



PK VIII TK 81.2020

(K 8/20)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 ust. 1 pkt 1, art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1, art. 7 ust. 1 i 2, art. 33 ust. 1-4 oraz art. 39 i art. 40 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 850 ze zmianami) z wyrażoną w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznej w związku z art. 2 oraz art. 45 Konstytucji;
- 2) art. 150 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 65 ust. 4 Konstytucji;
- 3) art. 39, art. 40 i art. 41 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 66 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 4) art. 39-41 i art. 43, art. 44 i art. 47 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 2 Konstytucji;
- 5) art. 30 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 66 ust. 2, 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) oraz z 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) i art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175);

6) art. 149 ust. 1-3, art. 150 oraz art. 151-152 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym w związku z art. 27 i następnymi ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 210) z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji oraz z art. 1 Protokołu przywołanego w punkcie piątym;

7) art. 48 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu przywołanego w punkcie piątym;

8) art. 51 w związku z art. 50 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 oraz z art. 45 Konstytucji;

9) art. 10 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 45 Konstytucji;

10) art. 38 i art. 40 ust. 1 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 17 ust. 1 oraz wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych;

11) art. 38 w związku z art. 195 ust. 1 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 32 Konstytucji;

12) art. 45-47, art. 49, art. 96, art. 134, art. 161 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 2 Konstytucji;

13) art. 158 ust. 2 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 51 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

14) art. 855 § 1 oraz § 1¹ i § 1³-1⁴ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1805 ze zmianami) w brzmieniu ustalonym przez treść art. 261 pkt 23 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 2 i art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

15) art. 34 ust. 1 i 2 w związku z art. 150 ust. 1 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

16) art. 202 ust. 1 pkt 15 i pkt 19 ustawy przywołanej w punkcie pierwszym z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji,

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Komornicza (dalej: Wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności wskazanych w części wstępnej przepisów: ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 850 ze zmianami; dalej: ustawa o komornikach sądowych), ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 210 ze zmianami; dalej: ustawa o kosztach komorniczych) oraz ustawy z dnia 17 lipca 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1805 ze zmianami; dalej: k.p.c.)

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

Pozytywny wynik wstępnej kontroli wniosku nie przesądza jednak o późniejszym merytorycznym badaniu zarzutów objętych tym wnioskiem.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania zobligowany jest do kontroli, czy nie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wyłączająca dopuszczalność merytorycznej oceny zgłoszonych zarzutów, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. K 31/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 269; z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168 oraz z dnia 27 lipca 2016 r., sygn. U 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 70). „Obowiązek ten dotyczy też wniosków, które podlegają wstępnemu rozpoznaniu stosownie do art. 61 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (...). Nadanie na etapie wstępnego rozpoznania dalszego biegu wnioskowi jednego z podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, nie przesądza w efekcie o merytorycznym rozpoznaniu takiego wniosku” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. K 2/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 63; zob. również – powołane tam orzecznictwo).

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, o których mowa w art. 188 ustawy zasadniczej, mogą wystąpić ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych. Kwestia posiadania przez Krajową Radę Komorniczą legitymacji do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie budziła dotychczas

wątpliwości. W orzeczeniach Trybunału wskazywano, że Rada jest ogólnokrajową władzą organizacji zawodowej w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Taki też pogląd zaprezentował Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 14 maja 2020 r., sygn. Tw 2/20, nadającym bieg wnioskowi, którego dotyczy niniejsze postępowanie.

Akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od m. in. ogólnokrajowej władzy organizacji zawodowej, musi dotyczyć spraw objętych zakresem jej działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). W przypadku Krajowej Rady Komorniczej ograniczona legitymacja do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego obejmuje sprawy dotyczące wykonywania zawodu komornika przez członków korporacji, zwłaszcza w aspekcie nałożonych obowiązków i przyznaných uprawnień (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99 i przywołane tam orzecznictwo oraz z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 83). Trybunał Konstytucyjny, nadając bieg wnioskowi Krajowej Rady Komorniczej, nie miał wątpliwości, że sprawy, których dotyczy wniosek, objęte są zakresem jej działania.

