



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 8/20

BAS-WAK-1240/20

Warszawa, 17 marca 2022 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpł. dnia	17. 03. 2022
Nr w g. EZD	741

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Krajowej Rady Komorniczej z 12 grudnia 2019 r. (sygn. akt K 8/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W niniejszej sprawie, zapoczątkowanej wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej (dalej także: wnioskodawca, KRK) z 12 grudnia 2019 r., przedmiot kontroli stanowią: art. 1 ust. 1 pkt 1, art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1, art. 7 ust. 1 i ust. 2, art. 10, art. 30, art. 33 ust. 1-4, art. 34 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 150 ust. 1, art. 38, art. 38 w związku z art. 195 ust. 1, art. 39, art. 40, art. 41, art. 43, art. 44, art. 45, art. 46, art. 47, art. 48, art. 49, art. 51 w związku z art. 50, art. 96, art. 134, art. 149 ust. 1-3, art. 150, art. 151, art. 152, art. 158 ust. 2, art. 161 oraz art. 202 ust. 1 pkt 15 i pkt 19 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 850, ze zm.; dalej: u.k.s. lub ustawa o komornikach sądowych) oraz art. 855 § 1 oraz § 1¹ i § 1³⁻¹⁴ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.; dalej: Kodeks postępowania cywilnego albo k.p.c.). Nadto, przywołane i ujęte związkowo zostały także „art. 27 i następne” ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 210, ze zm.; dalej: ustawa o kosztach komorniczych).

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Zaskarżona ustawa o komornikach sądowych zastąpiła wcześniej obowiązującą ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1138, ze zm.; dalej także: u.k.s.e.). Weszła w życie 1 stycznia 2019 r., stanowiąc – obok ustawy o kosztach komorniczych – element składowy szerokiej reformy przepisów regulujących funkcjonowanie zawodu komornika i postępowania egzekucyjnego.

2. Wnioskodawca zarzucił art. 1 ust. 1 pkt 1, art. 3 ust. 1, art. 7 ust. 1 i ust. 2, art. 33 ust. 1-4, art. 39 i art. 40 u.k.s. niezgodność z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych w związku z art. 2 oraz art. 45 Konstytucji.

W ocenie KRK, treść wymienionych przepisów, w powiązaniu z nowymi zasadami finansowania działalności egzekucyjnej: a) stanowi naruszenie zasad poprawnej legislacji przy określaniu statusu prawno-ustrojowego i podmiotowego komornika sądowego; b) powoduje dysfunkcjonalność w zakresie finansowania działalności egzekucyjnej w Polsce; c) wprowadza sprzeczne, niewykonalne i nierealne rozwiązania prawne; d) jest niejasna, nieostra i nieprzewidywalna co do konsekwencji, które wywoła w toku stosowania w przyszłości.

3. Zdaniem inicjatora niniejszego postępowania, art. 150 u.k.s. jest niezgodny z art. 65 ust. 4 Konstytucji, ingerując w istotę prawa do minimalnego wynagrodzenia za pracę.

W przekonaniu KRK, powiązanie wynagrodzenia z pełnioną służbą powinno być uzupełnione o gwarancję minimalnego wynagrodzenia w przypadku, gdy wynagrodzenie prowizyjne nie pokrywa kosztów działalności egzekucyjnej (art. 152 ust. 2 u.k.s.), a zatem gdy komornik odnotowuje stratę, jak również, gdy wynagrodzenie prowizyjne pozostałe po pokryciu kosztów działalności egzekucyjnej (w tym prowadzenia na własny rachunek kancelarii) nie wystarczy na zaspokojenie potrzeb życiowych.

4. Niezgodności wymienionych już wyżej art. 39 i art. 40 u.k.s. oraz art. 41 u.k.s. z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wnioskodawca upatruje w braku ustawowych gwarancji wynagrodzenia za czas korzystania przez komornika z uprawnienia do wypoczynku.

Jak odnotowano w uzasadnieniu wniosku, w okresie urlopu komornik jest zastępowany, a jego zastępcy przysługuje z tego tytułu wynagrodzenie w wysokości określonej w ustawie. W konsekwencji wynagrodzenie komornika ulega proporcjonalnemu zmniejszeniu, czego – w ocenie KRK – nie można pogodzić z konstytucyjnym prawem do płatnego urlopu. Ustawodawca stworzył jedynie pozór prawa do wypoczynku, a wręcz nałożył na komornika sądowego kolejny ciężar. Nie do pogodzenia z art. 66 ust. 2 Konstytucji jest zarówno sytuacja, w której zmniejszeniu wynagrodzenia komornika w okresie korzystania z uprawnienia do wypoczynku nie towarzyszy gwarancja minimalnego dochodu, jak i – tym bardziej – nieodpłatna realizacja tego prawa w przypadku, gdy komornik poniesie stratę (koszty działalności egzekucyjnej przewyższą przychody komornika).

