, a następnie ustawodawca w sposób jaskrawy i systemowo pomija sytuację tych komorników sądowych, którzy (ewentualnie) nie pobierali opłaty na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. Zarówno projekt, jak i ostatecznie uchwalona ustawa w ogóle nie zawierają określenia zasad i mechanizmów odnoszących się do takiej sytuacji (tak w art. 1, 2 i 3), jak i innych istotnych sytuacji dotyczącej definiowaniu zobowiązanego i skutków wywiązania się z nałożonych obowiązków. Jest to fakt potwierdzający, że:

- z jednej strony ustawodawca dostrzegł swoje zaniechanie w związku ze zwłoką w zakresie uchwalenia odpowiedniego aktu, który zapewniałby wykonanie wyroku TK - określając po blisko dwóch latach zgodnie z standardami konstytucyjnymi (zasada wyłączności ustawy) ich charakter oraz wysokość, ale nie tylko jednej opłat, ale sumy innych niż te (jak wskazuje się też w stanowisku Sejmu „opłaty za egzekucję roszczeń niepieniężnych podzielono na: tymczasowe, uzupełniające i ostateczne” - s. 47), które pierwotnie zostały pobrane na podstawie obowiązujących i zgodnych z Konstytucją RP przepisów u.k.s.e.;

- z drugiej ustawodawca wprowadza rozwiązania, które nie uwzględniają faktu, że komornik sądowy nie jest jednostką sektora finansów publicznych, opłaty nie stanowią nieopodatkowanej należności budżetowej, (dochody i *sui generis* wynagrodzenie podlegają ochronie konstytucyjnej), a skutkiem ich wejścia w życie jest skonkretyzowanie obowiązku zwrotu „nadwyżki” legalnie pobranej i spożytkowanej (rozchodowanej) przez komornika sądowego pobierającego należną mu formalnie opłatę stałą;

- z trzeciej, co ma już postać kwalifikowaną, ustawodawca wprowadza rozwiązania, które nie uwzględniają faktu, że inny komornik sądowy (w tym asesor będący zastępcą komornika sądowego, czy komornik powołany na stanowisko zwolnione na skutek śmierci albo odwołania komornika albo wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika z mocy prawa) niż ten pobierający opłaty - jak najbardziej należne mu formalnie - staje się w konsekwencji stosowania nowych przepisów zobowiązanym do zwrotu ustawowo określonej „nadwyżki” i to właśnie z jego majątku ma nastąpić ta swoista „rekompensata”;

- z czwartej, prawodawca uchwała rozwiązanie, które nie definiuje prawa komornika do uzyskania opłat w sytuacji, w których wcześniej ich nie pobrał pomimo przeprowadzenia czynności (w zakresie opłaty stałej pobieranej na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e.), a postępowanie zostało zakończone przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Nie

przeprowadza równocześnie jakichkolwiek badań, które świadczyłyby, że sytuacja taka ma dla niego jako prawodawcy jakiegokolwiek znaczenie, czym również potwierdza fakt, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie pominięcia prawodawczego nie mógł sam w sobie stanowić podstawy prawnej do wydawania przez komorników sądowych aktów stosowania prawa na innej podstawie, aniżeli ta formalnie obowiązująca. Mając to na uwadze swoistego rodzaju kuriozum jest stwierdzenie zawarte w stanowisku Sejmu, zgodnie z którym „Zatem organ egzekucyjny, obciążając wierzyciela kosztami egzekucyjnymi, powinien był brać pod uwagę zarówno treść sentencji, jak też argumenty wyrażone w uzasadnieniu analizowanego wyroku. Innymi słowy, do czasu stosownej interwencji legislacyjnej, organy stosujące prawo (komornicy, sądy), w nawiązaniu do realiów danej sprawy, którą rozstrzygają, miały obowiązek tak określać wysokość kosztów egzekucyjnych, aby nie można było im zarzucić naruszenia standardów określonych w omawianym wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Były zobligowane do respektowania praw majątkowych jednostki i poszanowania nadrzędności Konstytucji. Tym samym, od dnia formalnej publikacji orzeczenia TK w Dzienniku Ustaw, organy władzy publicznej nie mogły stosować określonej w niekonstytucyjnej regulacji opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie” (stanowisko Sejmu, s. 36-37).

Warto w tym miejscu podnieść, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego „(...) punktem wyjścia kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy, a więc opartego na dogłębnym rozważeniu problemu i dojrzałej decyzji. Od racjonalnego prawodawcy wymaga się, by jego rozstrzygnięcia były podejmowane na gruncie wszechstronnej i uporządkowanej wiedzy. Wprowadzane środki prawne powinny być natomiast adekwatne do osiągnięcia założonych celów. Inaczej rzecz ujmując, legislacja niespełniająca powyższych wymagań nosi znamiona nieracjonalnej. Nie może być tym samym w demokratycznym państwie prawnym uznana za „przyzwoitą”, choćby nawet spełniała wszelkie, przewidziane przez obowiązujące ustawy, formalne kryteria tworzenia prawa (zob. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Zasada poprawnej legislacji wymaga zatem nie tylko poprawności każdego z przepisów z osobna, lecz także by tworzyły one logiczną całość opartą na spójnej wiedzy, jej konsekwentnym zastosowaniu i jasnych założeniach aksjologicznych. Z uwagi na znaczną swobodę ustawodawcy stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przezeń rozwiązań. Należy jednak pamiętać, że granice tej swobody

wyznaczają normy konstytucyjne, w tym zwłaszcza zasada demokratycznego państwa prawnego (zob. np. wyrok TK z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211)” wyrok TK z 1 grudnia 2020 r., sygn. P 6/19.

Jeszcze raz, odwołując się do wcześniej przedstawionej sprzeczności w stanowiskach Sejmu w sprawach K 14/18 i skargi konstytucyjnej komornika sądowego (SK 59/20), dotyczących tożsamyh przepisów ustawy nowelizującej (tu w szczególności charakteru art. 2 ust. 3 ustawy) nie może budzić wątpliwości, co przyznaje sam Sejm, że mają one również charakter retroaktywny, a to potwierdza, iż ustawodawca definiując przepisy ustawy z 2017 roku nie tylko postępował nieracjonalnie, ale także bez należytego uwzględnienia poszanowania praw komornika sądowego. W konsekwencji doszło więc do uchwalenia regulacji niespójnej oraz nielogicznej tak w odniesieniu do poszczególnych jej przepisów, jak i całości rozwiązań, które nie opierają się na spójnej wiedzy, a także opierających się na jasnych założeniach aksjologicznych uniemożliwiając ich konsekwentne, a przede wszystkim zgodne z Konstytucją RP stosowanie,

Co więcej, Trybunał wyraźnie podkreślał niekonstytucyjność zastosowania nowych przepisów wtedy, gdy „owe przepisy znajdują (...) zastosowanie do oceny zdarzeń mających miejsce pod rządami dawnego prawa (tzw. retroakcja niewłaściwa w ramach postępowania będącego w toku) (zob. M. Walasik [w:] *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych oraz ustawy o kosztach komorniczych*, A. Marciniak (red.), Sopot 2018, s. 30-31). Następuje bowiem ingerencja w prawa majątkowe stron postępowania, które zostały ukształtowane pod rządami uchylanej ustawy. Strony postępowania, przewidując skutki czynności czy zdarzeń, w tym także skutki ekonomiczne, opierają swoje prognozy na brzmieniu przepisów obowiązujących w momencie ich dokonania. Tym samym regulacje intertemporalne, nakazujące bezpośrednie stosowanie prawa nowego, nie respektują w pełni zasady fair play (zob. wyrok TK z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51). Ich konsekwencją jest niepewność i brak możliwości przewidzenia skutków podejmowanych czynności” (wyrok TK z 1 grudnia 2020 r., sygn. P 6/19), co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Z taką też sytuacją mamy do czynienia w związku z wejściem w życie i stosowaniem przepisów ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910 i to nie tylko ze względu na wsteczne zastosowanie regulacji zawartych w jej art. 2 do oceny zdarzeń mających miejsce pod rządami dawnego prawa, ale również bez przeprowadzenia jakichkolwiek rozwiązań uwzględniających zakres i charakter wkroczenia w sferę praw majątkowych komornika, który opłatę taką pobrał, komornika, który

jej nie pobierał, a mógł zostać zobowiązany do zwrotu „nadwyżki” por. sytuację komornika sądowego w sprawie zawisłej przed TK sygn. SK 59/20), jak również komornika sądowego (także asesora), który nawet w trakcie czasowego zastępstwa, nie pobierając wcześniej takiej opłaty, mógł zostać zobowiązany do zwrotu tzw. „nadwyżki”, czy wreszcie komornika powołanego na stanowisko zwolnione na skutek śmierci albo odwołania komornika albo wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika z mocy prawa (do których też miały zastosowanie przepisy art. 2 ust. 3 ustawy nowelizującej). Przyjęcie, że takie rozwiązanie normatywne nie pogarsza sytuacji adresatów danej normy co mogłoby być potraktowane jako uzasadnione odstępstwo uzasadniające wsteczne stosowanie prawa nie ma miejsca, ponieważ w odniesieniu do sytuacji komorników sądowych ich sytuacja została w istotny sposób pogorszona, co więcej wbrew temu co wskazuje się w stanowisku Sejmu nie musiała mieć charakteru przejściowego. Nie jest też prawdą, że „(...) modyfikacja dotycząca sposobu rozliczania egzekucji, dokonana mocą unormowań zawartych w art. 2 ustawy nowelizującej, była krótkotrwała, gdyż miała z założenia epizodyczny charakter (...). Jeśli więc nawet w określonych okolicznościach faktycznych przyniosła niepożądany skutek w postaci deficytu finansowego w działalności egzekucyjnej danego komornika, to był on przejściowy i w dłuższej perspektywie czasowej nie mógł narastać, a wręcz należało oczekiwać, że docelowo ustalone reguły wynagradzania komorników pozwolą zniwelować ewentualny uszczerbek finansowy” (stanowisko Sejmu, s. 65). W szczególności twierdzenie o zasadności tego, że reguły wynagradzania komorników pozwolą zniwelować ewentualny uszczerbek zdaje się bazować na przyjęciu typowo budżetowego sposobu identyfikacji istoty oraz charakteru opłat egzekucyjnych, po drugie nie uwzględnia praktycznego (i oczywiście prawnego) zróżnicowania sytuacji, w której (nawet przejściowo) znaleźli się komornicy (zastępcy, w tym asesory, czy nowo powoływani komornicy), nie wspominając oczywistych konsekwencji w postaci realnego a nie hipotetycznego uszczuplenia ich majątku.

Twierdzenie takie tworzy też „mityczne” domniemanie, że komornicy sądowi nawet wtedy, gdy nakłada się na nich obowiązek stosowania nowych opłat z mocą wsteczną z jednoczesnym zobowiązaniem ich do zwrotu różnicy „nadwyżki” między opłatą uzyskaną na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów ustawowych (lub w ogóle nie pobraną) są traktowani właściwie i w sposób zgodny ze standardami konstytucyjnymi. Rozumienie takie stanowi przykład abstrakcyjnego przyjęcia, że każdy komornik sądowy tylko z tego powodu, iż jest komornikiem sądowym będzie w stanie ponieść bez uszczerbku „niepożądany skutek w postaci deficytu finansowego w działalności egzekucyjnej” w również mitycznym okresie „przejściowym”. Jeśli uwzględnimy już tylko dane za 2016 roku, a ponadto fakt uznania w

2017 roku komornika sądowego za płatnika podatku VAT oraz spadek liczny wniosków o egzekucje, to nie może budzić wątpliwości, że sytuacja była zupełnie odmienna od tej, którą założył sobie ustawodawca, a które to założenie zostało zaprezentowane w stanowisku Sejmu. W stanowisku Sejmu podnosi się, że „O sprzeczności z Konstytucją można by więc mówić dopiero wtedy, gdyby wykazano, że przy określonych średnich kosztach postępowania egzekucyjnego i określonym statystycznie poziomie ściągłości opłat egzekucyjnych prognoza ustawodawcy co do wpływów komorników okazała się oczywiście błędna i prowadzi do tego, że wykonywanie tego zawodu na ustawowych warunkach jest z założenia deficytowe, a zatem «nieopłacalne»" (wyrok TK z 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02; podobnie w wyrokach TK z: 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08; 13 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 44/09; 29 stycznia 2013 r., sygn. akt K 1/11)”. Takiej prognozy w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej nie zamieszczono – co więcej dane, które zawarte zostały w treści stanowiska Sejmu (s. 69) dotyczyły okresów wcześniejszych (2014), a te z okresu 2016 r. bazowały na danych uśrednionych, ponadto również nie odnoszących się do sprecyzowania skutków zmian – nawet jeśli odnieśliśmy je tylko do owych 7% komorników sądowych, którzy mieli średnio uzyskiwać najmniejsze dochody. W stanowisku Sejmu pomija się jednak to, co w interpelacji tej również się podnosi, tzn. to, że „prowadzone przy okazji prac projektowych nad ustawami analizy nie uwzględniały prognoz, które „dotyczyłyby osób mogących utracić pracę” w wyniku proponowanych zmian”; „(...) w Ministerstwie Sprawiedliwości nie prowadzono analiz pod kątem ustalenia relacji między dochodami kancelarii komorniczych a ilością przyjmowanych spraw”, jak i tego choćby, że już wtedy (dane za 2016 rok) 8 komorników „wykazało stratę” (Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości M. Warchoła na interpelację nr 13103 w sprawie zmian do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz ustawy o kosztach komorniczych <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0311E501&view=null>).