Wniosek inicjujący hierarchiczną kontrolę norm musi spełniać – poza ogólnymi wymaganiami dotyczącymi pism procesowych – również szereg innych warunków formalnych, właściwych dla natury postępowania przed Trybunałem.

Stosownie do art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK), uzasadnienie wniosku złożonego przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, musi zawierać precyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia wraz z jego wykładnią, wskazanie adekwatnych wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego oraz zarzutów niekonstytucyjności, jak również wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. We wniosku złożonym przez podmiot, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji,

należy także uzasadnić, powołując przepis prawa lub statutu, że kwestionowany akt normatywny lub jego część dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy (art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy otpTK). W przypadku podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, należy powołać przepis prawa lub postanowienie statutu wskazujące, że wnioskodawca jest ogólnokrajowym organem lub ogólnokrajową władzą (art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy otpTK). Ponadto, do wniosku dołącza się uchwałę lub inne rozstrzygnięcie podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, stanowiące podstawę wystąpienia z wnioskiem i określające kwestionowany akt normatywny lub jego część oraz wskazujące wzorce kontroli (art. 48 ust. 2 pkt 1 ustawy otpTK). W przypadku podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, dodatkowo należy dołączyć protokół z posiedzenia organu władzy lub podmiotu, pozwalający stwierdzić, że stosowna uchwała została podjęta zgodnie z przepisami prawa lub postanowieniami statutu, a także aktualny odpis z Krajowego Rejestru Sądowego (art. 48 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy otpTK).

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, wola ogólnokrajowej władzy, zazwyczaj kolegialnej, znajduje wyraz w podejmowanych przez nią uchwałach. Tryb podjęcia uchwały regulują właściwe przepisy (np. ustawy lub statutu), a treść podjętej uchwały zostaje zapisana w protokole z posiedzenia takiej władzy. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, uchwała ogólnokrajowej władzy organizacji zawodowej w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowi *conditio sine qua non* wszczęcia postępowania z wniosku tego podmiotu. Dla ustalenia, że wniosek pochodzi od takiej władzy, nie zaś od osoby fizycznej, która go sporządziła lub podpisała, potrzebny jest dowód, że ów wniosek został wniesiony na podstawie uchwały uprawnionego podmiotu. Stąd wymagane jest dołączenie do wniosku uchwały tego podmiotu. Treść uchwały i treść wniosku powinna cechować minimalna zbieżność, która obejmuje dokładne wskazanie kwestionowanego przepisu danego aktu normatywnego, wyrażenie woli wyeliminowania tego

przepisu z porządku prawnego oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z przepisem aktu normatywnego o wyższej mocy prawnej, którym w przypadku ustawy może być Konstytucja lub ratyfikowana umowa międzynarodowa. Tryb podjęcia uchwały regulują właściwe przepisy, zaś treść podjętej uchwały zostaje zapisana w protokole z posiedzenia (zob. m. in. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. Tw 2/14, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 525 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. K 11/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 93).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano również, że uchwała powinna zawierać także 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, iż powierzenie wykonania takiej uchwały konkretnie określonemu 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 hierarchicznej kontroli zgodności norm (zob. m. in. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2009 r., sygn. Tw 14/09, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 220 [dotyczące związku organizacji pracodawców], oraz z dnia 26 czerwca 2012 r., sygn. K 8/12, OTK ZU nr 6/A/2012, poz. 72 [dotyczące Krajowej Rady Sądownictwa]).

W niniejszej sprawie wniosek do Trybunału Konstytucyjnego złożyła Krajowa Rada Komornicza, a więc ogólnokrajowa władza organizacji zawodowej.

We wniosku, jako podstawę wystąpienia o przeprowadzenie kontroli konstytucyjności, wskazano uchwałę Krajowej Rady Komorniczej z dnia

10 września 2019 r., nr 2197/VI, podjętą na podst. § 7, § 14 ust. 1 i § 15 Regulaminu działania Krajowej Rady Komorniczej – który dołączono do wniosku.