5. Ponadto niezgodność art. 39-41 u.k.s., ale także art. 43, art. 44 i art. 47 u.k.s. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą określoności prawa ma stanowić konsekwencję wątpliwości interpretacyjnych, jakie towarzyszą brzmieniu tych przepisów. Na ich tle nie jest – zdaniem KRK – jasne m.in.: a) czy prezes właściwego sądu rejonowego ma prawo odmówić udzielenia dni wolnych dla realizacji „uprawnienia do wypoczynku”, czy usprawiedliwionej nieobecności komornika; b) co ma stanowić dowód w „wykazie służbowym”, jeżeli komornik chce skorzystać z dni wypoczynku; c) jaki jest charakter prawny „wykazu służbowego” prowadzonego przez prezesa sądu rejonowego, przede wszystkim, czy stanowi substytut akt osobowych pracownika; d) w jakim terminie ma się zakończyć procedura wskazania zastępcy komornika przez prezesa sądu apelacyjnego; e) czy trudności związane z powołaniem zastępcy komornika mogą stanowić przeszkodę w udzieleniu urlopu lub przesłankę odwołania z niego.

6. Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 30 u.k.s. (regulującego czas pracy komornika oraz dni i godziny przyjęć interesantów) z art. 66 ust. 2 i art. 65 ust. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), Konwencją nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej, przyjętą w Genewie dnia 25 czerwca 1957 r. przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy (Dz. U. z 1959 r. Nr 39, poz. 240) oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

Ustawa o komornikach sądowych nie określa maksymalnych norm czasu pracy (służby) komorników sądowych, a zarazem – w zakresie korzystania z prawa do wypoczynku i usprawiedliwionej nieobecności – poddaje ich nadzorowi prezesów właściwych sądów rejonowych oraz wymaga osobistego wykonywania czynności w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym oraz innych ustawowych zadań (art. 3 ust. 2 u.k.s.). W zakresie maksymalnych norm czasu pracy, ustawa o komornikach sądowych nie zawiera również odesłania do regulacji zawartej w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1320, ze zm.).

Niewyznaczenie granic czasu pracy, zdefiniowanego przez wymiar zadań komornika sądowego, w powiązaniu z innymi rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w ustawie o komornikach sądowych, w konsekwencji których w pewnych sytuacjach

nie mogliby oni w ogóle skorzystać z uprawnienia do wypoczynku w zaplanowanym przez siebie terminie (bądź w bliżej nieokreślonym terminie), a nadto brak odpłatności za okres urlopu, pozwala – zdaniem wnioskodawcy – uznać art. 30 u.k.s. za naruszający zakaz pracy przymusowej (art. 65 ust. 2 Konstytucji). Ponadto brak granic definiowania czasu pracy przez wymiar zadań nasuwa wątpliwości również z punktu widzenia standardów międzynarodowej ochrony praw człowieka, określonych we wskazanych wyżej konwencjach.

7. Krajowa Rada Komornicza wskazała także na niezgodność art. 149 ust. 1-3, art. 150, art. 151 oraz art. 152 u.k.s. w związku z art. 27 i następnymi ustawy o kosztach komorniczych z art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r.

Według wnioskodawcy, w konsekwencji przyjęcia rozwiązań dotyczących wysokości wynagrodzenia prowizyjnego, a także niespójnych z nimi przepisów ustawy o kosztach komorniczych, określających wysokość opłat egzekucyjnych, ustawodawca wykreował sytuację, w której komornikowi będzie przysługiwała wyłącznie sztywno określona, procentowa część środków uzyskanych jego staraniem oraz z wykorzystaniem utrzymywanego na własny rachunek i we własnym zakresie zaplecza osobowego i rzeczowego (kancelarii komorniczej), bez względu na wysokość kosztów faktycznie poniesionych i niezbędnych do prawidłowego prowadzenia egzekucji. W świetle założeń ustawy o komornikach sądowych, opartych na degresywności wynagrodzenia prowizyjnego (malejącego wraz ze wzrostem łącznej sumy wyegzekwowanych opłat egzekucyjnych w danym roku kalendarzowym), jego wysokość może zostać obniżona nawet do pułapu 60% tych opłat. Kwestionowane regulacje ustawy o komornikach stanowią zatem – w ocenie KRK – nie tylko nieproporcjonalną ingerencję w prawo majątkowe (w postaci wynagrodzenia komornika z tytułu świadczonej pracy zarobkowej w ramach pełnionej służby) w przypadku, gdy określone w ustawie wynagrodzenie prowizyjne zostanie „skonsumowane” przez pokrywane z tego wynagrodzenia koszty działalności egzekucyjnej (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zaskarżone unormowania godzą także w prawo własności komornika sądowego, z uwagi na dopuszczenie przez ustawodawcę możliwości finansowania działalności egzekucyjnej