KRK podtrzymuje zatem w pełni, że jedynym dopuszczalnym rozwiązaniem - w świetle wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zasady niedziałania prawa wstecz - było przyjęcie w ustawie nowelizującej, iż zmienione przepisy u.k.s.e (przewidujące zmniejszone opłaty stałe oraz odrębną stawkę opłaty w przypadku dobrowolnego wykonania obowiązku przez dłużnika), mają zastosowanie wyłącznie do postępowań egzekucyjnych wszczętych po dniu wejścia w życie nowych przepisów. Uchwalone regulacje zawarte w art. 2 ust. 1-3, jak i art. 2 ust. 4-6 standardu tego w żadnym razie nie spełniały a ich stosowanie stanowiło dodatkowo - sprzeczną z Konstytucją RP -

ingerencję w sferę gwarantowanego komornikowi sądowemu prawa własności, w tym wynagrodzenia (o czym w dalszej części pisma KRK). Przeciwnie twierdzenie oznacza bowiem, że „zalegalizowany” zostałaby mechanizm przerzuceniu ciężaru ponoszenia opłat na majątek komornika. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny takie rozwiązanie spowodować musiałyby „dużą ostrożność w podejmowaniu czynności egzekucyjnych powodujących wydatki, a w skrajnych wypadkach, przy braku środków na ich pokrycie, do zaniechania czynności powodujących wydatki, co będzie rzutować negatywnie na szybkość, skuteczność i efektywność egzekucji należności sądowych”, co stanowi z istoty nadmierne ograniczenie prawa do równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), ponieważ „oprócz ryzyka bezskutecznej egzekucji, komornik jako osoba fizyczna (piastun organu egzekucyjnego) został obciążony dodatkowym ciężarem o charakterze publicznoprawnym; w świetle regulacji obowiązujących od 1 stycznia 2002 r. komornicy nie otrzymują wynagrodzenia, ich dochód stanowi nadwyżka opłat nad kosztami działalności egzekucyjnej” (wyrok TK z 14 maja 2009 r., K 21/08).

1.2.2. Charakter i rola opłat egzekucyjnych

Zmianom statusu komorników sądowych w polskim ustawodawstwie towarzyszyła modyfikacja charakteru prawnej opłaty egzekucyjnej, a mianowicie jej przekształcenie z daniny publicznej w „wynagrodzenie” za przeprowadzenie skutecznej egzekucji. Celem opłaty egzekucyjnej jest – w świetle założenia o prywatyzacji działalności komorniczej – finansowanie całej działalności egzekucyjnej prowadzonej przez komornika, a nie wyłącznie wydatków poniesionych w konkretnej sprawie oraz dochodu komornika (por. Wyrok TK z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09). Komornik sądowy ponosił jednocześnie ryzyko finansowe swojej działalności będąc poddany „uregulowaniom ograniczającym swobodę działalności i wykluczającym kierowanie się zasadą maksymalizacji zysku. Nie może odmówić przyjęcia wniosku o wszczęcie egzekucji lub wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia, do przeprowadzenia których jest właściwy miejscowo i rzeczowo zgodnie z ustawą (art. 8 ust. 4 ustawy o komornikach). Nie przysługuje mu więc prawo profilowania działalności i podejmowania egzekucji stosownie do prognozowanych szans jej powodzenia” (Por. wyrok TK z 26 czerwca 2012 r., P 13/11), co nie oznacza jednak tego, że na komorniku nie spoczywał obowiązek takiego prowadzenia egzekucji, aby utrzymać stałe i efektywne funkcjonowanie prowadzonej działalności egzekucyjnej w oparciu o uwzględnienie obowiązujących zasad i mechanizmów pobierania opłat oraz zwrotu kosztów.

W konsekwencji, nie może budzić wątpliwości, że z jednej strony ryzyko finansowe tworzenia i sprawnego działania egzekucji sądowej spoczywało na komorniku, a jedynym źródłem jego finansowania były opłaty, dodatkowo uzależnione od skuteczności prowadzonej egzekucji. Opłaty te w założeniu miały zapewniać, iż należyte i sprawne działanie komornika zapewni mu nie tylko kosztów działalności egzekucyjnej, a także osiągnięcie dochodu. Jednocześnie należy pamiętać o tym, że komornik sądowy, który dysponował „swoistym przedsiębiorstwem” zapleczem osobowym i materialnym w postaci kancelarii, miał obowiązek utrzymywać ją poziomie odpowiednim do godności urzędu i posiadanych środków *de facto* finansując sumę wszystkich czynności podejmowanych w ramach egzekucji i postępowania zabezpieczającego, czyli także tych, które pomimo poniesienia określonych kosztów nie doprowadziły do uzyskania jakichkolwiek przychodów. Ustawodawca nałożył na komornika obowiązki sfinansowania z uzyskiwanych opłat m.in. w zakresie:

- zabezpieczenia ciągłego funkcjonowania kancelarii (zapewnienia odpowiednich warunków lokalowych; rzeczowych, sprzętowych, jak i informatycznych);

- zabezpieczenia środków finansowych pozwalających na stworzenie ciągłości wykonywania wszystkich ustawowo nałożonych obowiązków;

- posiadania odpowiedniego ubezpieczenia zawieranego na zasadach komercyjnych, ale dodatkowo typowego dla osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą (w zakresie odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę);

- kosztów pracowniczych pracowników, w tym także innych obowiązków nakładanych na niego z mocy ustawy (w szczególności zatrudniania aplikantów i asesorów);

- ewentualnych okresowych strat i to nie tylko związanych z bezskutecznością części postępowań egzekucyjnych, ale również z wykonywaniem funkcji zastępcy komornika sądowego;

- obowiązków nałożonych na samorząd zawodowy, którego z mocy ustawy był członkiem (np. kwestia archiwizacji akt);

przy jednoczesnym potwierdzeniu ustawowo zakazu korzystania z dodatkowych źródeł dochodów. Komornicy poddani byli bowiem ograniczeniom podejmowania dodatkowego zajęcia lub zatrudnienia (art. 21 u.k.s.e.), co gwarantować miało „między innymi dyspozycyjność komornika” (Wyrok TK z 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09).

Warto jednocześnie przypomnieć, że każda analiza dotycząca stanu prawnego obowiązującego do czasu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i

egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910) musi uwzględniać fakt istnienia zdefiniowanych ustawowo dwóch rodzajów opłat egzekucyjnych: opłaty stosunkowej (obliczanej od wartości wyegzekwowanej lub zabezpieczonej należności pieniężnej) i opłaty stałej – tj. ryczałtowej pobieranej w związku z egzekucją świadczeń niepieniężnych i innymi czynnościami komornika). W wyroku TK z 14 maja 2009 r., sygn.. K 21/08, stwierdza się wprost, że „opłaty i zaliczki uzyskiwane przez komornika w ostatecznym rozrachunku stanowią element dochodu komornika (*guasi* wynagrodzenie), które podlega ochronie na podstawie art. 64 ust.2. Konstytucji. (...) „Wynagrodzenie” komornika nie może być traktowane jako prawo „gorszej kategorii” i korzysta z konstytucyjnej ochrony przewidzianej w art. 64 ust. 2 Konstytucji”.

Jak już wcześniej podniesiono, komornicy sądowi obciążeni byli obowiązkiem samofinansowania swojej działalności. Zgodnie z treścią art. 43 u.k.s.e. opłaty egzekucyjne służyły pokryciu kosztów działalności egzekucyjnej komornika, do których zalicza się: koszty osobowe i rzeczowe ponoszone w związku z prowadzoną działalnością egzekucyjną; koszty ochrony zajętego mienia i niezbędnej ochrony osobistej oraz ubezpieczenia mienia kancelarii i własnego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej; koszty przejazdów w miejscowości będącej siedzibą komornika, korespondencji, obrotu pieniężnego, przewozu drobnych ruchomości niewymagających transportu specjalistycznego; obowiązkowe opłaty na samorząd komorniczy ponoszone zgodnie z przepisami ustawy; inne koszty niezbędne do wykonywania czynności egzekucyjnych oraz czynności przewidziane przepisami ustawy, jeżeli nie są pokrywane w trybie określonym w art. 39 u.k.s.e. Warto też jednocześnie podnieść, że nie można identyfikować kosztów egzekucyjnych z kosztami działalności egzekucyjnej.

Jednocześnie, co również trzeba podkreślić, a co pomija się w stanowiskach Sejmu i Prokuratora Generalnego milczeniem, czynności podejmowane przez komornika sądowego w postępowaniu egzekucyjnym obejmowały „(...) wyodrębnione w doktrynie, przy uwzględnieniu swoistych cech i funkcji jakie realizują w tym postępowaniu, dwie kategorie: czynności egzekucyjne i czynności postępowania egzekucyjnego. W przepisach kodeksu postępowania cywilnego normujących postępowanie egzekucyjne ani w zamieszczonych w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji, nie zostało wyjaśnione rozumienie tych pojęć, a ma ono znaczenie dla skonkretyzowania czynności, które komornik, co do zasady uprawniony i zobowiązany do osobistego ich wykonywania, może zlecić asesorowi lub przekazać aplikantowi, na podstawie upoważnienia. W doktrynie podejmowane były liczne próby

zdefiniowania pojęcia „czynności egzekucyjne”, które doprowadziły do wypracowania cech tego rodzaju aktywności, prowadzących do konkluzji, że czynnością egzekucyjną jest każde określone co do czasu, formy, miejsca i treści działanie (faktyczne i prawne) powołanego do tego organu, na podstawie przyznanych mu władczych uprawnień, dla zaspokojenia wierzyciela, podejmowane w stosunku do osób podlegających egzekucji, wyróżniające się stosowaniem środków przymusu, podjęte w toczącej się egzekucji sądowej, ściśle z nią związane i wywołujące skutki w jej ramach. Czynnościami postępowania egzekucyjnego to działania organu egzekucyjnego podejmowane przed wszczęciem egzekucji lub poza nią, mające na celu zapewnienie prawidłowej formy wniosku o przeprowadzenie egzekucji, żądanie złożenia wyjaśnień, wysłuchanie stron, podjęcie decyzji w formie postanowień w przedmiocie zawieszenia, umorzenia postępowania, ustalenia kosztów postępowania egzekucyjnego, działania związane ze zbiegiem egzekucji administracyjnej i sądowej, dotyczące złożenia uzyskanego w egzekucji przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego lub na rachunek depozytowy sądu, podejmowane przez sąd działania nadzorcze nad czynnościami komornika. Stanowią one niezbędne uzupełnienie czynności egzekucyjnych, ponieważ w pośredni sposób umożliwiają doprowadzenie egzekucji do zamierzonego celu. Działania uczestników postępowania uznawane są za czynności procesowe” (Uchwała SN z 6 czerwca 2014, III CZP 26/14). Wszczęcie egzekucji poprzedzone jest z reguły czynnościami podejmowanymi przez komornika, które nie mają charakteru czynności egzekucyjnych. Będą to wszystkie czynności zmierzające do usunięcia braków formalnych wniosku o wszczęcie egzekucji (np. przez jego poprawienie, uzupełnienie) lub usunięcia innych przeszkód warunkujących wszczęcie egzekucji. Jednocześnie też tego rodzaju czynności należy traktować jako w pełni ukształtowane i zamknięte.

Mając ponadto na uwadze, że obowiązujące przepisy przewidywały mechanizm przeciwdziałania nadużyciom prawa, polegającym na ustalaniu przez komornika wygórowanej opłaty, a w „szczególności wysokości opłaty egzekucyjnej w postępowaniu, które nie wymagało od komornika znacznego nakładu pracy ani nie było czasochłonne” (por. wyrok TK z 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10), co pozwalało rzeczywiście ustalić, czy nakład pracy komornika w konkretnej sprawie był niewielki, czy też obejmował szereg czynności w tym np. w odniesieniu do egzekucji z nieruchomości - czynności związane z zajęciem nieruchomości, zapytań do właściwych organów oraz instytucji, złożenia stosownego wniosku o wpis w księdze wieczystej, zlecenia przeprowadzenia oszacowania nieruchomości, dokonania ogłoszeń prasowych oraz podejmowania czynności terenowych, co przecież jest typowe dla

czynności związanych z egzekucją z nieruchomości (por. Postanowienie Sądu Rejonowego w Chełmie I Wydział Cywilny z 27 lutego 2015 r., sygn. I Co 47/15).

Należy jeszcze raz podnieść co w istotny sposób także zostało pominięte w stanowiskach zarówno Sejmu, jak i Prokuratora Generalnego - że opłaty egzekucyjne służyły nie tylko pokryciu kosztów egzekucji, w tym także tych nieskutecznych (pomimo podjęcia przez komornika szeregu, często kosztownych czynności), ale w ogóle wszystkich kosztów związanych z funkcjonowaniem prowadzonej przez konkretnego komornika działalności i prowadzonej przez niego kancelarii. Jedynie ewentualna nadwyżka *sui generis* stanowiła wynagrodzenie komornika sądowego. Komornik sądowy nie otrzymywał środków z budżetu państwa na pokrycie kosztów działalności egzekucyjnej i pokrywał je w całości z opłat egzekucyjnych, które nie były nie były traktowane jako niepodatkowane należności budżetowe. Jak podkreślał to Trybunał Konstytucyjny komornik sądowy funkcjonował w oparciu o zasadę „czyj zysk, tego ryzyko” (Wyrok TK z 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03; Postanowienie TK z 30 sierpnia 2011 r. sygn. SK 1/10). Jednocześnie Trybunał podkreślał, iż „(...) komornikowi przypada dochód albo obciąża go strata, nie można więc oczekiwać wyeliminowania ryzyka związanego z istoty rzeczy z każdą działalnością na własny rachunek” (wyrok TK z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08). W praktyce mogło się oczywiście okazać, że koszty działalności były wyższe od sumy uzyskanych opłat, co byłoby równoznaczne z tym, że opłata egzekucyjna nie mogła pełnić jednej z jej funkcji, a mianowicie funkcji pokrycia kosztów utrzymania komornika sądowego. Jest to tym bardziej istotne, że w stanie obowiązujących do 1 stycznia 2019 roku opłaty egzekucyjne służyć miały modelowo (choć ustawodawca nie gwarantował w żadnym razie osiągnięcia jakiegokolwiek wysokości przychodów, a co za tym idzie określonej kwoty dochodów) pokryciu nie tylko kosztów poniesionych w danej sprawie, ale także kosztów prowadzenia innych spraw, w tym zwłaszcza egzekucji nieskutecznych. Potwierdza to oczywiście orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (por. np.: wyrok z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, a także wyrok z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08).