W § 1 uchwały nr 2197/VI z dnia 10 września 2019 r. skonkretyzowano przedmiot kontroli i powołano wzorce kontroli.

W § 2 powyższej uchwały Krajowa Rada Komornicza upoważniła swojego Prezesa do udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania jej przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz zobowiązała go do złożenia sprawozdania z przebiegu postępowania w sprawie.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że choć § 1 przedmiotowej uchwały wskazuje kwestionowane – co do zgodności z Konstytucją i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi – przepisy ustaw: o komornikach sądowych, o kosztach komorniczych i k.p.c. oraz przywołuje wzorce kontroli, to nie stanowi on sam w sobie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności wskazanych przepisów ustawowych. Cała uchwała nie zawiera też w sobie odniesienia do jakiegoś – istniejącego w dacie podejmowania uchwały – projektu wniosku, co prowadzi do konstatacji, że przedmiotowa uchwała stanowiła akt, który miał poprzedzić powstanie stosownego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Przyjąć w związku z tym należy, że sam wniosek powstał w dacie na nim widniejącej, tj. w dniu 12 grudnia 2019 r., i został sporządzony przez podpisanego pod jego treścią radcę prawnego.

Podstawą działania radcy prawnego było – załączone do wniosku – pełnomocnictwo z września 2019 r. (bez daty dziennej), udzielone przez Prezesa Krajowej Rady Komorniczej. Pełnomocnictwem powyższym Prezes Krajowej Rady Komorniczej, powołując się na uchwałę Krajowej Rady Komorniczej z dnia 10 września 2019 r., nr 2197/VI, udzielił pełnomocnictwa „(...) do sporządzenia wniosku, jego skierowania do Trybunału Konstytucyjnego oraz reprezentowania

Krajowej Rady Komorniczej przed Trybunałem Konstytucyjnym (...)” w sprawie rozpoznawanego w niniejszym postępowaniu wniosku. Zauważyć należy, że uchwała z dnia 10 września 2019 r., nr 2197/VI nie zawiera w swojej treści upoważnienia dla Prezesa Krajowej Rady Komorniczej do udzielenia pełnomocnictwa do sporządzenia i wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Z treści § 2 uchwały wynika, że upoważnienie obejmowało jedynie czynność udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania Krajowej Rady Komorniczej przed Trybunałem Konstytucyjnym. W tym miejscu należy odnotować, że 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. Podjęcie takiej uchwały jest czynnością o charakterze nadzwyczajnym i nie może być ona wykonana samodzielnie przez organ wykonawczy (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. Tw 46/12, OTK ZU nr 3/B/2013, poz. 218 i przywołane tam orzecznictwo). Ponadto analiza załączonej do wniosku uchwały nr 1879/VI Krajowej Rady Komorniczej z dnia 14 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia regulaminu działania Krajowej Rady Komorniczej wraz z załączonym do niej dokumentem „Podział czynności członków Krajowej Rady Komorniczej” nie daje żadnych podstaw do przyjęcia, by Prezes Krajowej Rady Komorniczej posiadał własną, samodzielną kompetencję do sporządzenia i skierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o kontrolę abstrakcyjną przepisów.

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że pełnomocnictwo z września 2019 r. udzielone przez Prezesa Krajowej Rady Komorniczej radcy prawnemu – w zakresie dotyczącym sporządzenia wniosku o kontrolę abstrakcyjną przepisów i jego skierowania do Trybunału Konstytucyjnego – pochodzi od podmiotu nieuprawnionego. Wobec powyższego, rozpoznanie będącego przedmiotem niniejszego postępowania wniosku Krajowej Rady Komorniczej jest niedopuszczalne.

Jednocześnie brak należytego umocowania radcy prawnego do sporządzenia i skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego nie może zostać potraktowany jako brak formalny i uzupełniony w trybie art. 61 ust. 3 ustawy otpTK (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2020 r., sygn. Tw 14/19, OTK ZU z 2020 r., seria B, poz. 243).

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermans
Zastępca Prokuratora Generalnego