(zadania publicznego) z majątku prywatnego komornika, w postaci odnotowania przez niego straty (art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W konsekwencji, zdaniem wnioskodawcy, uprawnione jest również twierdzenie, że rozwiązania przyjęte w ustawie o kosztach komorniczych (przywołanych związkowo art. 27-48 u.k.k.) mogą mieć negatywne następstwa nie tylko dla sytuacji majątkowej komorników, ale także dla skuteczności szeroko rozumianej egzekucji sądowej, a ostatecznie mogą ujemnie wpływać na realizację konstytucyjnej gwarancji prawa do wykonania prawomocnego orzeczenia sądu, stanowiącej treść konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

8. Zakwestionowany art. 48 u.k.s. (określający zasady ustalania dochodu należnego zastępcy komornika) wykazuje – zdaniem wnioskodawcy – niezgodność z art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r.

Jak ocenia KRK, przyjęte przez ustawodawcę zasady wynagradzania zastępcy komornika nie zabezpieczają należycie praw majątkowych ani zastępowanego komornika, ani jego zastępcy. W obydwu przypadkach naruszają konstytucyjną gwarancję ochrony praw majątkowych: prawa do wynagrodzenia oraz prawa własności. Instytucje prawne zastępcy komornika i kuratora kancelarii charakteryzują się (mimo nowego podejścia i czytelnego ich wyodrębnienia) brakiem precyzji regulacyjnej, a przede wszystkim dysfunkcjonalnością oraz pominięciem istotnych gwarancji służących wyważeniu ich praw, osoby komornika oraz Skarbu Państwa.

Brak jakiegokolwiek mechanizmu kompensacyjnego, służącego zabezpieczeniu praw zastępcy i kuratora, pozwala uznać art. 48 u.k.s. za niespełniający wymogu proporcjonalności i niezachowujący sprawiedliwej równowagi między interesem Skarbu Państwa a ochroną interesów i praw majątkowych komornika sądowego (asesora), działającego jako zastępca, lub wyłącznie komornika sądowego, działającego jako kurator kancelarii, który pomimo dochowania należytej staranności może być zobowiązany osobistym majątkiem do pokrywania dodatkowych kosztów, będących następstwem jego działań (lub zaniechań). Taki stan rzeczy należy – według wnioskodawcy – uznać za niezgodny także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r.

9. Wnioskodawca podniósł wobec art. 51 w związku z art. 50 u.k.s. również zarzut niezgodności z zasadą proporcjonalności ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionego prawa własności (art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji) oraz z prawem do wykonania prawomocnego wyroku sądu (art. 45 Konstytucji). W jego przekonaniu, rozwiązanie przyjmujące, iż do czasu powołania nowego komornika na zwolnione stanowisko, kurator kancelarii prowadzi jedynie postępowania w sprawach niezakończonych oraz w sprawach przekazanych w trybie zbiegu egzekucji, budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zapewnienia podstaw materialnych dalszego (tj. z chwilą powołania nowego komornika na zwolnione stanowisko) funkcjonowania kancelarii komorniczej. Skutkiem kwestionowanych przepisów może być „kroczące” zamykanie działalności kancelarii komorniczej, aż do ostatecznej jej likwidacji.

10. Prawo do wykonania prawomocnego wyroku sądu (art. 45 Konstytucji) ma być – według KRK – naruszone również przez art. 10 u.k.s. Zdaniem wnioskodawcy, nie ma przekonujących argumentów uzasadniających istotne ograniczenie przez ustawodawcę praw wierzyciela do wyboru komornika (poprzez ustalenie zdecydowanie niższych limitów spraw, których osiągnięcie wyklucza przyjęcie kolejnej sprawy), zwłaszcza wobec faktu, że zjawisko tzw. hurtowni komorniczych zostało w zasadzie wyeliminowane, wskutek wcześniejszej nowelizacji ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji. Powoduje to, że wynikające z kwestionowanego przepisu ograniczenie nie spełnia wymogu konieczności ingerencji w prawo wierzyciela do wykonania jego prawa do wyegzekwowania należności przez tę kancelarię komorniczą, którą wybierze z uwagi na jej skuteczność.