W przypadku opłat stałych ich konstrukcja (w tym wysokość) była zawsze wynikiem prawotwórczego i kompletnego (w aspekcie podmiotowym, przedmiotowym, jak i proceduralnym) zdefiniowania przez ustawodawcę. To prawodawca określał również, kiedy i w jakiej wysokości opłata taka jest pobierana i czy od jej uiszczenia uzależnione jest wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Komornik działając na podstawie i w granicach prawa (zgodnie z zasadą legalizmu art. 7 Konstytucji RP), pobierał taką opłatę w wysokości odpowiadającej

kwocie ustalonej w drodze normatywnie skonkretyzowanej zasady (mechanizmu; sposobu obliczenia). Jak podkreślano taki model opłaty stałej miał też na celu stworzenie komornikowi sądowemu pewien mechanizm bezpieczeństwa zapewniający zdolność do efektywnego funkcjonowania i bieżącego pokrywania wydatków związanych z wykonywanymi przez niego obowiązkami (w tym zorganizowania i prowadzenia kancelarii, jak i z sumą różnego rodzaju powinności m.in.: ustawowo obowiązków zatrudniania aplikantów, czy asesorów, ubezpieczenia, obowiązków podatkowych; informatycznych itd. por. wyrok TK z 29 stycznia 2013 r., sygn. K 1/11), także wtedy, gdy określona część prowadzonych postępowań egzekucyjnych okazała się bezskuteczna oraz w sytuacji, w której wyznaczony został równoległe jako zastępca innego komornika i ponosił w związku z tym dodatkowe koszty, których nie dało się pokryć w ramach wykonywanego zastępstwa.

Obowiązujące przepisy nie definiowały także jakichkolwiek gwarancji ze strony Skarbu Państwa, który to zobligowany byłby np. do partycypowania w takich kosztach bądź udzielania komornikowi sądowemu niezbędnej pomocy w razie np. kumulacji bezskutecznych egzekucji.

Wysokość opłaty stałej ze swej istoty nie mogła podlegać miarkowaniu. Zweryfikowanie prawidłowości jej obliczenia, także w kontekście rozliczenia kosztów między uczestnikami postępowania egzekucyjnego (zob. szerzej: postanowienie Sądu Najwyższego z 16 maja 2019 r., III CZP 2/19) nie może być traktowane jako argument uzasadniający, że: „Uiszczenie opłaty” przez wierzyciela znajduje bowiem kontynuację nie tylko w postaci dalszego biegu postępowania egzekucyjnego, stanowiąc jego determinantę, ale również wpływa na przebieg i wynik rozliczenia kosztów, następującego w końcowej fazie postępowania egzekucyjnego” (stanowisko Sejmu, s. 48-49). Stanowi przykład nadinterpretacji, której wynikiem jest nie tylko uznanie, że komornik sądowy jest traktowany jako strona postępowania egzekucyjnego, ale i tego że jako organ prowadzący postępowanie staje się uprawniony do (a z drugiej strony zobowiązany np. do prawidłowego rozliczenia finansowego) rozdysponowywania środkami z tytułu opłat stałych pozyskanych dopiero po formalnym zakończeniu postępowania.

Kwoty uzyskiwane przez komornika z opłat stanowiły element jego dochodu (w tym pewna ich część była jego *sui generis* wynagrodzeniem), a dochód ten i co za tym idzie wynagrodzenie, które nie były traktowane do 1 stycznia 2019 roku jako niepodatkowane należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, muszą być poddane ochronie konstytucyjnej, co przecież wielokrotnie potwierdzał Trybunał Konstytucyjny, a i orzecznictwo innych organów i sądów było w tym zakresie jednolite, potwierdzając ich osobisty i majątkowy charakter w rozumieniu wskazanych wyżej przepisów Konstytucji RP z 2

kwietnia 1997 roku (w szczególności, ale nie jedynie określonych w art. 64 ust 2 Konstytucji RP).

W stanowisku Sejmu podnosi się, że „O sprzeczności z Konstytucją można by więc mówić dopiero wtedy, gdyby wykazano, że przy określonych średnich kosztach postępowania egzekucyjnego i określonym statystycznie poziomie ściągłości opłat egzekucyjnych prognoza ustawodawcy co do wpływów komorników okazała się oczywiście błędna i prowadzi do tego, że wykonywanie tego zawodu na ustawowych warunkach jest z założenia deficytowe, a zatem «nieopłacalne»" (wyrok TK z 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02; podobnie w wyrokach TK z: 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08; 13 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 44/09; 29 stycznia 2013 r., sygn. akt K 1/11)”. Takiej prognozy w uzasadnieniu projektu nie zamieszczono – co więcej dane, które zawarte zostały w treści stanowiska Sejmu (s. 69) dotyczyły okresów wcześniejszych (2014), a te z okresu 2016 r. bazowały na danych uśrednionych, ponadto również nie odnoszących się do sprecyzowania skutków zmian – nawet jeśli odnieśliśmy je tylko do owych 7% komorników sądowych, którzy mieli średnio uzyskiwać najmniejsze dochody. W stanowisku Sejmu pomija się jednak to, co w interpelacji tej również się podnosi, tzn. to, że „prowadzone przy okazji prac projektowych nad ustawami analizy nie uwzględniały prognoz, które „dotyczyłyby osób mogących utracić pracę” w wyniku proponowanych zmian”; „(...) w Ministerstwie Sprawiedliwości nie prowadzono analiz pod kątem ustalenia relacji między dochodami kancelarii komorniczych a ilością przyjmowanych spraw”, jak i tego choćby, że już wtedy (dane za 2016 rok) 8 komorników „wykazało stratę” (Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości M. Warchoła na interpelację nr 13103 w sprawie zmian do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz ustawy o kosztach komorniczych <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0311E501&view=null>).

Przyjmując kierunek argumentacji zwartej w stanowisku Sejmu musielibyśmy uznać, że z naruszeniem konstytucyjnych wolności i praw nie mamy do czynienia wtedy, gdy większość zobowiązanych (adresatów nowych norm prawnych) dysponuje zdolnością samodzielnego pokrycia nałożonych na nich z mocą wsteczną obciążeń finansowych, a nawet jeżeli istnieje jakaś „mniejszość” – choćby owych 8 komorników, którzy taką stratę odnieśli już w 2016 roku – to nie ma to jakiegokolwiek znaczenia w obszarze definiowania niekonstytucyjności takich rozwiązań. W takim ujęciu musielibyśmy przyjąć, że nie mamy do czynienia z ochroną wolności i praw, ale swoistym, a do tego systemowo arbitralnym oraz przedmiotowym traktowaniem pewnej kategorii podmiotów, o tych samych cechach i należących do tej samej kategorii uprawnionych.

Nie może budzić wątpliwości, że opłaty pobierane przez komornika sądowego do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2017 roku były uzyskiwane zgodnie z formalnie obowiązującymi przepisami prawa. Komornik, który należycie wykonywał swoje czynności, tj. działał na podstawie i w granicach prawa nie mógł zostać dotknięty skutkami w postaci systemowego odebrania mu pobranych wcześniej opłat (bądź systemowo określoną „obniżką” takich opłat ze skutkiem wstecznym w postaci zwrotu uzyskanej pierwotnie „nadwyżki”), które ze swej istoty służyły przecież pokryciu (na bieżąco) wszelkich niezbędnych (w tym oczywiście nałożonych na niego w drodze ustawy) kosztów związanych z prowadzoną przez niego działalnością. Ewentualna nadwyżka (co nie było już w 2016 roku zasadą) pozwalała na zidentyfikowanie *sui generis* wynagrodzenia komornika sądowego (także asesora zastępującego komornika sądowego). Komornik sądowy działał w ramach obowiązującego reżimu prawnego, w ramach którego brak było identyfikacji „mechanizmu systemowego obowiązku zwrotu określonej części opłaty w odniesieniu do wszystkich postępowań, w ramach których została wcześniej pobrana”, zasad lub nawet przesłanek definiujących i jak się one mogą zmniejszyć. Ich wprowadzanie i to z mocą wsteczną przez nałożenie obowiązku zwrotu tzw. „nadwyżki” oznaczałoby (a w doniesieniu do przepisów ustawy nowelizującej z 2017 r. - oznacza), że komornik sądowy (asesor zastępujący komornika sądowego, zastępca, nowo powołany komornik w miejsce poprzedniego) nigdy nie byłby w stanie przewidzieć w oparciu, o jaki stan prawny zostanie ustalona opłata egzekucyjna, co „musi godzić w zasadę zaufania do prawa, a także do organów egzekucyjnych (wyrok TK z 1 grudnia 2020 r., sygn. P 6/19). W świetle orzecznictwa TK, wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wiąże się z bezpieczeństwem prawnym i pewnością prawa. Adresaci norm prawnych mają bowiem prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący (wyrok z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08, czy nowszy wyrok z 4 listopada 2015 r., K 1/14 i tam powołane inne wyroki), co nie oznacza niezmienności prawa. Z tego też powodu za pozbawione jakiegokolwiek uzasadnienia należy uznać twierdzenie zawarte w stanowisku Sejmu, zgodnie z którym „...ciężar ekonomiczny nałożony na komorników mocą art. 2 ustawy nowelizującej jest dla nich w istocie utratą jedynie tych finansowych korzyści, uzyskanych na podstawie art. 49a ust. 2 ustawy komorniczej z opłat egzekucyjnych, które nie stanowiły wynagrodzenia za wykonane czynności egzekucyjne, nie były ekwiwalentne względem pracy świadczonej przez komorników sądowych (w tym wyrażała się istota ich potwierdzonej wyrokiem TK nieproporcjonalności)” (s. 68.)

KRK nie kwestionuje treści art. 1 ustawy nowelizującej, ale te właśnie przepisy (tu: art. 2 ust. 1-3 ustawy nowelizującej), które zakaz retroakcji oraz bezpieczeństwo prawne i pewność prawa eliminują (o czym jeszcze szerzej w dalszej części), co musi być rozumiane jako naruszenie konstytucyjnej zasady niedziałania prawa wstecz oraz zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.).

1.2.3. Komornik sądowy jako podmiot ochrony konstytucyjnego prawa własności (art. 64 ust. 2 i 3)

Warto jeszcze raz podkreślić (co kompleksowo zostało podniesione we wniosku KRK do Trybunału Konstytucyjnego), że do 1 stycznia 2019 roku komornik sądowy zgodnie z art. 3a u.k.s.e. (dodany na podstawie Ustawy z 2 lipca 2004r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej - Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1808; wcześniejsza nowelizacja z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw - Dz.U. Nr 130, poz.1452, pozbawiła komornika sądowego statusu pracowniczego), dokonywał czynności egzekucyjnych na własny rachunek, a opłaty egzekucyjne nie były traktowane jako niepodatkowane należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym. Analizując obowiązujące w tamtym okresie przepisy Trybunał Konstytucyjny wprost uznawał komornika sądowego za osobę działającą „(...) jak (...) organ władzy publicznej, i to - co kluczowe - prowadzącej tę działalność na własny rachunek” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2004 r., SK 26/03). Oznaczało to zatem, że zawód komornika był w pewnym zakresie „sprywatyzowany”, w tym sensie, że owa „prywatyzacja” dotyczyła finansowania działalności komornika i co za tym idzie, jego wynagrodzenia (wyrok TK z 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03). Takie stanowisko w kwestii statusu prawnego komorników sądowych Trybunał Konstytucyjny zajął także w innych orzeczeniach, w tym w szczególności w wyroku z 17 maja 2006 r., sygn. P 6/04; z 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05; z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08 oraz z dnia 16 czerwca 2009 r., sygn.. SK 5/09. TK w wyroku z dnia 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, jednoznacznie też podkreślał, że: „Od pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej), oddzielić należy kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu”. Jednocześnie warto pamiętać o tym, że „Konsekwencją nowego statusu prawnego komorników była zmiana systemu ich wynagradzania”, a opłaty egzekucyjne służyły pokryciu kosztów działalności egzekucyjnej komornika i stanowiły „źródło jego dochodu oraz

przesłanki wymagalności stosownego roszczenia komornika.” (zob. też: Z. Knypl, J. Treder, *Finansowanie egzekucji*, Sopot 2003, s.35, K. Lubiński, *Wstęp,[w:] Europejskie systemy finansowania egzekucji komorniczej w sprawach cywilnych i handlowych*, red. K. Lubiński, Sopot 2005, s.15).

Reasumując, należy podkreślić, że jakkolwiek komornik jako funkcjonariusz publiczny (art. 1 u.k.s.e), powołany został do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych i wyposażonym we władcze kompetencje wobec innych podmiotów (wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P. 6/04), to równocześnie był (i w dalszym ciągu jest - zob. szerzej: M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Wniesienie skargi konstytucyjnej przez komornika sądowego po zmianach ustrojowych w 2018 r.*, Sopot 2021 r.), podmiotem praw majątkowych, których ochronę zapewniają odpowiednie przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Komornik sądowy w okresie do 1 stycznia 2019 roku, tj. do czasu wejścia w życie ustawy z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 771), podlegał szczególnemu reżimowi prawnemu, którego składowe, mają istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia uznania go (bez jakichkolwiek wątpliwości) za beneficjenta konstytucyjnych wolności i praw, ale i określenia charakteru obowiązków na nim spoczywających, zasad ich realizacji oraz skutków ich modyfikacji przez ustawodawcę w sferze majątkowej (dochodowej, wynagrodzenia itd.).

Istotne staje się podkreślenie, iż do ustalenia dochodu **komornika** stosowało się (i w dalszym ciągu stosuje) przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych m.in. w zakresie przychodów oraz kosztów podatkowych, takie jakie stosuje się do osób prowadzących działalność gospodarczą. Jak potwierdzano w orzecznictwie (wyrok NSA z 26 sierpnia 2010 r., sygn.. II FSK 623/09): „Czynności komorników sądowych, wykonywane na własny rachunek, w sposób zorganizowany w formie kancelarii komorniczej, stanowią zarobkową działalność usługową, prowadzoną w sposób zorganizowany i ciągły - spełniając wszystkie cechy działalności gospodarczej o której mowa w art. 1a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz.844 ze zm.,- u.p.o.l), zdefiniowanej na potrzeby ww. ustawy podatkowej w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.). Sąd jednocześnie podkreślił, że istnieje konieczność odróżnienia działania komornika sądowego w oparciu o zasadę legalizmu i w ramach imperium władzy od przyjętego modelu finansowania jego funkcjonowania komornika sądowego (wyrok NSA z 28 sierpnia 2010 r., sygn. II FSK 623/09). Z perspektywy podatkowych powinności ciążyących na komorniku sądowym uznano,

że: „(...) przyznanie komornikowi finansowej samodzielności, przez uznanie, że wykonuje on czynności na własny rachunek (art. 3a u.k.s.e.) stanowi (...) znaczący argument, przemawiający za trafnością przyjętego w sprawie stanowiska. Dopuszczalność wykonywania przez komornika czynności urzędowych poza stosunkiem pracy i organizacyjne wyodrębnienie kancelarii komorniczej (stanowiącej jego prywatne biuro) ze struktur organizacyjnych sądu, jest ewidentnym przykładem zasadniczej zmiany statusu komornika jako podmiotu gospodarczego”, czego dodatkowym dowodem było zaklasyfikowanie działalności komorników sądowych w PKD (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. - Dz. U. 251, poz. 1885).

W istotny sposób identyfikacja praw i obowiązków komornika sądowego nastąpiła w rozstrzygnięciach organów prawa, w tym sądów w latach 2017-2018, w oparciu o przepisy obowiązujące do czasu wejścia w życie ustawy z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych. Ze względu na swój charakter i skutki ich uwzględnienie jest niezbędne dla prawidłowego i kompleksowego zdefiniowania statusu i praw (w tym obowiązków) przysługujących komornikowi sądowemu.

Po pierwsze zakończyły się ostatecznie postępowania, których konsekwencją było potwierdzenie, iż komornik sądowy został uznany za przedsiębiorcę nie tylko w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ale również art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Prezes UOKiK dokonując analizy postanowień ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w brzmieniu aktualnym już w roku 2014, stwierdził że komornik sądowy:

- „wykonuje czynności egzekucyjne na własny rachunek, co wynika wprost z art. 3a (u.k.s.e. przyp. KRK) ustawy. Oznacza to, że przypada mu dochód albo obciąża go strata wynikająca z prowadzenia kancelarii komorniczej”;

- „Działanie komornika na własny rachunek jest przeciwieństwem działania na cudzy rachunek, a więc na rachunek innych podmiotów, w tym Skarbu Państwa, działanie na własny rachunek oznacza także pokrywanie własnych wydatków z własnych przychodów, komornik prowadzi kancelarię na własny koszt, a wydatki czynione przez komornika pokrywa on w całości z własnych środków. Powtarzalność działań komorniczych ma wprawdzie charakter specyficzny, gdyż opiera się na regułach postępowania szczegółowo przedstawionych w art. 758 i następnych K.p.c., dotyczących postępowania egzekucyjnego, jednakże specyfika ta nie wyklucza, a wręcz uzasadnia i czyni jedynie właściwymi, dokonywanie czynności

przewidzianych w danej sytuacji przez ustawę” - Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów delegatura w Katowicach z 31 marca 2014 r., Nr RKT – 04/2014;

- wykonując na własny rachunek określone w ustawie czynności „prowadzi w sposób zorganizowany i ciągły zarobkową działalność zawodową posiadającą wszystkie cechy działalności gospodarczej, zdefiniowanej w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej”;

- prowadzi działalność o charakterze zarobkowym, co oznacza, że jest podporządkowany „regułom wolnego rynku, a wysokość uzyskiwanych przezeń zarobków stanowi wyraz jego starań, umiejętności i woli”;

- „finansuje swoje działania z uzyskiwanych opłat, a jego działalność jest nastawiona na osiągnięcie korzystnego wyniku gospodarczego (zysku)”;

- „działa na rzecz i realizuje uprawnienia wierzyciela”;

- prowadzi działalność opierającą się nie tylko na zasadzie „samodzielności finansowej (art. 3 a u.k.s.e.), ale również konkurencyjności, charakterystycznej dla gospodarki rynkowej”, czego dowodem była treść art. 40 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji;

- wykonuje czynności urzędowe poza stosunkiem pracy;

- tworzy kancelarię komorniczą stanowiącą „jego prywatne biuro”, wyodrębnione organizacyjnie ze struktur sądu;

- osiąga korzyści majątkowe w następstwie podejmowania czynności, które mają charakter zarobkowy;

- wykonuje wolny zawód, co pozwala objąć go dyspozycją art. 4 pkt 1 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;

- wykonuje zawód wykazujący daleko idące podobieństwa między nim a zawodem notariusza z punktu widzenia rozumienia pojęcia „rynku właściwego”;

- prowadzi działalność jako podmiot świadczący usługi prawnicze.

W konsekwencji Prezes UOKiK stwierdził, że:

- „Komornik spełnia przesłanki definicji przedsiębiorcy zawartej w art. 4 ust. 1 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zgodnie z którym przez przedsiębiorcę rozumie się osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu. Krajowa Rada Komornicza jest zaś związkiem przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 pkt 2 ww. ustawy, który stanowi, że przez związki przedsiębiorców rozumie się izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, jak również związki tych organizacji. Samorząd zawodowy komorników jest

związkiem przedsiębiorców, którego uchwały mogą podlegać ocenie w trybie przepisów ww. ustawy”;

- „Komornik wykonujący na własny rachunek określone w ustawie czynności komornicze prowadzi w sposób zorganizowany i ciągły zarobkową działalność zawodową posiadającą wszystkie cechy działalności gospodarczej, zdefiniowanej w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Na poparcie tego stanowiska można wskazać, że działalność komornicza ma charakter zarobkowy, co oznacza, że komornik podporządkowany jest regułom wolnego rynku, a wysokość uzyskiwanych przezeń zarobków stanowi wyraz jego starań, umiejętności i woli. Komornik finansuje swoje działania z uzyskiwanych opłat, a jego działalność jest nastawiona na osiągnięcie korzystnego wyniku gospodarczego (zysku) - Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów delegatura w Katowicach z 31 marca 2014 r., Nr RKT 04/2014;.

Decyzja ta została poddana weryfikacji zarówno przed sądem okręgowym Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (w ramach odwołania - Wyrok z 23 lutego 2016 r., sygn. XVII AmA 118/14), sądem apelacyjnym rozpatrującym apelację od rozstrzygnięcia sądu okręgowego (Wyrok z 28 listopada 2017 r., sygn. VII ACa) i wreszcie Sądem Najwyższym (skarga kasacyjna - Wyrok SN z 5 listopada 2019 r., sygn. I NSK 4/19). Każdy z sądów rozpatrujących sprawę potwierdzał zasadność uznania komornika sądowego za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a w konsekwencji przysługujących mu praw majątkowych. Oczywiście w orzeczeniach tych zwrócono uwagę na hybrydowy sposób definiowania statusu komornika, który miał świadczyć, że z jednej strony jest on funkcjonariuszem publicznym, lecz z drugiej - osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą (w tym zakresie bardzo mocno akcentowano też jego podobieństwo do notariusza por.: Wyrok SN z 5 listopada 2019 r., sygn. I NSK 4/19).

Po drugie, w kontekście identyfikacji komornika sądowego z punktu widzenia realizacji obowiązku podatkowego fundamentalna okazała się także uchwała NSA z 2017 roku. Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygając zasadność uznania komornika sądowego za podatnika podatku VAT stwierdził, że pomimo ustawowych ograniczeń związanych z wykonywaniem zawodu nie można twierdzić, iż nie jest on podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą, szczególnie jeżeli weźmie się pod uwagę fakt:

- jego funkcjonowania w oparciu o zasadę opłacalności i racjonalności gospodarowania uzyskiwanymi środkami;

- konkretyzowania sposobu zorganizowania kancelarii, w tym zatrudniania pracowników;

- tym, że „określenie statusu komornika sądowego jako organu władzy publicznej formułowane jest wyłącznie w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej”;

- oraz koniecznością zrozumienia autonomiczności pojęć z punktu widzenia celu i charakteru regulacji zawartych w ustawie o podatku od towarów i usług (Uchwała NSA z 6 marca 2017 r., sygn. I FPS 8/16. Poza odwołaniem się do orzecznictwa, w tym Trybunału Konstytucyjnego, odwołano się do opracowania M. Kostwińskiego, *Kilka uwag o statusie prawnym komornika sądowego*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego 2015, nr 3, s. 30 oraz wyroku Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2016 r., III U 60/15). W konsekwencji właśnie w 2017 roku komornik został uznany za podatnika tego podatku, co dodatkowo miało wpływ na ograniczenie środków, którymi dysponował.

Podniesione fakty mają istotne znaczenie dla identyfikacji nie tylko złożonego statusu komornika sądowego istniejącego do 1 stycznia 2019 roku (w pewnym zakresie i po tej dacie), ale służą jednocześnie wykazaniu, iż jako przedsiębiorca, a tak komornik w określonym zakresie był traktowany, jego działanie opierało się na zasadzie „opłacalności i racjonalności gospodarowania uzyskiwanymi środkami” i jednocześnie zasadzie wywiązywania się z nałożonych na niego przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego obowiązków, w tym cyklicznym (podatkowe, ubezpieczeniowe, pracodawcy również w zakresie obowiązku zatrudniania sprecyzowanym w przepisach u.k.s.e., samorządowym itd.), które pokrywane były uzyskiwanych przez niego na bieżąco opłat egzekucyjnych. Komornik z uzyskiwanych opłat zobligowany był do pokrywania wszelkich niezbędnych kosztów prowadzonej działalności (w tym tych wprost zdefiniowanych przez ustawodawcę np. w zakresie obowiązku zatrudniania, archiwizacyjne itd.), a ewentualna nadwyżka, którą uzyskiwał (o ile uzyskiwał) stanowiła jego wynagrodzenie. Wynagrodzenie takie stanowiło jego własność w rozumieniu konstytucyjnym.

Jak stwierdzał to Trybunał Konstytucyjny: „Nadwyżka opłat nad kosztami stanowi dochód komornika, a więc staje się jego własnością, wyodrębnioną i podlegającą opodatkowaniu. Zgodnie z art. 28 ustawy o komornikach, do komornika stosuje się między innymi przepisy ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (...), dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą” - Wyrok TK z 14 maja 2009 r., K 21/08). Komornik jako podatnik rozliczał się zgodnie z obowiązującymi go przepisami prawa, czyniąc to w ustawowych terminach (wpłacając zaliczki, jak również rozliczając się cyklicznie, co ma szczególne znaczenie z perspektywy uznania go za płatnika

VAT). Nie budzi też wątpliwości, że uzyskując wynagrodzenie w sposób zgodny z prawem dysponował swobodą dysponowania pozyskanymi środkami, co oznaczało również możliwość ich wydatkowania według własnych i indywidualnych potrzeb, czyli także w całości w zakresie zaspokajania bieżących potrzeb życiowych, rodzinnych itd. Jednocześnie, nie można wykluczyć sytuacji, w której w określonym czasie konkretny komornik sądowy nie osiągał w ogóle zysku, a uzyskane opłaty w całości przeznaczał na funkcjonowanie swojej działalności.

Co więcej, mając na względzie rozłożony w czasie charakter trwania postępowań egzekucyjnych nie można było wykluczyć, że w pewnych okresach jego działalność mogła być również deficytowa (tak też było o czym świadczą choćby dane przedstawione przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Marcina Warchoła w odpowiedzi na interpelację nr 13103 w sprawie zmian do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz ustawy o kosztach komorniczych <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0311E501&view=null>.

Uwzględniając jednak w szerszej perspektywie czasowej uzyskanie należnych mu i zdefiniowanych ustawowo opłat oraz również zwrotu normatywnie sprecyzowanych kosztów komornik nie musiał podejmować decyzji o rezygnacji z pełnionej funkcji i prowadzonej działalności oczywiście przy równoległym założeniu, iż ustawodawca nie naruszając zasadę *lex retro non agit* nie będzie wkraczał w sferę gwarantowanych mu konstytucyjnie praw majątkowych.

W przypadku, w którym ustawodawca dokonuje z mocą wsteczną ingerencji, a jej skutkiem jest pogorszenie statusu majątkowego (tu: komornika sądowego), w tym zmniejszenie uzyskanego wcześniej wynagrodzenia i/lub powstanie straty z jednoczesnym zobowiązaniem go do jej pokrycia z własnego majątku (z wyłączeniem odpowiedzialności Skarbu Państwa), muszą powstawać uzasadnione wątpliwości dotyczące tego, czy przedmiotowe regulacje nie naruszają art. 2 Konstytucji, oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a taki właśnie charakter mają te zawarte w treści art. 2 ust. 1-3 ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910).

Nie mogą jednocześnie zasługiwać na uznanie pozostałe twierdzenia wskazane w stanowisku Sejmu, które koncentrują się na wykazaniu, iż regulacja zawarta w art. 2 ust. 1-3 ustawy nowelizującej nie ma charakteru retroakcyjnego.

W sposób kwalifikowany i wymagający dodatkowego uszczegółowienia ze względu na niezauważenie tej kwestii w stanowisku Sejmu staje się wskazanie na skutki stosowania rozwiązań ujętych w treści art. 2 ust. 1-3 ustawy nowelizującej w stosunku do komorników, którzy zostają dopiero powołani i przejmują rewir po poprzednim komorniku, jak i zastępcy (w

tym asesorzy sądowi), którzy opłat takich nie pobierali, a zostają zobowiązani do zwrotu ich nadwyżki, zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 3 ustawy nowelizującej.

Prawodawca nie wziął pod uwagę instytucji zastępstwa, która jako zdefiniowana w przepisach u.k.s.e. (w wersji obowiązującej do 2019 roku) pozwalała na wyznaczenia zastępcy, którym był nie tylko komornik sądowy, ale również asesor.