11. W przekonaniu inicjatora postępowania, art. 38 i art. 40 ust. 1 u.k.s. są niezgodne z art. 17 ust. 1 oraz wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Ponadto art. 38 u.k.s. ujęty w związku z art. 195 ust. 1 u.k.s. jest – w ocenie wnioskodawcy – niezgodny również z prawem do równego traktowania i zakazem dyskryminacji (art. 32 Konstytucji).

Jak wskazała KRK, wątpliwości konstytucyjne budzi ustawowa reglamentacja wysokości składek opłacanych na potrzeby samorządu zawodowego przez komorników. Przyjęte w kwestionowanych regulacjach rozwiązanie wkracza

nadmiernie i bez żadnego uzasadnienia w kompetencje samorządu zawodowego, a co więcej, całkowicie ograniczy funkcjonowanie organów samorządu komorniczego i uniemożliwi mu realizowanie jego podstawowych zadań (ze składek finansowane jest utrzymanie m.in. systemów informatycznych oraz komisji dyscyplinarnej).

Z kolei zwolnienie asesorów komorniczych z obowiązku uiszczania składek na rzecz samorządu zawodowego komorników nasuwa wątpliwości co do zgodności z art. 32 Konstytucji. Wnioskodawca wyjaśnił, że na gruncie ustawy o komornikach sądowych można wskazać wspólną cechę istotną komorników i asesorów. Skoro, zgodnie z art. 195 ust. 1 u.k.s., samorząd komorniczy tworzą komornicy i asesorzy, a ponadto ci drudzy uczestniczą w realizacji zadań samorządu, a przede wszystkim są uprawnieni do partycypacji w procesach decyzyjnych wiążących się z dysponowaniem środkami z tytułu składek, to dyskryminacja uprzywilejowująca asesorów nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia art. 32 Konstytucji.

12. Zdaniem wnioskodawcy, art. 45, art. 46, art. 47, art. 49, art. 96, art. 134 oraz art. 161 u.k.s. są niezgodne z zasadą określoności prawa oraz z zasadą sprawiedliwości proceduralnej, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem KRK, charakterystyczne dla nowej ustawy o komornikach jest posługiwanie się w licznych jej przepisach zwrotami nieostryimi, ocennymi (np. „z ważnych powodów”, „z ważnych powodów, mając na względzie interes publiczny i dobro wymiaru sprawiedliwości”, „o ile nie przyniesie to ujemny godności urzędu komornika”), a przez to ułatwiający podejmowanie przez organy władzy publicznej uznaniowych decyzji, co pozostaje sprzeczne z zasadą określoności prawa, stanowiącą jeden z elementów zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Ponadto w licznych przepisach ustawy o komornikach sądowych prawodawca – przyznając organom władzy publicznej określone kompetencje – nie określił żadnych przesłanek ich realizacji, co nasuwa wnioskodawcy wątpliwości co do zgodności z zasadą sprawiedliwości proceduralnej.

13. Krajowa Rada Komornicza kwestionuje zgodność art. 158 ust. 2 u.k.s. z zasadą wyłączności ustawy, określoną w art. 51 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak wskazał wnioskodawca, charakter i zakres udostępnianych przez komornika sądowego danych osobowych stron i innych uczestników postępowań egzekucyjnych nie został zdefiniowany na poziomie regulacji ustawowej. Tymczasem z punktu widzenia zasady wyłączności ustawy, w akcie tym powinny być zawarte postanowienia, które w sposób jasny i czytelny określają, jakie konkretnie dane (z dokładnym wskazaniem katalogu podmiotów) będą przekazywane Ministrowi Sprawiedliwości i przez niego przetwarzane (poza sytuacją, w której będzie realizował swoje czynności w ramach nadzoru, na zasadach określonych w art. 159 ust. 2 u.k.s.).