Na gruncie obowiązujących do 1 stycznia 2019 roku przepisów pojęcie „zastępcy” odnosiło się ponadto do dwóch jakościowo różnych sytuacji, tj. zastępstwa chwilowo nieobecnego komornika (ze względu na przeszkodę przejściową prawną lub faktyczną), jak również komornika, który nie powróci już do pełnienia swojej funkcji ze względu na śmierć lub odwołanie. W doktrynie wskazywano, że obie sytuacje powinny być odmiennie uregulowane (Z. Knypl, Z. Merchel, komentarz do art. 26, (w:) *Nowy komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Sopot 2010, s. 144). Przepis art. 26 u.k.s.e skonstruowany był w ten sposób, że w ust. 1 mowa była o przeszkodach prawnych lub faktycznych uzasadniających wyznaczenie zastępcy komornika (ust. 1), natomiast dopiero w ust. 4 nakazuje się odpowiednie stosowanie ust. 1 w razie śmierci lub odwołania komornika. W istocie jednak żadna „odpowiedniość” nie miała tutaj miejsca, ponieważ były to odmiennie sytuacje, które generowały zasadniczo różne konsekwencje zarówno dla zastępcy komornika, jak i dla funkcjonowania kancelarii komorniczej. Jak się zasadnie wskazuje, tylko w przypadku „przejściowej” niemożności sprawowania urzędu komornika można było mówić o zastępstwie, zaś w przypadku odwołania lub śmierci komornika – o „osobie tymczasowo pełniącej obowiązki komornika” (tak G. Julke, *Status zastępcy komornika*, *Nova Currenda* 2008, nr 2, s. 63). Ta zmiana terminologiczna nie rozwiązywała jednak wielu istotnych wątpliwości, jakie wiązały (i w dalszym ciągu wiążą się – o czym w dalszej części uzupełnienia) się z majątkowymi konsekwencjami objęcia funkcji zastępcy komornika, zarówno w sytuacji przeszkody trwałej (odwołanie lub śmierć), jak i przeszkody przejściowej. Do kategorii tej ostatniej prawodawca zaliczał w ust. 1 art. 26 przeszkodę prawną, a więc zwłaszcza zawieszenie komornika w czynnościach na podstawie art. 15, 74 ust. 3 oraz art. 78 ust. 1 u.k.s.e.. Natomiast przeszkodą faktyczną mogły być wszelkie przeszkody o charakterze przejściowym, np., choroba, urlop, dłuższy wyjazd itd.

O tym, że mieliśmy do czynienia z dwiema różnymi sytuacjami świadczyło także brzmienie art. 27 a ust. 1 u.k.s.e., który stanowił wprost, że tylko do zastępcy komornika wyznaczonego w razie śmierci lub odwołania komornika stosuje się art. 3a i art. 28 u.k.s.e. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów komornik na własny rachunek wykonuje czynności, o których mowa w art. 2 ustawy. Natomiast zgodnie z art. 28 u.k.s.e. do komornika

stosuje się przepisy o podatku dochodowym od osób fizycznych, o ubezpieczeniach społecznych oraz o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

W świetle powyższego zastępca wyznaczony w związku z przeszkodą przejściową prawną (zawieszenie komornika) czy faktyczną „zastępuje istniejącego komornika, a więc działa na jego rachunek” (Z. Knypl, Z. Merchel, Komentarz do art. 26, *op. cit.*, s. 145). Natomiast zastępca wyznaczony w związku ze śmiercią lub odwołaniem komornika działa „na własny rachunek”. Termin ten, jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, należy rozumieć zgodnie z językową wykładnią, to znaczy na własny koszt. Jak podkreślił TK w wyroku z 24 maja 2003 r., sygn K 28/02, „Zwrot ten jest jednoznaczny i brak jest podstaw, aby nadawać mu inne od wspomnianego znaczenia”. Sformułowanie „na własny rachunek” należy zatem rozumieć w związku z art. 35 u.k.s.e., zgodnie z którym komornik pokrywa z uzyskanych opłat egzekucyjnych koszty działalności egzekucyjnej, o których mowa w art. 34 u.k.s.e.

Jak podkreślali komentatorzy ustawy, zastępca powołany w związku z przemijającą przeszkodą nie ma statusu samodzielnego podmiotu, działa na rachunek i ryzyko zastępowanego komornika, co oznacza w szczególności, że nie ma obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia OC, a także w myśl art. 28 u.k.s.e. nie stosuje się do niego (w przeciwieństwie do zastępcy wyznaczonego w razie przeszkody przejściowej) regulacji określonych w przepisach, o których wspomniano wyżej.

Ponadto, różnica statusu obu kategorii zastępców komorników wyrażała się w ich uprawnieniu do rozwiązywania stosunków pracy z pracownikami zatrudnionymi w kancelarii komorniczej prowadzonej przez zastępowanego komornika. Zgodnie z art. 27b u.k.s.e. jedynie zastępca komornika wyznaczonego w związku ze śmiercią lub odwołaniem komornika, który przeprowadza likwidację jego kancelarii, może rozwiązać umowę o pracę zawartą przez poprzednika z osobą zatrudnioną w tej kancelarii z jednomiesięcznym wypowiedzeniem. Dotyczy to także umów zawartych na czas określony.

Z powyższego wynikało zatem, że możliwość rozwiązania umowy o pracę nie dotyczył zastępcy komornika powołanego w związku z przeszkodą przejściową, zaś w przypadku wyznaczonego w związku ze śmiercią lub odwołaniem poprzednika tylko wtedy, gdy zastępca przeprowadza likwidację kancelarii komorniczej poprzednika. Czynił to natomiast zgodnie z art. 27a ust. 2, gdy nowo powołany komornik utworzył własną kancelarię.

Jednocześnie ustawa milczała w istotnych kwestiach dotyczących ekonomicznych aspektów funkcjonowania kancelarii zastępowanego komornika w okresie sprawowania

zastępstwa. Nie wskazywała w szczególności jak należy rozumieć działanie zastępcy wyznaczonego w razie odwołania lub śmierci komornika na swój rachunek i ryzyko w odniesieniu do sytuacji, w której koszty działalności egzekucyjnej kancelarii zastępowanego komornika przewyższają znaczenie łączną wysokość uzyskiwanych opłat egzekucyjnych. W takiej sytuacji, w świetle przywołanych wyżej przepisów, zastępca do czasu likwidacji kancelarii nie mógł rozwiązać stosunków pracy z pracownikami zatrudnionymi w kancelarii, nawet w sytuacji, gdy generowały one nadmierne koszty, przyczyniające się do podwyższenia strat, jakie przynosiła kancelaria. Z uwagi na zasadę działania zastępcy odwołanego lub zmarłego komornika na swój rachunek i ryzyko oznaczało to w praktyce konieczność pokrywania różnicy między kosztami działalności egzekucyjnej a łączną sumą opłat egzekucyjnych na przykład z opłat uzyskiwanych w związku z prowadzeniem przez zastępcę własnej kancelarii komorniczej. Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 2 u.k.s.e. (obowiązujący do 1 stycznia 2019 r.) zastępcą komornika mógł być komornik z innego rewiru komorniczego, prowadzący tam swoją kancelarię komorniczą lub asesor komorniczy. Taka sytuacja mogłaby w zasadniczy sposób obniżyć efektywność działalności egzekucyjnej we własnym rewirze komorniczym.

W przepisie art. 63 u.k.s.e. określony został jedynie podział dochodu pomiędzy komornikiem a jego zastępcą, przy czym pierwszeństwo miało umowne uregulowanie tej kwestii między obiema stronami. Zgodnie z jego ust. 3 zastępcy komornika ustanowionemu w związku ze śmiercią lub odwołaniem komornika należał się cały dochód, z zastrzeżeniem jednak, że komornikowi odwołanemu lub spadkobiercom zmarłego komornika należały się opłaty prawomocne ustalone przed odwołaniem lub śmiercią (ust. 5). W kwestii tego ostatniego przepisu wypowiedział się TK w wyroku z 16 czerwca 2009 r., sygn.. SK 5/09, w którym stwierdził niekonstytucyjność (niezgodność z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 1 Konstytucji) pominięcia prawodawczego w zakresie pozbawienia zastępcy komornika prawa do opłat egzekucyjnych prawomocnie ustalonych przed jego odwołaniem.

W świetle powyższego, zastępca komornika odwołanego (zmarłego) miał prawo do opłat egzekucyjnych w związku z podjętymi przez niego czynnościami egzekucyjnymi, a z drugiej strony był zobowiązany wobec milczenia ustawy do ponoszenia kosztów wygenerowanych przez jego poprzednika czy to wskutek wadliwego z ekonomicznego punktu widzenia prowadzenia działalności egzekucyjnej, czy to na przykład nadmiernej ilości pracowników, nieproporcjonalnej do potrzeb czy poziomu uzyskiwanych dochodów z tytułu opłat egzekucyjnych. Z drugiej strony ustawa nie tworzyła też żadnych podstaw do obciążenia z tego tytułu Skarbu Państwa czy odwołanego komornika. Co do tego drugiego, jego odwołanie

powodowało utratę prawa do wykonywania czynności określonych w art. 2 u.k.s.e. Natomiast ani odwołanie, ani ewentualna likwidacja kancelarii nie wywierała żadnego wpływu na własność oraz prawa i obowiązki osoby będącej komornikiem, wynikające z zawartych umów lub innych zobowiązań” (Z. Knypl, Z. Merchel, *op. cit.*, s. 150).

Podstawy do ewentualnego wystąpienia do Skarbu Państwa z roszczeniem odszkodowawczym z tytułu pokrycia różnicy między kosztami działalności egzekucyjnej a opłatami egzekucyjnymi w przypadku zastępcy komornika wyznaczonego zarówno w związku z przeszkodą przemijającą, jak również odwołaniem lub śmiercią komornika, nie mógł być art. 23 u.k.s.e. Orzecznictwo sądów stało bowiem na stanowisku, że Skarb Państwa nie ponosi solidarnej odpowiedzialności za takie zachowania komornika, które wykraczają poza zakres hipotezy art. 23 ust. 1 w związku z ust. 3 u.k.s.e. Stosownie do tego na przykład w wyroku Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim (Wydział I Cywilny z dnia 7 września 2010 r.) stwierdzono, że czynności podejmowane przez komornika, „a dotyczące ekonomicznych aspektów prowadzenia Kancelarii, nie stanowią działań z zakresu wykonywania władztwa publicznego i nie uzasadniają odpowiedzialności Skarbu Państwa”. Chodzi tutaj w szczególności o koszty osobowe, związane z zatrudnieniem pracowników kancelarii komorniczej oraz koszty rzeczowe przeznaczone na utrzymywanie kancelarii. Jak wskazano w przywołanym wyroku, art. 23 u.k.s.e. dotyczy odpowiedzialności za takie działania komornika, które dotyczą realizacji władztwa publicznego w zakresie powierzonych mu przez ustawę zadań przy egzekucji wyroków sądowych. Natomiast koszty związane z ekonomicznymi aspektami prowadzenia kancelarii komorniczej „nie stanowią działań z zakresu wykonywania władztwa publicznego i nie uzasadniają odpowiedzialności Skarbu Państwa”. Dotyczy to także zobowiązań komornika związanych z zatrudnieniem pracowników, za które w myśl art. 36 ust. 4 u.k.s.e. Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności. W uzasadnieniu tego samego wyroku Sąd Okręgowy zauważył także, że ustawa o komornikach sądowych i egzekucji nie przewiduje także odpowiedzialności Izby Komorniczej za działalność komornika ani udziału Izby w rozliczeniach między komornikiem a jego zastępcą.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 u.k.s.e. „*Zastępca komornika ponosi odpowiedzialność jak komornik w zakresie czynności, które wykonywał*”. Oznaczało to zatem, że ustawa z jednej strony przewidywała odpowiedzialność odszkodowawczą zastępcy komornika (na zasadach odpowiedzialności komornika) za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu wszelkich czynności mieszających się w zakresie zadań powierzonych komornikom sądowym zgodnie z art. 2 u.k.s.e. Z drugiej zaś, ustawa milczała w kwestii podstaw oraz adresata roszczeń zastępcy komornika (zastępującego zarówno

odwołanego lub zmarłego, jak i zawieszzonego komornika) w związku z zobowiązaniami, którym musiał on zadośćuczynić, a które nie wiązały się w żaden sposób z jego działaniami lub ewentualnymi zaniechaniami. Rozwiązanie to już samo w sobie było wyraźnym przejawem braku rozsądnej równowagi między interesem majątkowym zastępcy komornika i odwołanego (zawieszzonego) komornika oraz interesem publicznym. Ustawa zabezpieczała bowiem interesy wierzyciela i dłużnika oraz interesy Skarbu Państwa (wyłączając jego solidarną odpowiedzialność w związku roszczeniami nie wynikającymi z władztwa publicznoprawnego), natomiast pomijała kwestię ochrony interesów majątkowych zastępcy komornika w przypadku, gdy kancelaria odwołanego (zawieszzonego) komornika przynosiła permanentne straty z przyczyn leżących wyłącznie po jego stronie oraz, gdy obciążona była zaległościami, które z chwilą objęcia funkcji musiał przejąć wyznaczony zastępca komornika i pokrywać je w istocie ze środków własnych. Regulacja instytucji zastępcy komornika w obowiązującej u.k.s.e. respektowała ochronę praw majątkowych zastępcy wyłącznie wtedy, gdy kancelaria odwołanego lub zawieszzonego komornika przynosiła jakikolwiek dochód, który przysługiwał zastępcy komornika w proporcjach określonych w art. 63 u.k.s.e.

W związku z wejściem w życie przepisów Ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910) w odniesieniu do regulacji zawartej w art. 2 ust. 1-3 dochodziło więc do sytuacji, w której zastępca komornika sądowego (w tym także asesor) po wcześniejszym pobraniu opłaty na podstawie obowiązujących do tego czasu zasadach, zostali zobligowani do zwrotu „nadwyżki” opłat, których w ogóle nie pobrali. Retroaktywność, jak i naruszenie konstytucyjnego prawa własności takiego rozwiązania potwierdza się w stanowisku Sejmu w sprawie SK 59/20.

Z uwagi na to, że przepisy u.k.s.e nie określały maksymalnego okresu zawieszenia komornika obowiązek prowadzenia spraw w ramach „deficytowej” kancelarii zawieszzonego komornika i pokrywania należności związanych z prowadzeniem kancelarii w aspekcie ekonomicznym może się znaczenie przeciągać. O tym, że ustawa dopuszczała taką sytuację świadczył choćby treść ust. 2 zd. 2 art. 63, w myśl którego: *”Po upływie jednego roku od dnia zawieszenia komornika w czynnościach zastępca komornika pobiera 100% dochodu zastępowanego”*. Z tej perspektywy sytuacja zastępcy komornika odwołanego była przynajmniej teoretycznie korzystniejsza, ponieważ w logikę odwołania komornika wpisana jest perspektywa utworzenia własnej kancelarii komorniczej przez nowo powołanego komornika i rozpoczęcia procedury likwidacji kancelarii poprzednika przez zastępcę komornika. W praktyce założenie to nie chroniło interesów majątkowych tego ostatniego, gdy sytuacja zastępstwa przedłużała się, ponieważ nie było „kandydata” na nowego komornika. To

zaś mogło mieć miejsce ze względu na ekonomiczne trudności prowadzenia kancelarii w miejsce komornika odwołanego, w tym zwłaszcza gdy w danym rewirze komorniczym powołany został więcej niż jeden komornik.

Zastępca komornika mógł nie tylko nie uzyskiwać dochodu zgodnie z zasadami jego podziału stosowanie do art. 53 u.k.s.e. musiał w konsekwencji pokrywać ze środków własnych straty, jakie przynosiła kancelaria zastępowanego komornika, w tym także z dochodów, jakie przynosi własna kancelaria komornicza. W świetle art. 35 u.k.s.e koszty, o których mowa w art. 43, w tym koszty osobowe i rzeczowe związane z prowadzoną działalnością egzekucyjną pokrywał on z uzyskanych opłat egzekucyjnych. Sytuacja taka stanowi bez wątpienia nadmierną ingerencję w prawa majątkowe zastępcy, a nawet więcej - zniweczenie istoty prawa majątkowego, jakim jest nie tylko prawo do opłat egzekucyjnych i wynagrodzenie komornika, ale istoty własności (art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Wejście w życie przepisów ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910) spotęgowały istniejące mankamenty obowiązujących przepisów, które nie gwarantowały komornikowi (asesorowi) zastępującemu komornika (zarówno w odniesieniu do zastępstwa zdefiniowanego w treści art. 26 ust. 1 jak i 4 u.k.s.e) ochrony przed negatywnymi następstwami prowadzenia spraw w ramach zastępstwa. Nawet przy zachowaniu należytej staranności nie był on w stanie pokryć kosztów działania kancelarii komorniczej zastępowanego (w ramach co do zasady zastępstwa tymczasowego).

Stanu tego nie zmieniły zasadniczo przepisy ustawy z 22 marca 2018 roku. M.in. wskazywany wcześniej jej art. 50 ustawy ze względu na ograniczenie terminu (3 miesiące od zwolnienia stanowiska) i zakresu przedmiotowego (koszty, o których mowa w art. 152 ust. 1 pkt 1) nie gwarantuje należytej ochrony (zob. szerzej: G. Julke, *komentarz do art. 52*, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Komentarz*, red. G. Sikorski, Sopot 2019, s. 214 i n.

Reasumując, w świetle przyjętej w ustawie konstrukcji zastępcy komornika możliwa była (i w praktyce zdarzała się) z jednej strony sytuacja, w której kancelaria zastępowanego komornika przynosiła straty, co uwzględniając treść art. 63 ust. 4 u.k.s.e. miało miejsce, jeżeli koszty działalności egzekucyjnej będą wyższe od opłat egzekucyjnych i zwrotu wydatków gotówkowych. Z drugiej zaś w ustawie nie przywidywano jednoznacznego rozstrzygnięcia w kwestii pokrywania strat, jakie wiążą się z prowadzeniem kancelarii przez zastępowanego komornika, przy czym jak powiedziano podstawy ku temu nie stanowił art. 23 u.k.s.e. jako nie dotyczący ekonomicznych aspektów prowadzenia kancelarii komorniczej.

Z konstytucyjną gwarancją ochrony praw majątkowych nie do pogodzenia jest sytuacja, w której z jednej strony wyznaczenie zastępcy komornika odbywała się w trybie dyskrejonalnego zarządzenia prezesa sądu apelacyjnego przy bardzo ograniczonej możliwości wyrażenia stanowiska przez kandydata wskazanego przez radę właściwej izby komorniczej, z uwagi na szczególny status komornika jako funkcjonariusza publicznego i organu państwa oraz brak możliwości swobody wykonywania czynności zawodowych, z drugiej zaś milczenia w kwestii procedury pokrywania strat, jakie przynosiła kancelaria komornicza, czy podziału strat w analogiczny sposób jak w przypadku dochodów (art. 63 u.k.s.e.), obciążając ewentualnymi stratami wyłącznie zastępcę komornika.

Jak podkreślił TK w wyroku z 16 VI 2009 r. (SK 5/09) „Komornik jest organem samofinansującym się oraz ponoszącym ryzyko, a w konsekwencji także osobistą odpowiedzialność za prowadzoną działalność. Normatywnie ustalony sposób rozdysponowania opłaty egzekucyjnej (noszącej w sobie element wynagrodzenia komornika) ma więc znaczenie dla konstytucyjnej ochrony jego praw majątkowych”. W świetle tej wypowiedzi nie budzi wątpliwości, że znaczenie takie ma w równej mierze sposób rozdysponowania strat, jakie przynosi kancelaria odwołanego lub zawieszono komornika. Brak tej regulacji, jak już podkreślono, może zniweczyć prawo majątkowe, jakim jest wynagrodzenie komornika.

Jednocześnie w stanowisku Sejmu podnoszony jest argument świadczący o traktowaniu opłaty stałej jako „składnika” prowadzonego postępowania egzekucyjnego i próbie uzasadnienia, iż skutki wejścia w życie ustawy nowelizującej nie mają charakteru retroaktywnego. Argumentacja ta w całości pomija przedstawione wcześniej elementy definiujące istotę opłaty stałej, zasady jej bieżącego rozdysponowywania (jak też to ujęto we wcześniejszym orzecznictwie TK – rozchodowania), a przede wszystkim tego, że ustawodawca w miejsce poprzednio obowiązujących opłat wprowadził zupełnie nowe, nakładając na komorników sądowych (zastępców, następców i kuratorów) obowiązek i to po znacznym upływie czasu od daty jej pobrania - zwrócenia wierzycielowi różnicy między opłatą uiszczoną a opłatą tymczasową przewidzianą w art. 49a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 nowelizującej i to nawet wtedy, gdy jej nie pobrali (kwalifikowana postać dotycząca sytuacji zastępców, w tym asesorów sądowych; komorników powołanych w miejsce poprzedniego komornika) bez jednoczesnego wprowadzenia choćby minimalnego mechanizmu kompensaty bądź, co mogłoby przemawiać za racjonalnością przyjętego rozwiązania – wydłużeniem okresu *vacatio legis* wejścia w życie przepisów ustawy nowelizującej). Zupełnie inaczej aniżeli jest to

przedstawione w stanowisku Sejmu należy też podejść do zrozumienia sytuacji, w której nie zostałaby uiszczona opłata stała. W konsekwencji oczywiste byłoby zwrócenie takiego nieopłaconego wniosku o wszczęcie egzekucji i gdyby został on ponownie prawidłowo złożony po wejściu w życie ustawy nowelizującej dochodziłoby do stosowania postanowień art. 1 jej przepisów. Nie oznacza to jednak – wbrew temu, co wyrażono w stanowisku Sejmu, że stosowanie postanowień art. 2 ust. 1-3 eliminuje problem ich retroaktywności, co wykazane zostało wyżej.

W przeszłości Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podnosił, iż z naruszeniem istoty własności (art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji) mieliśmy do czynienia np.: w razie nałożenia na właściciela obowiązków w zakresie utrzymania budynku w należytym stanie w skali przewyższającej dochody, które przynosi przedmiot tej własności (czynsz z tytułu najmu), niwecząc jedno z podstawowych uprawnień właściciela, jakim jest prawo pobierania pożytków – wyrok z 10 października 2000 r., sygn. P 8/99; ukształtowania obowiązków właściciela prowadzących do skutku w postaci stałego ponoszenia strat – wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05; regulację pozbawiającą spółdzielnię mieszkaniową prawa do swobodnego rozporządzania jej mieniem poprzez nakaz nieodpłatnego przenoszenia na wnioski najemców mieszkań własności lokali przejętych nieodpłatnie od jednostek państwowych – wyrok TK z 15 lipca 2009 r., sygn.. K 64/07, czy w innych jeszcze sprawach (np. wyrok TK z 11 maja 2010 r., sygn.. SK 50/08 – szerzej na ten temat: S. Jarosz-Żukowska, *Własność w okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce z perspektywy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wrocław 2016. S. 140 i n.; J. Podkownik, *Niekonstytucyjność prawa i jej skutki cywilnoprawne*, Warszawa 2019, s. 143).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał równocześnie, dokonując odkodowania znaczenia treści art. 64 ust. 3 Konstytucji w kontekście zapewniania należytej i kompleksowej ochrony podmiotom uprawnionym, że „[Z] istoty innych niż własność praw, których treść jest węższa od treści własności i które nie mogą być uznawane za własność w znaczeniu konstytucyjnym, wynika w szczególności, że ustawodawcy przysługuje kompetencja do szerszej ingerencji w ich zakres i ukształtowaną normatywnie treść. Z drugiej jednak strony nie może budzić wątpliwości, że również w ich wypadku można mówić o „istocie” prawa – takim zakresie treści, w który ingerencja, uwzględniając inne wartości konstytucyjne oraz zasadę proporcjonalności, oznaczałaby stworzenie bądź nadanie danemu prawu majątkowemu cech prawa pozornego, wydrążonego z treści” (wyroki TK z: 10 lipca 2012 r., sygn.. P 15/12 czy z 8 kwietnia 2014 r., sygn.. K 21/13).

Z perspektywy wzorca zdefiniowanego przez KRK w kontekście wykazania niekonstytucyjności art. 2 ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910) istotne znaczenie ma to, że w odniesieniu do wierzytelności pieniężnych za tego rodzaju niedopuszczalną ingerencję należy uznać rozwiązania normatywne, które kształtują jego wartość majątkową w taki sposób, że dla uprawnionego przestają mieć wartość choćby częściowo adekwatną do tej, jaką nadano mu w chwili powstania (wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn.. SK 49/05).

Bez wątplenia zatem naruszenie „istoty” innego niż własność (prawo dziedziczenia) prawa majątkowego jest możliwe i należy je rozumieć jako uniemożliwienie jego realizacji i skutecznej (realnej) ochrony w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje” (por.: Wyrok TK z 18 września 2008 r., K 7/07 oraz stanowisko w wyrokach z: 4 listopada 2010 r., sygn.. K 19/06 czy z 8 kwietnia 2014 r., sygn.. K 21/13).

Komornicy sądowi, a w sposób kwalifikowany szeroko rozumiani zastępcy oraz komornicy sądowi powołani w miejsce komorników, których powołanie wygasło, w związku z wejściem przepisów ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910) takimi właśnie skutkami zostali dotknięci, co stanowi naruszenie art. 2 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Dz.U. 2017 poz. 1910) z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Traktowanie tego wzorca jako „pozbawionego odrębnej argumentacji” (stanowisko Sejmu, s. 71) wydaje się zupełnie pomijać kwestie, które powinny być wzięte pod uwagę już na etapie definiowania rozwiązań ustawowych, czego namacalnym dowodem jest zakwestionowanie konstytucyjności art. 2 ust. 3 ustawy nowelizującej w stanowisku Sejmu w sprawie SK 59/20. Twierdzenie zawarte w stanowisku Sejmu (K 14/18), zgodnie z którym argumentacja KRK w tożsamym zakresie ma na celu jedynie charakter poboczny - nie może być w żadnym razie uznane za zasadne.

2. Konstytucyjność regulacji zawartych w treści art. 2 ust. 4 – 6 ustawy nowelizującej

W stanowisku Sejmu wnioskuje się o stwierdzenie przez Wysoki Trybunał Konstytucyjny zgodności art. 2 ust. 4 i ust. 6 ustawy nowelizującej:

w zakresie, w jakim odnosi się do opłat stałych za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał

obowiązek w wyznaczonym terminie, jest zgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz i zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

- art. 2 ust 4 ustawy powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim odnosi się do opłat stałych za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

KRK podtrzymuje sprecyzowane we wniosku argumenty świadczące o niekonstytucyjności regulacji zawartych w art. 2 ust. 4-6.

2.1.Charakter i skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2015 r. (sygn. akt P 3/14)

Przede wszystkim należy jeszcze raz podnieść, że:

- Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 3/14 stwierdził niekonstytucyjność art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2015 r. poz. 790) w zakresie, w jakim nie przewidywał on 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. Trybunał w przedmiotowej sprawie nie badał innych przepisów u.k.s.e.. Wyrok ten jest wyrokiem o tzw. pominięciu ustawodawczych (zob. szerzej: J. Podkownik, *Charakter i skutki prawne wyroków stwierdzających niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, 2017, z. 2, s. 20 i n. z uwzględnieniem wskazanych tam orzeczeń oraz ich skutków w sferze stosowania prawa, także przez sądy a w zasadzie braku takiej możliwości);

- Wyrok w sprawie P 3/14 dotyczy sytuacji, w której ze względu „na istotę pominięcia i sposób zakodowania norm w przepisach prawa orzeczenie o niekonstytucyjności aktu normatywnego nie może doprowadzić do eliminacji określonej treści normatywnej i zmiany w systemie prawa”. Jest to sytuacja, w której „bez ustanowienia regulacji pozytywnej nie da się usunąć stanu niekonstytucyjności. W szczególności można do tej grupy zaliczyć przypadki, gdy ustawodawca wykreował czynność konwencjonalną, ale nie określił jej skutków prawnych, nie określił wysokości świadczeń (...)” - J. Podkownik, *Charakter i*

skutki prawne wyroków..., s. 37. Z takim brakiem mamy właśnie do czynienia w przedmiotowej sprawie;

- Wyroki o pominięciach prawodawczych „(...) nie prowadzą do wykreowania treści normatywnych, których brak uważają za naruszający ustawę zasadniczą, gdyż normy prawne może stanowić wyłącznie władza ustawodawcza. Powinny zatem, po pierwsze, pełnić dla prawodawcy charakter sygnalizacyjny, wskazując, co wymaga jego pilnej interwencji, oraz, po drugie, przesądzać dla sądów powszechnych, że badany przez TK zakres normy prawnej jest zgodny z Konstytucją (wątpliwości dotyczą bowiem wyłącznie tego, czego w normie prawnej nie ma, choć z perspektywy Konstytucji być powinno, a nie tego, o czym norma prawna stanowi)” - K. Osajda, *Rozdział XIV Koncepcja orzeczenia zakresowego a wątpliwości na tle skutków orzeczeń TK*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 303;

- Wyrok o pominięciu prawodawczym jest równoznaczny z „negatywną oceną władzy ustawodawczej ze względu na wprowadzenie do systemu prawa przepisu, który nie zawiera określonej regulacji (por. postanowienie SN z dnia 29 kwietnia 2010 r., IV CO 37/09, nie publ)”; „takie (...) wyroki nie powodują utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów, ale sprawiają jedynie, że ustawodawca powinien dokonać stosownej ich nowelizacji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2009 r., IV CO 37/08, nie publ. i z dnia 17 maja 2013 r., I CZ 44/13” - Postanowienie SN z 11 kwietnia 2014 r., sygn. I CZ 19/14; zob. też: wyroki SN z: 2 grudnia 2010 r., I CSK 111/10; 16 marca 2012 r., IV CSK 310/11;; 19 czerwca 2013 r., I CZ 56/13);

- „[S]kutkiem orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność (...) w zakresie, w jakim pomija określone regulacje, nie jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu, ale potwierdzenie wynikającego z Konstytucji obowiązku ustanowienia regulacji prawnych niezbędnych dla realizacji norm konstytucyjnych” (wyrok z 25 czerwca 2002 roku, K 45/01). Wyrok taki „ani nie zmienia jego (zakwestionowanego przepisu) treści i nie prowadzi do jego automatycznego uzupełnienia o regulacje pominięte wcześniej przez ustawodawcę. Wejście w życie takiego wyroku nie wprowadza zmian w treści obowiązujących norm prawnych. Wyrok taki potwierdza natomiast ciężący na prawodawcy obowiązek zmiany niekonstytucyjnej regulacji” (wyrok TK z 29 maja 2007 roku, sygn. P 20/06);

- Wyrok o pominięciu prawodawczym nie może być „podstawą prawną aktów stosowania prawa, nawet w zespół z przepisami konstytucyjnymi lub ustawowymi” (J. Podkownik, *Niekonstytucyjność prawa ...*, s. 146) z uwzględnieniem szerokiej analizy, w szczególności wyroku TK z 17 maja 2006 r., K 33/05 (tamże s. 148);

- Wyrok stwierdzający pominięcie prawodawcze wymaga stosownej aktywności ustawodawcy i nie wywołuje samoistnie skutków, o których mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP (wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09).

Mając powyższe na uwadze, w tym sposób oceny orzeczeń TK w sprawie pominięć prawodawczych w praktyce funkcjonowania sądów powszechnych i Sądu Najwyższego (zob.: E. Skotnicka, *Autorytet Trybunału Konstytucyjnego wspiera czy destabilizuje praktykę stosowania prawa przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy rozważania na tle zagadnienia prawnego w sprawie III CZP 32/13*, [w:] *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały naukowe. Jednolitość orzecznictwa. Standard instrumenty praktyka*, T. I, Warszawa 2015, s. 135 i n.) jako zbyt daleko idące uogólnienie należy uznać stwierdzenie zawarte w stanowisku Sejmu, zgodnie z którym „- abstrahując od nasuwającej pewne zastrzeżenia w doktrynie prawa kwestii skutków prawnych tzw. obalenia domniemania konstytucyjności z chwilą ogłoszenia wyroku na rozprawie najpóźniej w dniu jego publikacji komornicy powinni być zacząć liczyć się z koniecznością sanowania aktów prawnych, podjętych przez nich w oparciu o niekonstytucyjne przepisy” (stanowisko Sejmu, s. 50, por. też uwagi na s. 37 i n.).

Po pierwsze, wyrok TK w przedmiotowej sprawie dotyczył tylko jednego przepisu, po drugie mając charakter orzeczenia w sprawie pominięcia ustawodawczego, ani w sentencji, ani w jego uzasadnieniu nie określił wprost skutków w sferze stosowania prawa (zatem także dla praktyki ustalania opłat stałych na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e.). Z wypowiedzi zawartych w jego uzasadnieniu można jedynie wnosić o wyłącznie zobowiązującym skutku tego wyroku, właśnie ze względu na fakt, iż dotyczył *de facto* sytuacji, w której Trybunał stwierdził, iż_ustawodawca nie określił wysokości opłaty w odniesieniu do konkretnej czynności (czynności konwencjonalnej), do której podjęcia zobowiązany zostaje komornik sądowy (por. M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 155 i n.), co nie jest równoznaczne z zakwestionowaniem prawa do jej pobrania w ogóle. Po drugie, konieczne stało się podniesienie, iż w pkt 1.3 uzasadnienia wyroku (kwestia spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego) sam Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że: „[W] wyniku orzeczenia Trybunału sąd pytający nie uzyska bowiem podstawy prawnej do wydania wyroku określającego pomniejszoną w stosunku do jej ustawowej wysokości – opłatę stałą za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie. Brak regulacji nie może być zastąpiony jedynie przez przyjęty w tej sprawie zakresowy wyrok, gdyż

niezbędna jest interwencja legislacyjna, mająca na celu dostosowanie treści zakwestionowanych przepisów do wymogów konstytucyjnych” (por. też powołany tam wyrok z 3 czerwca 2008 r., P 4/06). Ponadto uznając, iż „ustalenie jednakowej opłaty egzekucyjnej niezależnej od tego, czy obowiązek zostanie spełniony dobrowolnie czy też przymusowo, oznacza równe traktowanie pod względem majątkowym podmiotów, które nie mają wspólnej cechy istotnej, a tym samym zasadniczo ich sytuacja nie zasługuje na zrównanie”.

TK wskazując na konieczność interwencji ustawodawcy, podnosił ponadto jedynie: „zdaniem Trybunału, wysokość opłat stałych w tych dwóch sytuacjach powinna zostać zróżnicowana, w szczególności ze względu na to, że opłata egzekucyjna do pewnego stopnia ma stanowić ekwiwalent za czynności faktycznie podejmowane przez komornika w toku postępowania egzekucyjnego”. Nie definiował o ile ma ulec zmniejszeniu (hipotetycznie mogło to przecież być zmniejszenie niewielkie rzędu kilku procent).

W praktyce np. w postanowieniu Sądu Okręgowego w Częstochowie VI Wydział Cywilny Odwoławczy z 6 października 2016r., (sygn. akt VI Cz 1307/16) stwierdzono, iż „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie uchyla przepisu art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e. w całości, stwierdza jedynie jego niekonstytucyjność w części, w której nie przewiduje odrębnej stawki opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie. Trybunał uznaje zatem za niekonstytucyjność brak stosownego uregulowania i wskazuje na istniejącą lukę w prawie” (por. też J. Makowska, *Komentarz do art. 51 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Lex ABC nr 289722). Argumentacja ta została w sposób czytelny przedstawiona przez KRK we wniosku i nie zmienia jej przytoczenie w stanowisku Sejmu rozstrzygnięć częściowo odmiennych (s. 32-33 stanowiska Sejmu). Nawet i te jednak przykłady sądowego stosowania obowiązującego wtedy art. 54 i 56 u.k.s.e. potwierdzają, że nowa regulacja i jej stosowanie stanowi wkroczenie w sferę gwarantowanych konstytucyjnie praw majątkowych komornika sądowego. Warto bowiem zauważyć, że na podstawie przedmiotowego przepisu (w tych incydentalnych rozstrzygnięciach sądu) opłata stała miałaby być pobierana w wysokości 25% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, a w nowym ujęciu opłaty przyjętym w ustawie z 2017 (opłata ostateczna) za wprowadzenie w posiadanie nieruchomości i opróżnienie lokalu wynosiła 20% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego.

Stwierdzenie zawarte w stanowisku Sejmu, zgodnie z którym: „W konsekwencji ustawodawca nie mógł przyjąć regulacji, która prowadziłyby do obciążenia Skarbu Państwa kosztami związanymi z odpowiedzialnością odszkodowawczą za działania komornika podjęte bezprawnie (gdyż na podstawie rekonstruowanej z art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. normy,

uznanej za niekonstytucyjną i derogowanej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 3/14) a przy tym stanowiące dla niego źródło dochodu” jest swoistym kuriozum. Nie dość, że przerzuca na komorników sądowych odpowiedzialność za opieszałość ustawodawcy, to oznacza *de facto*, że właśnie owe opóźnienie nie może prowadzić do obciążenia Skarbu Państwa związanymi z odpowiedzialnością odszkodowawczą, co w oczywisty sposób mija się z wykładnią art. 417¹ Kodeksu cywilnego (na temat roszczeń i ich dochodzenia zob. szerzej: J. Podkowik, *Niekonstytucyjność prawa...*, s. 351). Jak podnoszono, takie ujęcie powinno jednocześnie prowadzić do tego, że prawodawca określiłby mechanizm pozwalający komornikowi sądowemu na pobranie należnej opłaty za czynności, które wykonał bez jej wcześniejszego pobrania, a jak wiadomo w ogóle takich rozwiązań ustawa nowelizująca nie zawiera.

Charakter orzeczenia TK w sprawie P 3/14, jak i wyrażane w dyskusji naukowej oraz w orzecznictwie sądowym poglądy przeczą argumentom podniesionym w stanowisku Sejmu (s. 50 i n.). Co więcej, konkretne rozstrzygnięcia sądowe (nawet jeżeli były nieliczne) przeczyły domniemaniu, iż komornicy sądowi byli już z chwilą ogłoszenia wyroku w sprawie K 3/14 (a zatem na długo przed wejściem w życie ustawy nowelizującej), a tym bardziej przed tym momentem, byli samodzielnie zobowiązani do traktowania wyroku TK jako podstawy do korygowania w tym na zasadzie analogii - wysokości pobieranych opłat stałych lub obniżenia już pobranych w zakresie opłaty pobieranej na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 u.k.s.e.. Wynikało to nie tylko z istoty i charakteru wyroku wydanego w tej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny, ale również fakt, iż w ustawie tej nie było innego przepisu, na podstawie którego komornik samodzielnie mógł to czynić. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie zawarto jednocześnie konkretnych wskazówek jak mają zachować się nie tylko komornicy, ale również sądy. W takiej sytuacji twierdzenie, że komornicy sądowi działali bezprawnie jest co najmniej nieporozumieniem, ponieważ gdyby swoje działania opierali na innym przepisie, który nie dotyczył tej właśnie opłaty działaliby bez podstawy prawnej, a więc sprzeczne z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). W orzecznictwie SN wskazywało się bowiem wielokrotnie, że skoro opłata egzekucyjna ma charakter należności przymusowej, a żądanie jej uiszczenia jest realizacją uprawnienia o charakterze publicznoprawnym to u.k.s.e. „określa wysokość opłaty egzekucyjnej, nie pozostawiając komornikowi swobody także co do samego faktu jej pobrania (uchwała SN z 13 lipca 2011 r., III CZP 37/11; por. też: wyroki NSA z: 15 stycznia 2013 r., II OSK 2451/12, 8 czerwca 2017 r., II GSK 2722/15, 27 czerwca 2017 r., II OSK 1200/17, 13 lipca 2017 r., II OSK 1215/17; wyrok NSA z 17 grudnia 2021 r., III OSK 4678/21 w zakresie zakazu stosowania analogii).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/14 definiował *de facto* obowiązek ustawodawcy, który powinien niezwłocznie wydać odpowiednie przepisy prawa konkretyzujące wysokość opłaty należnej komornikowi sądowego. Zaniechanie wykonania tego obowiązku w określonym czasie i przy uwzględnieniu daty wejścia w życie wyroku TK nie jest konsekwencją zachowania się ani KRK, ani każdego z komorników sądowych, którzy nie dysponowali, ani nie dysponują kompetencjami prawotwórczymi, i którzy nie byli jednocześnie ustawowo (mowa o komornikach) zobligowani do podejmowania czynności bez uzyskania należnej im opłaty (por. stanowisko Sejmu, w którym nie wskazuje się konkretnie w jaki sposób mieliby podejmować swoje działania komornicy sądowi s. 74). Do czasu wejścia w życie Ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910), mając na względzie z jakim wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego mieli do czynienia - ich działania opierały się więc na stosowaniu tego przepisu, który formalnie obowiązywał.