14. Zdaniem KRK, art. 855 § 1 oraz § 1¹ i § 1³⁻¹⁴ k.p.c., w brzmieniu ustalonym przez art. 261 pkt 23 u.k.s., jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ustawodawca, nie precyzując szczegółowo odrębnej instytucji dozoru (dozorców sądowych) i nakładając jednocześnie na komornika sądowego obowiązek przekazania ruchomości do bliżej nieokreślonego dozorca, wprowadził rozwiązanie, zgodnie z którym, w razie odebrania dozoru przez komornika sądowego, jego postanowienie może zostać uchylone przez sąd, co w efekcie może skutkować obciążeniem komornika kosztami związanymi z nieuzasadnionym odebraniem takiego dozoru. W tym zakresie kwestionowane przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, a w szczególności art. 855 § 1³ k.p.c. (który nie precyzuje przesłanek uznania odebrania dozoru za nieuzasadnione), nie spełniają standardu określoności, wymaganego przez art. 2 Konstytucji. Komornik, przeświadczony, że działalność dozorca nie pozwala na pozostawienie pod jego dozorem ruchomości, nie dysponuje żadną procedurą wykazania zasadności wydania postanowienia o odebraniu dozoru i uchylenia się od odpowiedzialności z tego tytułu.

15. Inicjator postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym podniósł również zarzut niezgodności art. 34 ust. 1 i ust. 2 u.k.s. w związku z art. 150 ust. 1 u.k.s. z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W przekonaniu KRK, wprowadzenie konstrukcji ograniczającej dodatkową aktywność zarobkową komornika, w sytuacji braku gwarantowanego dochodu z tytułu pełnionej służby komorniczej, której organizacja istotnie utrudnia lub uniemożliwia uzyskiwanie przez komornika środków utrzymania z innych aktywności zarobkowych, stanowi nieproporcjonalne ograniczenie wolności pracy komornika sądowego.

16. Ostatnim przepisem, wskazanym w ramach przedmiotu kontroli, jest art. 202 ust. 1 pkt 15 i pkt 19 u.k.s., który do zakresu działania KRK zalicza przechowywanie akt spraw, w których postępowanie zostało zakończone, oraz zamkniętych urzędzeń ewidencyjnych, jak również utworzenie i prowadzenie systemu teleinformatycznego obsługującego elektroniczne licytacje publiczne.

Powierzenie samorządowi komorniczemu zadań publicznych, które wykraczają (przynajmniej częściowo) poza obowiązek sprawowania pieczy (o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji), bez jednoznacznego wskazania podstawy prawnej ich finansowania, prowadzi KRK do wniosku, iż ustawodawca zakłada ich finansowanie ze środków własnych samorządu, a w ostatecznym rozliczeniu – z majątku komorników tworzących ten samorząd. Taka konstrukcja finansowania powierzonych samorządowi komorniczemu zadań publicznych, wymaga zbadania w kontekście naruszenia zasady proporcjonalności ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych samorządu komorniczego, jako korporacji zawodowej, a także proporcjonalności ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych komorników, jako piastunów organu (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji). Przyjęta regulacja, zwłaszcza w odniesieniu do zadań wskazanych w art. 202 pkt 15 i pkt 19 u.k.s., budzi wątpliwości również w kontekście zachowania zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ze względu na brak wyraźnej podstawy ustawowej do ograniczenia prawa własności i innych praw majątkowych w drodze nałożenia dodatkowych obciążeń finansowych, związanych z realizacją zadań publicznych.

III. Analiza formalnoprawna

1. Na gruncie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK) aktualna jest reguła, że Trybunał na każdym etapie postępowania bada, czy nie zaistniała negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej kontroli zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. m.in. wyroki TK z 18 kwietnia 2018 r. sygn. akt K 52/16; 17 lipca 2018 r., sygn. akt K 9/17 oraz postanowienie TK z 11 października 2017 r., sygn. akt K 14/16). Kontroli takiej podlega w szczególności legitymacja wnioskodawców

określonych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji. Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy należy zatem zbadać aspekty formalnoprawne wniosku KRK.

2. Katalog podmiotów, które mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie hierarchicznej kontroli norm, formułuje art. 191 Konstytucji. Podmioty te dzielą się na dwie zasadnicze kategorie: podmioty posiadające legitymację generalną, wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 1 ustawy zasadniczej, oraz podmioty, których legitymacja ma charakter ograniczony. Legitymacja ograniczona (zwana niekiedy „szczególną”), przysługuje podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji, w tym: 1) Krajowej Radzie Sądownictwa (w sprawie zgodności z Konstytucją, jako jedynym wzorcem kontroli, aktów normatywnych w zakresie, w jakim dotyczą one niezależności sądów i niezawisłości sędziów) oraz 2) ogólnokrajowym organom związków zawodowych, ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców oraz ogólnokrajowym władzom organizacji zawodowych (w sprawie zgodności przepisów aktów prawnych niższej rangi z przepisami aktów mających wyższą rangę w konstytucyjnej hierarchii, o ile akt normatywny będący przedmiotem wniosku mieści się w konstytucyjnie i ustawowo określonym katalogu spraw należących do zakresu działania wnioskodawcy).

Kwestia posiadania przez Krajową Radę Komorniczą, będącą wnioskodawcą w niniejszej sprawie, legitymacji do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym od lat nie nasuwa wątpliwości. W licznych orzeczeniach TK konsekwentnie przyjmowano, że KRK jest ogólnokrajowym organem organizacji zawodowej w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Jednak uchwalenie ustawy o komornikach sądowych, która nieco odmiennie reguluje status KRK, aktualizuje potrzebę poczynienia kilku uwag na tym tle. Zgodnie z art. 197 u.k.s.: „Krajowa Rada Komornicza jest reprezentantem samorządu komorniczego”. Brzmienie tego przepisu odbiega od analogicznej regulacji dotyczącej zakresu reprezentacji sprawowanej przez ten organ samorządu, umiejscowionej w poprzednio obowiązującej ustawie (wedle art. 83 u.k.s.e.: „Krajowa Rada Komornicza jest reprezentantem komorników”). Zmiana ta bywa w piśmiennictwie uznawana za „ograniczenie kręgu podmiotów reprezentowanych” oraz „przejaw ograniczania kompetencji i roli samorządu, uzasadnianego traktowaniem komornika jako funkcjonariusza publicznego podlegającego ścisłemu nadzorowi Ministra Sprawiedliwości i organów sądowych”

(M. Rączkowski, *komentarz do art. 197 [w:] Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, red. M. Simbierowicz, M. Świtkowski, LEX/el. 2019, nr 593798). Niemniej, wyrażane jest przekonanie, że: „Zawężenie zakresu podmiotów reprezentowanych przez Krajową Radę Komorniczą nie wywołuje [...] konkretnych skutków prawnych. Zgodnie bowiem z art. 195 ust. 1 u.k.s. samorząd komorniczy tworzą komornicy i asesory. Skoro więc Krajowa Rada Komornicza jest reprezentantem samorządu, to pośrednio działa także w interesie osób go tworzących” (*ibidem*). Co więcej, chociaż samorząd komorników sądowych jest samorządem szczególnego rodzaju, bowiem skupia funkcjonariuszy publicznych o statusie organu władzy publicznej (i osoby aspirujące do tej pozycji ustrojowej, tj. asesorów) i w pierwszej kolejności został zobowiązany do podejmowania działań wspierających organy nadzoru administracyjnego (Ministra Sprawiedliwości oraz prezesów właściwych sądów) w zakresie podejmowanej przez nie pieczy nad sumiennym pełnieniem służby przez komorników (art. 195 ust. 2 pkt 1 u.k.s.), to jednak ustawodawca przewidział realizację przez samorząd również innych zadań, typowych dla samorządów zawodowych. Są nimi: dbanie o warunki wykonywania zawodu, reprezentowanie członków samorządu, doskonalenie zawodowe komorników i asesorów, a nadto udział w kształceniu aplikantów, ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie (art. 195 ust. 2 pkt 2-5 u.k.s.). Warto odnotować, że także Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 14 maja 2020 r. o nadaniu wnioskowi dalszego biegu, sygn. akt Tw 2/20 (do którego odnosi się niniejsze stanowisko), uznał, iż uchwała KRK nr 2197/VI z 10 września 2019 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego została podjęta „przez ogólnokrajową władzę organizacji zawodowej (art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji)”. W konsekwencji, należy przyjąć, iż Krajowa Rada Komornicza – pomimo rozbudowy systemu nadzoru nad działalnością komornika sądowego, w tym ścisły nadzór administracyjny nad komornikiem, nadzór judykacyjny z elementami kierowania czynnościami komornika oraz *quasi*-pracownicze podporządkowanie w zakresie technicznej organizacji i dyscypliny pracy prezesowi sądu, przy którym komornik działa – jest ogólnokrajową władzą organizacji zawodowej, uprawnioną do zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