2.2.Sprzeczność art. 2 ust. 4 – 6 ustawy nowelizującej z zasadą niedziałania prawa wstecz i zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zakresie w jakim odnosi się do opłat stałych za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji

KRK w całości podtrzymuje twierdzenia zawarte we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego (K 14/18), podnosząc dodatkowo, że przyjęcie rozwiązania, którego skutkiem staje się wprowadzenie mocą wsteczną - zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 2 ust. 4-6 obowiązków obciążających komornika sądowego prowadziłyby nie tylko do trwałych i negatywnych skutków w sferze jego praw majątkowych, ale w ogóle narażało go na konieczność zaprzestania prowadzonej działalności, która w kontekście legalnie tj. na podstawie obowiązujących przepisów prawa - przecież pobieranych opłat jest oczywistym naruszeniem zasady niedziałania prawa wstecz oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stanowi też przykład arbitralnego i nie związanego z jakimikolwiek racjonalnie uzasadnionymi wartościami i przesłankami działania prawodawcy. Akceptowanie tego rodzaju praktyki uniemożliwia bowiem racjonalne prowadzenie

działalności egzekucyjnej. W sytuacji, w której prawodawca z mocą wsteczną może dokonywać „zmniejszeń”, „obniżen” opłat z nałożeniem obowiązku zwrotu „nadwyżki” np. za okres 2, 5 czy 10 lat (a przecież jest to możliwe w kontekście długotrwałego poszukiwania majątku), to nie tylko deprecjonuje sens prowadzenia jakiejkolwiek działalności egzekucyjnej, ale jednocześnie w sposób niekonstytucyjny dopuszcza systemowo tworzenie mechanizmu przerzucenia ciężaru ich ponoszenia na majątek komornika sądowego, co stanowi pogwałcenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji tworząc jednocześnie nadmierne ograniczenie prawa do ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Poza ryzykiem bezskutecznych egzekucji komornicy (zastępcy oraz następcy w sposób kwalifikowany), jako osoby fizyczne (w pewnym obszarze traktowani jako przedsiębiorcy) zostają z mocą wsteczną obciążeni dodatkowym ciężarem o charakterze publicznoprawnym.

Nie można jednocześnie zgodzić się z twierdzeniem zawartym w stanowisku Sejmu, zgodnie z którym „treść normatywna, z którą KRK wiąże naruszenie art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest pomieszczona wyłącznie w art. 2 ust. 4 ustawy nowelizującej. Określony przez wnioskodawcę problem konstytucyjny powinien być wprawdzie rozważany wszechstronnie, a więc z uwzględnieniem pełnego kontekstu normatywnego, jednak trybunalskie rozstrzygnięcie musi ograniczać się do tej jednostki redakcyjnej zaskarżonego przepisu, która jest adekwatna względem podnoszonych zarzutów i której ewentualna derogacja będzie decydująca dla sanowania konstytucyjności stanu prawnego” i formułowanym w związku z tym wnioskiem - stanowisko Sejmu, s. 17).

Właśnie owa „wszechstronność”, a przede wszystkim konieczność zweryfikowania dopuszczalności pod kątem wskazanych przez KRK wzorców wprowadzania z mocą wsteczną takiego rodzaju „mechanizmu”, którego efektem jest zobowiązanie do zwrotu legalnie pobranej (i rozchodowanej w określonym przedziale czasu) opłaty jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa, wymaga zawsze wnikliwej oceny.

W odniesieniu do opłaty stałej za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie istotne staje się podniesieni, iż do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej, środki, które w ten sposób komornicy sądowi pozyskiwali (w ramach opłaty stałej pobieranej na podstawie formalnie obowiązujących przepisów) były przeznaczone na pokrycie bieżących kosztów funkcjonowania prowadzonej działalności egzekucyjnej, w tym kosztów egzekucyjnych (służyły też pokryciu egzekucji bezskutecznych). Istotne jest przy tym

uwzględnienie tego, co wydaje się umyka zarówno Prokuratorowi Generalnemu, jak i Sejmowi (w przedstawionych stanowiskach), że środki te były przeznaczone na wszystkie i dokonywane stale (cyklicznie) wydatki komornika sądowego, tzn. nie tylko te związane z prowadzeniem konkretnych postępowań egzekucyjnych, ale również związanych z funkcjonowaniem samej kancelarii rozumianej jako celowo stworzonego zespołu środków osobowo-rzeczowych, opłatę podatków, zobowiązań ciążących na nim jako pracodawcy, ubezpieczyciela, podatnika itd. Wydatki te realizowane były (suma uzyskana z opłat została rozchodowana) w sposób ciągły, zgodnie z terminami wynikającymi z przepisami ustawowymi i aktualnymi potrzebami organizacyjno-technicznymi. Pozostałość, która mogła ewentualnie pozostać definiowana jako *sensu stricto* wynagrodzenie (również rozliczane zgodnie z przepisami prawa, w tym odpowiednio opodatkowane w wysokości, która była deklarowana przez komornika przy uwzględnieniu jego rzeczywistego dochodu, w tym właśnie pozyskiwanych opłat), stanowiła jego własność w konstytucyjnym tego słowa znaczeniu i była rozdysponowywana na bieżąco, zgodnie z potrzebami indywidualnymi każdego z komorników sądowych.

Przyjęcie założenia, zgodnie z którym komornik sądowy miał mieć świadomość, że pobieranie przedmiotowej opłaty jest niekonstytucyjne i w konsekwencji będzie ona mniejsza jest w istocie pozbawione racjonalności. Zakłada, że albo komornik sądowy miał realizować i finansować czynności pod tytułem darmym albo stać się swoistego rodzaju samodzielnym i indywidualnym prawotwórcą definiującym wysokość opłaty pobieranej w zakresie dotkniętym wyrokiem TK w sprawie P 3/14. Ani w jednym, ani w drugim przypadku tego rodzaju rozumowanie nie może zasługiwać na aprobatę. Komornik działa na podstawie i w granicach formalnie obowiązującego prawa, a charakter orzeczenia Trybunału – tu: w sprawie pominięcia prawodawczego, nie może być uznany za podstawę prawną definiującą istnienie normatywnie skonkretyzowanego braku (bądź skonkretyzowanej normatywnie modyfikacji) prawa komornika sądowego do pobierania przedmiotowej opłaty. Taka argumentacja byłaby też automatycznie równoznaczna z zaakceptowaniem konstytucyjności mechanizmu przerzucenia na niego obowiązku pokrywania z majątku własnego kosztów egzekucyjnych (a to jest przecież w oczywisty sposób naruszeniem gwarantowanych konstytucyjnie praw - art. 64 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Komornik działając na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), nie narażając się na zarzut arbitralności i nie dysponując kompetencją prawotwórczą, nie mogąc stosować rozszerzająco analogii, nie mógł i nie może samodzielnie definiować podstaw prawnych służących określeniu wysokości opłat, jak i zasad (procedur) ich pobierania. Działa na podstawie obowiązującego prawa, tak długo jak ono formalnie obowiązuje.

W odniesieniu do poszanowania praw komornika lub asesora będącego zastępcą, czy komornika powołanego w miejsce poprzedniego komornika (a nawet komornika sądowego, który po 1 stycznia 2019 roku pełnił funkcję kuratora) szczególnego znaczenia nabiera twierdzenie zawarte w stanowisku Sejmu, zgodnie z którym „(...) ingerencja ustawodawcy w sferę praw majątkowych komorników, nawet ta przybierająca postać wstecznego rozliczenia egzekucji (art. 2 ust. 4-6 ustawy nowelizującej), w ramach której opłata za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, została określona na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy komorniczej, jawi się jako rozwiązanie z punktu widzenia sytuacji majątkowej komorników korzystne, a co najmniej neutralne. Wykreowanie specjalnego, znajdującego zastosowanie w okresie przejściowym instrumentarium pozwalającego - na wniosek wierzyciela lub dłużnika - zniwelować szkodę wyrządzoną ewentualnym działaniem komornika podjętym niezgodnie z prawem (na podstawie zrekonstruowanej z art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.k.s.e. normy, derogowanej z systemu prawnego z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Ustaw wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 3/14), trzeba ocenić jako rozwiązanie efektywne i proceduralnie ekonomiczne, a przy tym nieobarczające komornika ciężarem finansowym przekraczającym ten, do którego poniesienia byłby on zobowiązany przy zastosowaniu zwykłych reguł odpowiedzialności przypisanych jego profesji”.(stanowisko Sejmu, s. 66). Trudno powiedzieć na czym ma polegać owe korzystne z punktu widzenia majątkowej korzystne dla nich rozwiązanie, jeżeli zostają on zobowiązani do zwrotu czegoś, czego nie pobrali i na podstawie jakich przesłanek (wartości) uzasadnia się wkroczenie w sferę gwarantowanych im praw (własności). Warto zauważyć, że często ze względu na sytuację faktyczną, w której dochodziło do zastępstwa, jak i powołania komornika w miejsce poprzedniego komornika nie istniała często realna możliwość nie tylko pokrycia bieżących wydatków, nie mówiąc już o konieczności pokrycia przedmiotowej „nadwyżki” opłaty, której zastępca (w tym asesor), czy następca w ogóle nie pobierał. Wprowadzenie przepisów w zaskarżonym przez KRK kształcie nie pozostaje zatem w racjonalnym związku z celem i treścią badanej regulacji. Uzasadnienie stojące za wyborem przyjętego przez ustawodawcę kryterium różnicowania nie odnosi się bowiem do komorników sądowych znajdujących się w tej grupie. Nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do pogorszenia sytuacji tych, którzy działali w dobrej wierze, a w szczególności tych, którzy jako zastępcy (w tym asesory komorniczy) zostali zobligowani do zwrotu należności, których nie pobrali.

Warto jeszcze raz podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślał, iż w treści art. 64 ust. 2 ustanowiono zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. „Przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

Nie może w związku z tym budzić wątpliwości, że art. 2 ust. 4-6 ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z 29 września 2017 r. (Dz. U. 2017 poz. 1910) jest sprzeczny z gwarancjami wynikającymi z treści art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, argumenty przedstawione w stanowisku Sejmu, w kontekście wykazania, iż art. 2 ust. 4 i ust. 6 ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. z 2017, poz. 1910), także w zakresie, w jakim odnosi się do opłat stałych za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest zgodny z zasadą niedziałania prawa wstecz i zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, oraz z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; jak to to, że art. 2 ust 4 tej ustawy, w zakresie, w jakim odnosi się do opłat stałych za opróżnienie lokalu mieszkalnego z rzeczy i osób w sytuacji, gdy dłużnik po wezwaniu przez komornika dobrowolnie wykonał obowiązek w wyznaczonym terminie, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji - nie mogą zasługiwać na aprobatę.

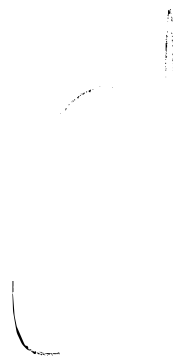
3. Vacatio legis

KRK podtrzymuje zarzuty dotyczące niekonstytucyjności art. 3 ustawy nowelizującej. Uwagi zawarte w stanowisku Sejmu (s. 79 i n.), nie uwzględniają istoty sprawy oraz skutków, które zostały wywołane stosowaniem niekonstytucyjnych przepisów tej regulacji. Nie budzi bowiem wątpliwości, że w zakresie tego rodzaju zagadnienia prawnego, jakim jest pobieranie

opłat istotne jest, aby ustawodawca wprowadził odpowiednie przepisy intertemporalne, które odpowiedni sposób (w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym) identyfikują i rozpoznają złożoność istniejących stosunków prawnych, w szczególności wpływ ich stosowania na sytuację poszczególnych komorników (w tym nowego komornika powołanego na stanowisko zwolnione na skutek śmierci albo odwołania komornika albo wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika z mocy prawa, zastępcę, którym także mógł być asesor komorniczy). Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny „Granice regulacyjnej swobody ustawodawcy w tym zakresie są wyznaczone przez zasadę proporcjonalności (...). Zarówno podczas stanowienia zasad ponoszenia kosztów procesu, jak i przy określaniu ich poziomu konieczne jest wyważenie sprzecznych interesów różnych podmiotów, a także udzielenie ochrony interesowi publicznemu”. (por. wyrok TK z 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07 i powołane tam orzecznictwo i literatura)” wyrok TK z dnia 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07). Interesu tego nie uwzględniono, w szczególności w odniesieniu do tego, że nie ustawodawca nie zapewnił należytych i rzeczywistych gwarancji skwitowania określonych i legalnych czynności za które zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pobrane zostały opłaty, a które następnie po upływie znacznego okresu czasu z mocą wsteczną - podlegały nie tylko pomniejszeniu, ale w ogóle zostały systemowo zmienione. Wprowadzenie obowiązku stosowania nowych opłat z jednoczesnym nakazaniem komornikom sądowym (w tym nawet tym, którzy opłaty takiej nie pobrali) zwrotu „nadwyżki” według nowych zasad określonych przez ustawodawcę przy tak zdefiniowanym (14-sto dniowym) okresie *vacatio legis* zasady narusza standardy ochrony praw nabytych oraz wynikającej z treści art. 2 Konstytucji RP - zasady ochrony interesów w toku (Wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99 czy z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K 10/97). Jednocześnie, jeszcze raz trzeba podkreślić, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której „organ sprawujący władzę ustawodawczą działał początkowo niedostatecznie szybko, następnie zaś – z pełną świadomością uchwalił ustawę, która już w momencie przekazania jej Prezydentowi RP była retroaktywna” (wyrok TK z 3 października 2001 r., sygn. K 27/01). Za odpowiedni uznaje się w orzecznictwie TK taki okres, w którym adresaci nowej regulacji będą mogli dostosować do niej swoje działania oraz interesy i pokierować swoimi sprawami zgodnie z nowymi wymogami (wyrok z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99). Komornikom sądowym takiej realnej możliwości dostosowania się do nowych warunków prawnych w okresie dostosowawczym nie zapewniono, co świadczy o przyjęciu nieodpowiedniej *vacatio legis* (wyrok z 22 września 2005 r., sygn. Kp 1/05).

Mając powyższe na uwadze, nie może budzić wątpliwości, że art. 3 ustawy nowelizującej zwiększa jeszcze rygorystykę regulacji ujętych w treści art. 2 ustawy nowelizującej a w konsekwencji jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP.

Mając na względzie wszelkie podniesione uzupełnienia, wnioski oraz twierdzenia, KRK wnosi jak na wstępie, z uwzględnieniem stanowiska Sejmu, w zakresie, w którym potwierdza się nim niezgodność art. 2 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. poz. 1910):



W załączeniu:

pięć egzemplarzy pisma