3. Do uznania, że wniosek pochodzi od ogólnokrajowego organu organizacji zawodowej, a nie od osoby, która go sporządziła i podpisała, wymagane jest

wykazanie, że został on wniesiony na podstawie uchwały (lub innego rozstrzygnięcia) uprawnionego organu (art. 48 ust. 2 pkt 1 ustawy o TK). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, uchwała ogólnokrajowego organu organizacji zawodowej w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowi *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z inicjatywy tego podmiotu. Minimalna zbieżność, która musi zachodzić między treścią wniosku i uchwałą dotyczy wskazania kwestionowanego przepisu, woli wyeliminowania go z porządku prawnego oraz zarzutu niezgodności tego przepisu z aktem normatywnym wyższego rzędu, którym w przypadku ustawy może być Konstytucja lub ratyfikowane umowy międzynarodowe (por. m.in. postanowienia TK z: 6 grudnia 2004 r., sygn. akt Tw 34/04; 21 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 32/07; 27 listopada 2012 r., sygn. akt Tw 44/12; analogicznie na gruncie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. poz. 1157] – zob. m.in. wyrok TK z 24 listopada 2016 r., sygn. akt K 11/15, oraz obowiązującej ustawy o TK – postanowienia TK z: 26 marca 2019 r., sygn. akt Tw 22/18; 14 maja 2020 r., sygn. akt Tw 14/19).

Uchwała powinna także zawierać dodatkowe postanowienia dotyczące sposobu jej wykonania, w szczególności wskazywać inny podmiot (pełnomocnika), zobligowany przez ogólnokrajową władzę organizacji zawodowej do sporządzenia wniosku, złożenia go w Trybunale Konstytucyjnym czy reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem. Nie ulega przy tym wątpliwości, że powierzenie wykonania takiej uchwały konkretnie określone podmiotowi nie wpływa na ocenę legitymacji procesowej wnioskodawcy, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, bowiem w dalszym ciągu tylko ogólnokrajowa władza organizacji zawodowej jest uprawniona do zainicjowania abstrakcyjnej kontroli norm. Biorąc powyższe pod uwagę, wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, który nie stanowi ścisłej realizacji uprzednio podjętej uchwały przez ogólnokrajową władzę organizacji pracodawców, nie może być uznany, na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy o TK, za pismo skutecznie wszczynające postępowanie przed Trybunałem (tak – w odniesieniu do wniosku organizacji pracodawców – m.in. postanowienie TK z 18 czerwca 2009 r., sygn. akt Tw 14/09).

W niniejszej sprawie, Krajowa Rada Komornicza podjęła 10 września 2019 r. uchwałę nr 2197/VI, w której postanowiła skierować do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności wybranych przepisów ustawy o komornikach sądowych i Kodeksu postępowania cywilnego z Konstytucją oraz z umowami

międzynarodowymi. W § 1 tej uchwały precyzyjnie wskazano zarówno zakwestionowane przepisy, jak i przepisy stanowiące wzorzec kontroli. Ujęte w ten sposób zarzuty determinują zakres wniosku, a następnie trybunalskiej kontroli (art. 67 ustawy o TK), jednak samo ich sformułowanie w uchwale nie jest tożsame ze sporządzeniem wniosku. Wymaga odnotowania, że do uchwały nr 2197/VI nie załączono projektu wniosku ani też nie ujęto w niej odesłania do jego treści. Z tego względu należy uznać, że w chwili podjęcia przez KRK uchwały wniosek jeszcze nie istniał. Został on sporządzony i podpisany 12 grudnia 2019 r. przez radcę prawnego.

W § 2 uchwały nr 2197/VI KRK postanowiła: „Upoważnić Prezesa Krajowej Rady Komorniczej do udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania Krajowej Rady Komorniczej przed Trybunałem Konstytucyjnym i zobowiązać do złożenia sprawozdania z przebiegu postępowania w sprawie, na następnym posiedzeniu Krajowej Rady Komorniczej”. Zdaniem Sejmu, z uchwały tej nie wynika umocowanie dla Prezesa KRK do udzielenia pełnomocnictwa do sporządzenia wniosku i jego wniesienia do Trybunału Konstytucyjnego. Za trafnością tego stanowiska przemawiają następujące okoliczności.

Po pierwsze, w świetle dotychczasowego, ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, reprezentowanie wnioskodawcy przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczy „etapu postępowania po złożeniu wniosku i nie obejmuje jego sporządzenia i podpisania” (tak m.in. postanowienie TK 13 stycznia 2020 r., sygn. akt Tw 14/19; zob. także postanowienia TK z: 15 lipca 2020 r., sygn. akt U 2/19; 29 lipca 2003 r., sygn. akt Tw 13/03; 22 czerwca 2010 r., sygn. akt Tw 18/10; 30 czerwca 2011 r., sygn. akt Tw 8/11; 27 marca 2012 r., sygn. akt Tw 34/11; 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt Tw 46/12; 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt Tw 14/12).

Po drugie, do uznania, że sporządzenie i wniesienie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego są czynnościami niemieszczącymi się w zakresie reprezentowania inicjatora postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, skłania wykładnia językowa art. 44 ust. 1 ustawy o TK (szczegółowo regulującego zasady zastępstwa procesowego podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną).

Po trzecie, praktyka w sferze wyrażania woli przez KRK w uchwałach będących podstawą występowania przez ten organ z wnioskiem o kontrolę abstrakcyjną do Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na to, że ów organ dostrzega różnicę i odrębność omawianych czynności procesowych. W uchwale nr 1802/V Krajowej Rady Komorniczej z dnia 12 grudnia 2017 r. (która zainicjowała sprawę

o sygn. akt K 14/18), w § 2 KRK postanowiła: „Upoważnić Prezesa Krajowej Rady Komorniczej do udzielenia pełnomocnictwa adwokatowi lub radcy prawnemu w zakresie dotyczącym sporządzenia wniosku, o którym mowa w par. 1, jego skierowania do Trybunału Konstytucyjnego oraz reprezentowania Krajowej Rady Komorniczej przed Trybunałem Konstytucyjnym”.

Tymczasem, wedle pełnomocnictwa (sygn. KRK/VI/1090/19) udzielonego radcy prawnemu przez Prezesa Krajowej Rady Komorniczej na podstawie ww. uchwały nr 2197/VI, został on umocowany do: „sporządzenia wniosku, jego skierowania do Trybunału Konstytucyjnego oraz reprezentowania Krajowej Rady Komorniczej przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o stwierdzenie [...]”.

Prowadzone rozważania nie mogą abstrahować od tego, że wedle Wykazu czynności członków Krajowej Rady Komorniczej (zob. załącznik nr 1 do regulaminu działania Krajowej Rady Komorniczej), do kompetencji Prezesa KRK nie należy opracowywanie i kierowanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego z prawem do delegowania tych czynności na inne osoby. Z kolei, jak zwracał wielokrotnie uwagę Trybunał Konstytucyjny: „kompetencję do reprezentowania osoby prawnej i prowadzenia jej spraw należy odróżnić od kompetencji do podjęcia uchwały o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem inicjującym abstrakcyjną kontrolę norm. Trybunał podkreślał, że podjęcie takiej uchwały stanowi «czynność o charakterze nadzwyczajnym», która z tego powodu nie może być dokonana samodzielnie przez organ wykonawczy” (postanowienie TK z 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt Tw 46/12 oraz inne, cytowane tam orzeczenia; podobnie zob. postanowienie TK z 13 marca 2019 r., sygn. akt Tw 2/17). W świetle tych okoliczności trzeba uznać, że pełnomocnictwo udzielone radcy prawnemu przez Prezesa KRK w zakresie dotyczącym sporządzenia i złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego ma charakter samoistny, pochodzi od podmiotu nieuprawnionego. To zaś stanowi przesłankę uznania, że rozpoznanie co do *meritum* wniosku KRK jest niedopuszczalne.

Jednocześnie trzeba zaakcentować, że tak rozumiana wadliwość pełnomocnictwa, stanowiąca pochodną zbyt wąskiego zakresu upoważnienia dla Prezesa KRK, określonego w uchwale stanowiącej podstawę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, nie może zostać uznana za brak formalny, który podlegałby sanowaniu w trybie art. 61 ust. 3 ustawy o TK. Wezwanie do jego usunięcia mogłoby bowiem spowodować jedynie podjęcie kolejnej uchwały doprecyzowującej

poprzednią. Tymczasem uchwała, podjęta już po udzieleniu przez Prezesa KRK pełnomocnictwa i po sporządzeniu oraz wniesieniu przez radcę prawnego wniosku, nie mogłaby być traktowana jako podstawa tych działań (zob. postanowienia TK z: 24 listopada 2003 r., sygn. akt Tw 30/03; 14 maja 2020 r., sygn. akt Tw 14/19).

Wskazane uchybienie przesądza o tym, że wniosek KRK nie spełnia wymogów określonych w ustawie o TK, gdyż został sporządzony i wniesiony przez podmiot nieuprawniony, i z tego względu nie powinien być mu zostać nadany bieg (por. podobnie postanowienie TK z 15 lipca 2020 r., sygn. akt U 2/19). Ujawnienie tej okoliczności na obecnym etapie postępowania uzasadnia sformułowany w *petitum* stanowiska Sejmu wniosek o **umorzenie** postępowania.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek