

WYROK

z dnia 14 grudnia 2010 r.

Sygn. akt K 20/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wojciech Hermeliński – przewodniczący

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat

Adam Jamróz

Teresa Liszcz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 grudnia 2010 r., wniosku Krajowej Rady Komorniczej o zbadanie zgodności:

art. 37b oraz art. 85 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 135, poz. 949), z preambułą Konstytucji w części odnoszącej się do zasady pomocniczości oraz z art. 17 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 37b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, z 2007 r. Nr 25, poz. 162, Nr 44, poz. 288, Nr 85, poz. 571 i Nr 112, poz. 769, z 2009 r. Nr 26, poz. 156, Nr 81, poz. 687, Nr 105, poz. 879 i Nr 223, poz. 1777 oraz z 2010 r. Nr 40, poz. 228 i Nr 155, poz. 1038) **jest zgodny z art. 17 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

1) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 197, poz. 1307) **umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności z Konstytucją art. 85 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji** (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz.

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 grudnia 2010 r. w Dz. U. Nr 244, poz. 1636.

1191, ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 27 grudnia 2007 r., ze względu na utratę mocy obowiązującej,

2) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Krajowa Rada Komornicza (dalej: KRK), wnioskiem z 30 listopada 2007 r., zgodnie z uchwałą nr 402/III z 12 września 2007 r., wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 37b oraz art. 85 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r., Nr 167, poz. 1191, ze zm., dalej: ustawa o komornikach albo u.k.s.e.) w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 135, poz. 949; dalej: ustawa nowelizująca) z art. 17 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 21 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz preambułą Konstytucji w części odnoszącej się do zasady pomocniczości, przez to, że – w celu innym niż umacnianie samorządowej wspólnoty osób wykonujących zawód komornika – nakładają na osobę prawną samorządu komorniczego obowiązek nieodpłatnego wykonywania zadania publicznego niewchodzącego w zakres sprawowania pieczy nad należytym sprawowaniem zawodu komornika, mimo iż nie jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności lub praw innych osób, a nałożenie tego obowiązku narusza istotę własności i innych praw majątkowych przysługujących osobie prawnej samorządu komorniczego.

Zaskarżone przepisy nakładają na KRK obowiązek przechowywania akt spraw komorniczych, w których postępowanie zostało zakończone, oraz zbędnych urządzeń ewidencyjnych (dalej: akta spraw zakończonych) przez okres konieczny ze względu na rodzaj i charakter sprawy, terminy przedawnienia, interesy osób biorących udział w postępowaniu oraz znaczenie materiałów zawartych w aktach jako źródła informacji. Według wnioskodawcy, zadanie to wykracza poza zakres konstytucyjnie określonych funkcji samorządu zawodowego, czyli reprezentowania osób wykonujących zawód zaufania publicznego oraz sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W uzasadnieniu KRK przedstawiła analizę statusu prawnego zawodu komornika, jako zawodu zaufania publicznego, oraz wskazała na publiczny charakter powierzonego zadania.

Zgodnie z art. 37a ust. 3 u.k.s.e., akta spraw zakończonych oraz zbędne urządzenia ewidencyjne stanowią materiały archiwalne i jako takie wchodzą w skład państwowego zasobu archiwalnego. Na podstawie art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673, ze zm.; dalej: u.n.z.a.a.) należy zatem uznać – zdaniem KRK – że archiwum, którego obowiązek zorganizowania i prowadzenia ustawodawca nałożył na Krajową Radę Komorniczą, stanowi element państwowej sieci archiwalnej. Gromadzenie oraz ochrona zasobów archiwalnych stanowi jeden z istotnych elementów obowiązku strzeżenia dziedzictwa narodowego (art. 5 Konstytucji), który należy do państwa. Obowiązek zorganizowania oraz prowadzenia archiwum, w którym przechowywane są akta zakończonych spraw komorniczych, zdaniem wnioskodawcy, należy zatem do zadań z zakresu pieczy nad zasobem archiwalnym i jako taki powinien być realizowany przez podmioty administracji

publicznej. Wykonywanie tego obowiązku przez KRK nie należy do zadań realizowanych w ramach konstytucyjnych funkcji samorządu zawodowego, a zatem obciążenie nim Krajowej Rady Komorniczej narusza art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Wnioskodawca wywodzi również, że konieczność realizacji zadania publicznego, które nie należy do konstytucyjnych funkcji organu samorządu zawodowego, bez zapewnienia źródeł jego finansowania, narusza prawo własności osoby prawnej, jaką jest KRK. Krajowa Rada Komornicza jako organ samorządu zawodowego uzyskuje środki na swoją działalność ze składek komorników oraz z prowadzenia działalności gospodarczej. Powierzenie przez ustawodawcę obowiązku zorganizowania oraz prowadzenia archiwum wiąże się z koniecznością przeznaczania na ten cel środków, które w ocenie KRK, służyć powinny jedynie wykonywaniu zadań związanych z realizacją konstytucyjnych funkcji samorządu zawodowego, nie zaś zapewnieniu pieczy nad zasobem archiwalnym.

Wnioskodawca wskazał też w uzasadnieniu wniosku na naruszenie konstytucyjnej gwarancji równej ochrony własności. W opinii wnioskodawcy, wszystkim samorządom uznanym przez Konstytucję RP przysługują jednakowe gwarancje ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Analizując sytuację prawną samorządu terytorialnego, KRK wywodzi, iż fakt, „że jedna wspólnota zrzesza przymusowo mieszkańców określonego terytorium, a inne [wspólnoty] osoby wykonujące określony zawód, nie jest, z punktu widzenia ochrony własności i innych praw majątkowych przysługujących tym wspólnotom, różnicą konstytucyjnie doniosłą”. Ochrona prawa własności powinna być równa w odniesieniu do wszystkich wspólnot samorządowych, co zdaniem wnioskodawcy oznacza w konsekwencji, że zwiększeniu zakresu zadań publicznych wykonywanych przez wspólnotę samorządową inną niż jednostka samorządu terytorialnego powinno również towarzyszyć odpowiednie zwiększenie udziału obciążonej wspólnoty samorządowej w podziale dochodów publicznych, jak ma to miejsce w przypadku jednostek samorządu terytorialnego. Zatem wraz z nałożeniem na wspólnotę samorządową, działającą na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji, zadania publicznego, które nie jest jej zadaniem własnym, ustawodawca ma obowiązek dokonać jednoczesnej zmiany w podziale dochodów, zapewniając pokrycie wydatków na wykonanie nowego zadania publicznego. Pogląd taki, zdaniem wnioskodawcy, znajduje wsparcie w art. 167 ust. 4 Konstytucji, odnoszącym się do samorządu terytorialnego. Tym samym obowiązek zorganizowania oraz prowadzenia archiwum, w którym przechowywane są akta spraw zakończonych, jako zadanie publiczne wykraczające poza funkcję sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, bez jednoczesnego wskazania źródeł jego finansowania, narusza art. 17 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Według wnioskodawcy, zaskarżone przepisy naruszają też zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). *Ratio legis* kwestionowanej regulacji stanowiła chęć zapewnienia „publicznego ładu archiwalnego w zakresie, w jakim ten ład ma obejmować archiwalia wytwarzane i zgromadzone przez komorników”, jednakże w praktyce ustawodawca nakazał KRK stworzenie swoistej „poczekalni” dla materiałów archiwalnych, które po odpowiednim czasie trafią do państwowego archiwum albo zostaną zniszczone. Zdaniem KRK, akta zakończonych spraw komorniczych, powinny pozostać u komorników do czasu przekazania ich do właściwych archiwów państwowych. Przyjęte rozwiązanie prawne wydłuża jedynie drogę materiałów archiwalnych oraz wystawia je na niebezpieczeństwo związane z niepotrzebnym transportem oraz wielokrotnym przekazywaniem akt. Powoduje to wzrost zagrożenia uszkodzeniem „części państwowego zasobu archiwalnego” oraz trudności w dostępie do archiwaliów. Uciążliwości powstały zarówno po stronie KRK – organu nieposiadającego doświadczenia w zakresie służby archiwalnej, komorników, którzy zobowiązani są do przekazywania we wskazanym

terminie akt do składnicy prowadzonej przez Radę, oraz osób zainteresowanych, które zgodnie z wprowadzoną regulacją, nie mają możliwości zapoznania się z aktami w miejscu ich wytworzenia, ale muszą wystąpić o dostęp do Prezesa KRK.

W opinii wnioskodawcy, nałożenie na Krajową Radę Komorniczą ograniczeń związanych z obowiązkiem zorganizowania miejsca przechowywania akt, ich przechowywaniem w określony sposób, a także udostępnianiem, jest niewspółmierne do oczekiwanych przez ustawodawcę korzyści w postaci zapewnienia przejściowej pieczy nad częścią zasobów archiwalnych i tym samym narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji. KRK wskazuje, że „rozwiązania zawarte w art. 37b u.k.s.e. nakładają na jednostki [komorników] nadmierne ograniczenia, powodujące uciążliwości niewspółmierne do korzyści, które (...) są nader wątpliwe i co najwyżej znikome” (s. 16). W wyniku bowiem nałożenia na KRK obowiązku przechowywania akt zakończonych spraw, komornicy „zostali zmuszeni” do przekazywania akt nie do właściwego archiwum państwowego, zwykle położonego niedaleko ich siedziby, lecz do centralnego archiwum prowadzonego przez KRK. Zdaniem wnioskodawcy, „ustawodawca nie starał się nawet uwzględnić interesu prywatnego komorników, czy też zrównoważyć interes publiczny i interes indywidualny” (s. 19), naruszając w ten sposób zasadę proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazuje również na sprzeczność art. 37b oraz art. 85 ust. 1 pkt 17 u.k.s.e. z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji, w aspekcie, w jakim art. 17 ust. 1 Konstytucji stanowi wyraz realizacji zasady pomocniczości, podnosząc, iż w myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli. W konsekwencji norma, wyprowadzona z preambuły Konstytucji w części odnoszącej się do zasady pomocniczości oraz z art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej, wymaga, by zadania powierzane samorządowi zawodowemu mieściły się w granicach konstytucyjnych funkcji samorządu zawodu zaufania publicznego określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji. W opinii wnioskodawcy, powierzenie obowiązku utworzenia zorganizowanego fragmentu państwowej sieci archiwalnej, strzeżenia zgromadzonych akt i urządzeń należących do państwowego zasobu archiwalnego wykracza poza zakres zadań wykonywanych w ramach „sprawowania pieczy”, naruszając tym samym art. 17 ust. 1 oraz zasadę pomocniczości.

Reasumując, zdaniem KRK zaskarżone przepisy naruszają art. 17 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zasadę pomocniczości, wyrażoną w preambule Konstytucji poprzez nałożenie na osobę prawną samorządu komorniczego obowiązku nieodpłatnego wykonywania zadania publicznego niewchodzącego w zakres sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika, mimo iż nie jest to konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności lub praw innych osób, a nałożenie tego obowiązku narusza istotę własności i innych praw majątkowych przysługujących osobie prawnej samorządu komorniczego.

2. Marszałek Sejmu pismem z 26 lutego 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 37b oraz art. 85 ust. 1 pkt 17 ustawy o komornikach są zgodne z art. 17 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie są niezgodne z preambułą Konstytucji w części dotyczącej zasady pomocniczości.

Marszałek Sejmu, odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy, podkreślił znaczenie statusu komornika jako funkcjonariusza publicznego. Komornik w toku prac urzędowych wynikających z ustawy wytwarza dokumenty o charakterze urzędowym. W trakcie uchwalania ustawy o komornikach pominięto kwestie dotyczące tworzenia akt i postępowania z nimi po zakończeniu sprawy komorniczej. Sytuację tę naprawiła ustawa nowelizująca z 24 maja 2006 r., która uregulowała tworzenie akt spraw komorniczych oraz

urządzeń ewidencyjnych, potwierdziła ich przynależność do państwowego zasobu archiwalnego, a także nałożyła na Krajową Radę Komorniczą obowiązek przechowywania – przez określony czas przed przekazaniem do odpowiednich archiwów państwowych – akt spraw zakończonych.

Marszałek Sejmu podkreślił w swoim piśmie, że w strukturze samorządu „Krajowa Rada Komornicza, jako centralna jednostka organizacyjna sprawująca pieczę nad należytych wykonywaniem zawodu powinna mieć w swoich obowiązkach centralne gromadzenie akt spraw, które stanowią też źródło informacji o rodzaju i charakterze spraw prowadzonych przez komorników” (s. 5). Usytuowanie archiwum akt spraw zakończonych przy Krajowej Radzie Komorniczej jest zatem uzasadnione interesem publicznym i jego ochroną.

Zdaniem Marszałka Sejmu, okresowy obowiązek przechowywania akt komorniczych stanowi „zadanie własne samorządu komorniczego, mające jednocześnie charakter zadania publicznego ze względu na konstytucyjne zadanie sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu komornika” (s. 5). Wykonanie tego zadania przez KRK nie jest uzależnione od finansowania ze środków publicznych.

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy, Marszałek Sejmu stwierdził, że nałożony na Krajową Radę Komorniczą obowiązek przechowywania akt nie ogranicza żadnych praw ani wolności przysługujących temu organowi samorządu komorniczego. Wydatki, obciążające do tej pory kancelarie komornicze, zostały przeniesione w związku z powierzeniem obowiązku przechowywania akt na KRK, która powinna pokryć je ze środków własnych, pochodzących nie tylko ze składek członkowskich, ale również z działalności gospodarczej oraz wynajmu obiektów i pomieszczeń. Zdaniem Marszałka Sejmu, przechowywanie przez Krajową Radę Komorniczą akt spraw zakończonych oraz zbędnych urządzeń ewidencyjnych w archiwum, którego status zbliżony jest do archiwum zakładowego, „może i powinno służyć skuteczniejszemu sprawowaniu pieczy przez ten organ nad należytych wykonywaniem zawodu komorniczego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” (s. 6). Tym samym wydatki związane ze zorganizowaniem oraz funkcjonowaniem tego archiwum ponosić powinien jego właściciel – Krajowa Rada Komornicza.

Marszałek Sejmu, odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady pomocniczości, wyrażonej w preambule Konstytucji, wskazał, że nie jest ona adekwatnym wzorcem do oceny zgodności art. 37b oraz art. 85 ust. 1 pkt 17 u.k.s.e. Zasada ta oznacza, że zadania, które mogą zostać zrealizowane przez jednostkę bądź wspólnotę, nie powinny być realizowane przez państwo. Państwo nie powinno bowiem zastępować działań osób, czy instytucji, lecz jedynie powinno wspierać je w ich wykonaniu, jeżeli podmioty te nie są w stanie wykonać ich samodzielnie. Krajowa Rada Komornicza nie uzasadniła, w jaki sposób kwestionowana regulacja narusza tę zasadę.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 26 października 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 37b oraz art. 85 ust. 1 pkt 17 ustawy o komornikach, dodane ustawą nowelizującą, w zakresie, w jakim nie przewidują pokrywania z budżetu państwa ponoszonych przez Krajową Radę Komorniczą kosztów przechowywania akt spraw, w których postępowanie zostało już zakończone, oraz zbędnych urządzeń ewidencyjnych, są zgodne z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 17 ust. 1 Konstytucji, oraz o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny wniosku Krajowej Rady Komorniczej, Prokurator Generalny odniósł się do przedmiotu zaskarżenia. Wnioskodawca zakwestionował konstytucyjność dwóch przepisów ustawy o komornikach sądowych i

egzekucji – art. 37b oraz art. 85 ust. 1 pkt 17, konstruujących obowiązek przechowywania przez KRK jako organ samorządu komorniczego akt zakończonych spraw komorników oraz zbędnych urządzeń ewidencyjnych. Prokurator Generalny zaznaczył, że ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769), zostało nadane nowe brzmienie art. 85 u.k.s.e. Ustawa weszła w życie 28 grudnia 2007 r., tj. po wniesieniu przez Krajową Radę Komorniczą wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. W nowym brzmieniu materia będąca przedmiotem art. 85 ust. 1 pkt 17 została uregulowana w pkt oznaczonym jako 16. Odnosząc się do zmiany przepisu będącego przedmiotem zaskarżenia, Prokurator podkreślił, że Krajowa Rada Komornicza zaskarżyła art. 37b u.k.s.e. oraz art. 85 ust. 1 pkt 17 u.k.s.e. „w zakresie, w jakim nie określają one zasady pokrywania z budżetu państwa ponoszonych przez Radę kosztów przechowywania (...) akt spraw komorniczych oraz zbędnych urządzeń ewidencyjnych” (s. 5), a nie samą konstrukcję obowiązku przechowywania akt. Tym samym, sposób zaskarżenia oraz nadanie biegu sprawie w zakresie obydwu przepisów przez Trybunał Konstytucyjny wskazują, zdaniem Prokuratora Generalnego, że przedmiot zaskarżenia stanowią w niniejszej sprawie oba przepisy – art. 37b oraz art. 85 ust. 1 pkt 17 u.k.s.e. w brzmieniu nadanym ustawą z 24 maja 2006 r.

Dokonując analizy treści wniosku oraz sposobu jego argumentacji, a także wzorców konstytucyjnych wskazanych przez wnioskodawcę, Prokurator Generalny stwierdził, że zasadniczy zarzut wnioskodawcy dotyczy niekonstytucyjności art. 37b oraz art. 85 ust. 1 pkt 17 u.k.s.e. w zakresie, w jakim nie przewidują one pokrywania z budżetu państwa ponoszonych przez Radę kosztów przechowywania akt zakończonych spraw oraz zbędnych urządzeń ewidencyjnych, ograniczając tym samym przysługujące Krajowej Radzie Komorniczej prawo własności (art. 21 ust. 1 Konstytucji) w sposób nieproporcjonalny oraz niezasadniony względami wskazanymi w art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Prokurator Generalny, ustosunkowując się do wniosku KRK, stwierdził, że zarzuty niezgodności art. 37b oraz art. 85 ust. 1 pkt 17 u.k.s.e. z art. 21 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 17 ust. 1 Konstytucji są niezasadne, a argumentacja na ich poparcie została oparta na błędnych założeniach.

Prokurator Generalny podkreślił, że projekt ustawy nowelizującej został opracowany na wniosek KRK, z uwzględnieniem postulatów przedstawicieli Rady, i po uzyskaniu w trakcie konsultacji społecznych pozytywnej oceny Krajowej Rady Komorniczej. Ustawodawca, regulując kwestię postępowania z aktami spraw zakończonych, uwzględnił przede wszystkim, podnoszone w toku prac legislacyjnych przez przedstawicieli samorządu, trudności lokalowe komorników, wynikające z konieczności przechowywania akt zakończonych spraw. Dlatego przeniósł ten obowiązek na Krajową Radę Komorniczą. Zdaniem Prokuratora, zaprzecza to stwierdzeniu wnioskodawcy, że przechowywanie akt zostało samorządowi „narzucone”.

W ocenie Prokuratora Generalnego, obowiązek przechowywania akt spraw zakończonych należy do zadań objętych zakresem sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu, a zaliczenie akt komorniczych do państwowego zasobu archiwalnego, „w kontekście szczególnego statusu komornika” nie może przesądzać o pokrywaniu kosztów ich przechowywania przez Skarb Państwa.

W swoim piśmie Prokurator przedstawił status prawny komornika oraz Krajowej Rady Komorniczej, ze szczególnym uwzględnieniem sposobów finansowania działalności tego organu. Prokurator Generalny wskazał konsekwencje zmiany statusu komornika, przede wszystkim odejście od pracowniczego charakteru stosunku łączącego komornika z prezesem sądu rejonowego, dokonane w wyniku wejścia w życie ustawy 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; dalej: ustawa nowelizująca z 2001 r.). Komornik jest obecnie funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym i powiązany z nim licznymi więzami, wykonuje jednak powierzone mu zadania na własny rachunek.

Prokurator Generalny uznał również za nietrafne argumenty Rady odnoszące się do zarzutu naruszenia zasady równej ochrony własności, poprzez niezastosowanie do finansowania publicznych zadań samorządu zawodowego identycznych zasad, jakie obowiązują przy finansowaniu zadań samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny oraz samorząd zawodowy działają na podstawie różnych postanowień ustawy zasadniczej, kształtujących odrębnie konstytucyjne ramy funkcjonowania obu samorządów. Inny jest zakres działania tych podmiotów, charakter powierzonych im zadań, a w konsekwencji również i sposób ich finansowania. Prokurator Generalny podkreślił, że samorząd terytorialny znaczną część zadań wykonuje nieodpłatnie, bądź za częściową odpłatnością, co powoduje konieczność zapewnienia środków na ich realizację. Komornicy natomiast wykonują swoje zadania odpłatnie, działając na rzecz podmiotów ponoszących w całości koszty świadczonych usług.

W ocenie Prokuratora Generalnego, nałożony ustawą nowelizującą obowiązek przechowywania akt ogranicza prawo własności środków finansowych (prawo dysponowania tymi środkami) pozyskiwanych przez KRK ze względu na potrzebę ochrony praw i wolności innych osób oraz potrzebę zapewnienia porządku publicznego. Stanowi to realizację przesłanki „interesu publicznego”, która określa granice sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika. Zdaniem Prokuratora Generalnego, środki na realizację obowiązku przechowywania akt Rada powinna pozyskać od samych komorników. Koszty takie – z mocy prawa – ponoszą także inne podmioty wytwarzające tego rodzaju akta (materiały), stanowią one element kosztów każdej działalności prowadzonej na własny rachunek, jeżeli wiąże się ona z wytwarzaniem materiałów archiwalnych.

Prokurator Generalny, odnosząc się do naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji, wskazał, że wnioskodawca nie sprecyzował w wystarczającym stopniu, w czym upatruje naruszenie tej zasady. W związku z tym postępowanie we wskazanym zakresie, w ocenie Prokuratora Generalnego, powinno ulec umorzeniu.

4. Krajowa Rada Komornicza w piśmie z 1 grudnia 2010 r., podtrzymując zarzuty niekonstytucyjności art. 37b oraz art. 85 ust. 1 pkt 17 u.k.s.e. przedstawione we wniosku z 30 listopada 2007 r., odniosła się do stanowisk Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego.

KRK, odnosząc się do argumentów uczestników postępowania, stwierdziła, że nietrafne są ustalenia dotyczące wzorców konstytucyjnych wskazanych w niniejszej sprawie, a przede wszystkim zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji. Wnioskodawca podkreślił, że zasada ta została wskazana nie jako samodzielny wzorzec, lecz jako wzorzec pomocniczy. Zdaniem KRK, wzorzec w niniejszej sprawie stanowi bowiem jedna norma wyprowadzona „łącznie z (...) art. 17 ust. 1, art. 21 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z preambuły (...) Konstytucji, w części odnoszącej się do zasady pomocniczości” (s. 5).

Wnioskodawca wskazuje na ścisły związek między zasadą pomocniczości oraz zasadą samorządności wyrażoną w art. 17 Konstytucji. Konsekwencją zasady pomocniczości jest bowiem wymóg, aby ewentualna ingerencja ze strony państwa w wewnętrzną sferę działalności samorządów zawodowych reprezentujących osoby zaufania publicznego polegała wyłącznie na wprowadzaniu takich rozwiązań normatywnych, które

wspierałyby wykonywanie konstytucyjnej funkcji sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w ramach wyznaczonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji. W ocenie KRK, powierzenie obowiązku przechowywania akt – jako zadanie wykraczające poza granice sprawowania pieczy – stanowi zatem niedopuszczalną, w świetle zasady pomocniczości, ingerencję ustawodawcy w sprawy społeczności samorządu komorniczego.

Krajowa Rada Komornicza podkreśliła również, że w niniejszej sprawie nie zachodzi konieczność powołania jako wzorca – obok art. 21 ust. 1 Konstytucji – art. 64 Konstytucji. Art. 64 Konstytucji odnosi się do prawa własności, prawa dziedziczenia oraz innych praw majątkowych, ochrony tych praw, a także możliwości i granic ograniczenia własności. W niniejszej sprawie jednak, wnioskodawca „(...) nie powołuje się na okoliczność, [iż] przy uchwalaniu kwestionowanych przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji doszło do naruszenia podmiotowej równości ochrony praw, ani też, że ograniczenie praw[a] własności nastąpiło w innej drodze, niż ustawowa, czy też, że doszło do naruszenia istoty własności, co wymagałoby przywołania jako wzorca kontroli (...) art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji” (s. 4 pisma). Wskazanie zatem art. 21 ust. 1 Konstytucji jako wzorca oceny, czy zaskarżone przepisy naruszają prawo własności osoby prawnej samorządu komorniczego, jaką jest KRK, jest wystarczające.

Wnioskodawca nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego, że uznanie obowiązku archiwizacji akt spraw zakończonych jest elementem realizacji konstytucyjnej funkcji sprawowania pieczy. Wnioskodawca podtrzymał ocenę obowiązku przechowywania akt spraw zakończonych jako zadania z zakresu archiwistyki, wykraczającego poza funkcje powierzone przez ustrojodawcę samorządom zaufania publicznego. Konieczność przechowywania akt spraw zakończonych, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich warunków ich przechowywania, utrudnia w rzeczywistości sprawowanie pieczy przez Krajową Radę Komorniczą. Zdaniem wnioskodawcy – KRK nie ma bowiem uprawnień do kontroli przechowywanych akt. Kontrola taka była możliwa, gdy akta znajdowały się w kancelariach komorniczych. Akta komornicze – również dotyczące spraw zakończonych – mogły być wówczas kontrolowane przez komorników-wizytatorów w ramach przeprowadzania wizytacji, będącej podstawowym elementem sprawowania przez KRK nadzoru nad komornikami. Obecnie, według wnioskodawcy, takiej możliwości kontroli przesłanych do przechowywania akt nie ma. Tym samym nałożenie na organ samorządu komorniczego nowego obowiązku uniemożliwiło skuteczne sprawowanie nadzoru nad komornikami.

Przechowywanie akt ogranicza również możliwości skutecznej realizacji zadań Krajowej Rady Komorniczej. Organ ten zmuszony jest finansować kwestionowany obowiązek z uzyskanych, głównie ze składek komorników, środków finansowych, ograniczając w ten sposób możliwość wykorzystania ich na inne cele związane ze sprawowaniem pieczy i reprezentowaniem komorników.

Wnioskodawca podnosi, że obowiązek przechowywania akt może spoczywać na komornikach. Koszty ponoszone przez nich w związku z przechowywaniem akt byłyby bowiem znacznie niższe aniżeli środki, jakie na to zadanie przeznacza KRK.

Wnioskodawca, oceniając konieczność finansowania przez Krajową Radę Komorniczą realizacji powierzonego zadania przechowywania akt, podkreślił jednocześnie, że „każdy obowiązek mieszczący się w (...) ramach [sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony], stanowi dopuszczalną ingerencję w sferę działania tego samorządu. W takim wypadku samorząd nie może spodziewać się ze strony państwa żadnej rekompensaty z tytułu wykonywania tego zadania” (s. 6).

KRK, krytycznie odniosła się do stanowiska Marszałka Sejmu, w zakresie, w jakim wskazuje on, że koszty związane z przechowywaniem akt powinni pokrywać sami komornicy jako kierownicy państwowych jednostek organizacyjnych. Jednocześnie jednak wnioskodawca zaznacza, że nawet uznanie, iż obowiązek przechowywania akt spraw zakończonych spoczywa na komornikach, nie uzasadniałoby przeniesienia go na Krajową Radę Komorniczą. Sprawowanie pieczy nie oznacza bowiem „wyłączenia komorników w wykonywaniu tego obowiązku [przechowywania akt – TK]” (s. 19).

Negatywnie KRK odniosła się także do argumentacji Marszałka Sejmu, wskazującej na konieczność wykonywania obowiązku przechowywania akt jako źródła informacji o działalności komorników. Zdaniem wnioskodawcy, informacje o charakterze i rodzajach spraw prowadzonych przez komorników organ samorządu sprawujący nadzór nad ich działalnością egzekucyjną uzyskuje jedynie w drodze corocznych sprawozdań (art. 66 ust. 1 i 2 u.k.s.e.).

II

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Przedstawiciel wnioskodawcy sprecyzował, że mimo uchwalenia ustawy z 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 28 grudnia 2007 r., zmieniając brzmienie art. 85 u.k.s.e., Krajowa Rada Komornicza nie przyjęła uchwały o zmianie przedmiotu zaskarżenia, w związku z czym przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał zaskarżenie art. 37b oraz art. 85 ust. 1 pkt 17 ustawy o komornikach w brzmieniu obowiązującym do 27 grudnia 2007 r.

Odnosząc się do kwestii finansowania obowiązku przechowywania akt, przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że koszty realizacji tego zadania są bardzo wysokie. Krajowa Rada Komornicza zmuszona jest do budowania kolejnych hal, obok istniejącej obecnie, które mogłyby pomieścić akta zakończonych spraw komorniczych nadsyłane z całego kraju. Na pytanie Trybunału dotyczące sposobu realizacji obowiązku przechowywania przedstawiciel wnioskodawcy przyznał, że określenie sposobu działania w tej materii ustawodawca pozostawił Radzie. Obecne rozwiązanie t.j. stworzenia centralnej składnicy, do której komornicy dostarczają akta spraw zakończonych i zbędne urządzenia ewidencyjne, zostało wybrane przez KRK jako najefektywniejsze pod względem finansowym. Przedstawiciel wnioskodawcy przyznał również, że w praktyce koszty przesyłania akt oraz ich przechowywania Krajowa Rada Komornicza przeniosła na komorników, ustanawiając uchwałą nr 381/III wysokość opłat związanych z przechowywaniem akt oraz ich udostępnianiem.

Przedstawiciel wnioskodawcy, pytany przez Trybunał, nie wskazał również, jakich zadań KRK nie może wykonywać ze względu na realizację obowiązku przechowywania akt.

Odpowiadając na pytanie Trybunału o uzasadnienie powołania zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji jako wzorca badania konstytucyjności zaskarżonych przepisów, przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie, zgodnie z którym zasada pomocniczości została wskazana jako wzorzec pomocniczy. Zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy w obszarze działania samorządów polega ona na obowiązku wspierania przez państwo wspólnot samorządowych w wykonywaniu ich zadań.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja „trybunalska” wnioskodawcy.

Na każdym etapie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym konieczne jest badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Kontroli takiej podlega w szczególności legitymacja wnioskodawców określonych w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, do których należy Krajowa Rada Komornicza (dalej również: KRK). Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania sprawy Trybunał postanowił zatem zbadać legitymację tego podmiotu do kwestionowania zaskarżonych we wniosku przepisów.

Art. 191 Konstytucji określa, które podmioty mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie hierarchicznej kontroli norm. Podmioty te dzielą się na dwie kategorie: podmioty posiadające legitymację generalną, wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1 ustawy zasadniczej, oraz podmioty, których legitymacja ma charakter ograniczony. Legitymacja szczególna przysługująca podmiotom wymienionym w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 oznacza, że występując do TK o zbadanie zgodności przepisów aktów prawnych niższej rangi z przepisami aktów mających wyższą rangę w konstytucyjnej hierarchii, muszą one wykazać, iż akt normatywny będący przedmiotem wniosku „dotyczy spraw objętych ich zakresem działania” (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Trybunał – odnosząc się do tego ograniczenia – wielokrotnie podkreślał, że zarówno przedmiot kontroli, jak i powołane wzorce muszą mieścić się w konstytucyjnie i ustawowo określonym katalogu spraw należących do zakresu działania podmiotu posiadającego legitymację szczególną (por. postanowienia z: 8 grudnia 2003 r., sygn. Tw 24/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 161; 8 marca 2004 r., sygn. Tw 38/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 165; wyroki z: 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49; 1 lipca 2008 r., sygn. K 23/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 100; 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67).

Krajowa Rada Komornicza, będąca wnioskodawcą w niniejszej sprawie, należy do podmiotów mających legitymację szczególną. Art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji przyznaje ogólnokrajowym organom związków zawodowych oraz ogólnokrajowym władzom organizacji pracodawców i organizacji zawodowych kompetencję złożenia wniosku o abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych ich zakresem działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Artykuł 32 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wymaga, aby wniosek pochodzący od tych organów zawierał „także powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”. Oznacza to, że w niniejszej sprawie konieczne jest zbadanie, czy zaskarżone przepisy mieszczą się w zakresie działania KRK. Trybunał, badając już w swoim orzecznictwie kwestię legitymacji przysługującej samorządom zawodowym, podkreślił, że „legitymacja ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych, w tym samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, koncentruje się wokół spraw dotyczących wykonywania określonego zawodu przez członków korporacji, zwłaszcza w aspekcie nałożonych obowiązków i przyznanych uprawnień. [...] Intencją ustrojodawcy, na gruncie art. 191 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 191 ust. 2 ustawy zasadniczej, było przyznanie ochrony tylko takim interesom wskazanych w nim podmiotów, które odznaczają się pewnymi wspólnymi cechami. Są to [...] interesy związane z wykonywaniem zawodu. [...] W konsekwencji, organizacja zawodowa, występując o ochronę interesów związanych z zawodem wykonywanym przez jej członków, nie może abstrahować od zakresu swojego działania. Uzasadnieniem legitymacji będzie bowiem wykazanie, że wnioskodawca jest zarówno adresatem kwestionowanego aktu normatywnego (konkretnych przepisów), jak i wzorców kontroli (w tym konstytucyjnych), jeśli stawia zarzut ich naruszenia w kontekście

ochrony interesów korporacyjnych” (wyrok TK z 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49).

Przystępując do oceny legitymacji KRK, należy stwierdzić, że jest ona organem samorządu zawodowego komorników, zobowiązanym na podstawie art. 83 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach albo u.k.s.e.) do reprezentowania komorników. 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 (art. 191 ust. 1 pkt 4 i art. 191 ust. 2 Konstytucji). Uchwała ta powinna wyrażać wolę wyeliminowania z porządku prawnego przepisu, który – zdaniem tego podmiotu – jest niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (zob. np. postanowienie TK z 27 czerwca 2005 r., sygn. Tw 19/05, OTK ZU nr 4/B/2005, poz. 158). Uchwała Krajowej Rady Komorniczej nr 402/III z 12 września 2007 r., stanowiąca podstawę wniesionego wniosku, spełnia te warunki i jest tożsama z jego treścią.

Krajowa Rada Komornicza wskazała, że jako reprezentant komorników (art. 83 u.k.s.e.) ma umocowanie do działania w sprawach dotyczących interesów komorników sądowych oraz ich ochrony. Zaskarżone we wniosku wszczynającym postępowanie przed TK przepisy rozszerzają zakres działania KRK o obowiązek przechowywania akt spraw zakończonych oraz zbędnych urzędzeń ewidencyjnych (dalej: akta spraw zakończonych) wytwarzanych przez komorników w toku prowadzonych czynności powierzonych im w ustawach. Akta spraw wytwarzane przez komorników w trakcie prowadzenia przez nich spraw egzekucyjnych są to akta urzędowe. Ustawa z dnia 24 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 135, poz. 949; dalej: ustawa nowelizująca z 2006 r.) uregulowała kwestie związane z ich dalszym przechowywaniem, powierzając obowiązek przechowywania akt spraw zakończonych i zbędnych urzędzeń ewidencyjnych Krajowej Radzie Komorniczej. Określenie trybu postępowania ze wskazanymi aktami komorniczymi należy do sfery interesów korporacyjnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że przepisy wskazane we wniosku należą do sfery objętej zakresem działania wnioskodawcy i wiążą się z określeniem granic konstytucyjnej funkcji sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika w interesie publicznym i dla jego ochrony. Dlatego główny zarzut dotyczy niezgodności wskazanych przepisów z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Z tych względów Trybunał uznał, że KRK ma legitymację do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie określonych w nim przepisów ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

2. Przedmiot zaskarżenia.

Wnioskodawca zaskarżył dwa przepisy ustawy z 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji – art. 37b oraz art. 85 ust. 1 pkt 17 w brzmieniu obowiązującym do 27 grudnia 2007 r. – powierzające KRK obowiązek przechowywania akt spraw zakończonych oraz zbędnych urzędzeń ewidencyjnych.

Art. 37b ustawy o komornikach stanowi:

„1. Akta spraw, w których postępowanie zostało zakończone, oraz zbędne urzędzenia ewidencyjne przechowuje Krajowa Rada Komornicza przez okres konieczny ze względu na rodzaj i charakter sprawy, terminy przedawnienia, interesy osób biorących udział w postępowaniu oraz znaczenie materiałów zawartych w aktach jako źródło informacji. Do przechowywania akt spraw i urzędzeń ewidencyjnych stosuje się odpowiednio przepisy art. 34 ust. 1 i art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

2. Kontrolę postępowania z aktami spraw i urządzeniami ewidencyjnymi przechowywanymi przez Krajową Radę Komorniczą sprawuje archiwum państwowe wskazane przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych.

3. Po okresie przechowywania przez Krajową Radę Komorniczą akta spraw oraz urządzenia ewidencyjne stanowiące materiały archiwalne przekazuje się do właściwych archiwów państwowych wskazanych, w drodze zarządzenia, przez prezesa sądu, przy którym działa komornik. Akta spraw oraz urządzenia ewidencyjne niestanowiące materiałów archiwalnych za zgodą dyrektora właściwego archiwum państwowego podlegają zniszczeniu.

4. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki, tryb i terminy przechowywania i przekazywania akt spraw oraz zbędnych urządzeń ewidencyjnych, a także warunki i tryb ich niszczenia po upływie okresu przechowywania, uwzględniając w szczególności rodzaje spraw i urządzeń ewidencyjnych oraz właściwe zabezpieczenie przed dostępem osób nieuprawnionych, utratą lub zniszczeniem”.

Art. 85 ust. 1 pkt 17 u.k.s.e. stanowi:

„Art. 85 ust. 1. Do zakresu działania Krajowej Rady Komorniczej należy w szczególności:

(...)

17) przechowywanie akt spraw, o których mowa w art. 37b ust. 1”.

28 grudnia 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769; dalej: ustawa nowelizująca z 2007 r.), która art. 1 pkt 58 nadała nowe brzmienie art. 85 u.k.s.e. W nowym brzmieniu art. 85 ust. 1 u.k.s.e. stanowi, że „Do zakresu działania Krajowej Rady Komorniczej należy, w szczególności:

(...)

16) przechowywanie akt spraw, w których postępowanie zostało zakończone, oraz zbędnych urządzeń ewidencyjnych”.

Wniosek Krajowej Rady Komorniczej został wniesiony do Trybunału Konstytucyjnego po uchwaleniu ustawy zmieniającej z 2007 r., a przed jej wejściem w życie. Wnioskodawca nie zmodyfikował w trakcie postępowania przedmiotu zaskarżenia w sposób wymagany przepisami prawa, tj. stosowną uchwałą w celu uwzględnienia zmiany art. 85 ust. 1 u.k.s.e.

W wyniku nowelizacji przepis zaskarżony przez Krajową Radę Komorniczą – art. 85 ust. 1 pkt 17 ustawy o komornikach, zmienił numerację, redakcję oraz w pewnym zakresie również treść. Należy uznać zatem, że art. 85 ust. 1 pkt 17 u.k.s.e. w brzmieniu obowiązującym do 27 grudnia 2007 r. utracił moc obowiązującą. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK utrata mocy obowiązującej stanowi podstawę umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W niniejszym postępowaniu nie wystąpiła przesłanka konieczności wydania orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, ze względu na ochronę konstytucyjnych wolności i praw, określona w art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie badania zgodności z Konstytucją art. 85 ust. 1 pkt 17 u.k.s.e.

3. Problem konstytucyjny.

W ocenie wnioskodawcy, zaskarżone przepisy naruszają art. 17 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zasadę pomocniczości, wyrażoną w preambule Konstytucji. Art. 17 ust. 1 Konstytucji, stanowiąc, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i

dla jego ochrony, określa jednoznacznie, jaki jest zakres działania samorządu zawodowego.

Wnioskodawca podnosi, iż Krajowa Rada Komornicza, jako organ samorządu zawodowego komorników, powinna wykonywać tylko zadania mieszczące się w ramach dwóch konstytucyjnych funkcji powierzonych przez ustrojodawcę samorządom zawodów zaufania publicznego (w tym zawodu komornika): reprezentowania osób wykonujących zawód komornika oraz sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w interesie publicznym i dla jego ochrony. Realizacja zadań objętych zakresem przedmiotowym konstytucyjnych funkcji samorządu zawodowego jest finansowana ze środków własnych, pochodzących głównie ze składek członków samorządu.

Powierzenie zadania przechowywania akt spraw zakończonych, zdaniem KRK, nie mieści się w zakresie żadnej ze sprawowanych przez samorząd funkcji, a przez to narusza art. 17 ust. 1 Konstytucji. Według wnioskodawcy, zakwestionowane zadanie związane jest z realizacją obowiązku strzeżenia dziedzictwa narodowego, którego częścią jest państwowy zasób archiwalny, nie powinno więc obciążać samorządu zawodowego, lecz właściwe organy państwa.

Wnioskodawca uważa również, że naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji jest równoznaczne z naruszeniem zasady pomocniczości, której zasada samorządności stanowi przejaw, a która wynika również z preambuły Konstytucji.

KRK zaznacza, że powierzenie przez ustawodawcę organowi samorządu zawodowego zadania, które wykracza poza zakres jego konstytucyjnych funkcji, jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy określone zostają jednocześnie źródła jego finansowania. W rozpatrywanej sprawie – zdaniem wnioskodawcy – doszło do naruszenia art. 17 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, albowiem ustawodawca powierzył samorządowi komorniczemu zadanie publiczne, które wykracza poza granice pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, nie zapewniając jednocześnie źródeł jego finansowania. Konsekwencją niezapewnienia środków publicznych na realizację zadania przechowywania akt zakończonych spraw komorniczych jest konieczność przeznaczenia na ten cel środków własnych samorządu. Majątek (ogół praw majątkowych) samorządu komorniczego, który pochodzi głównie ze składek członków, i który powinien być wykorzystany w całości na potrzeby jego funkcjonowania, zostaje ograniczony – zdaniem wnioskodawcy – w sposób nieuzasadniony i nieproporcjonalny, z naruszeniem zasad ograniczeń praw konstytucyjnych, zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Problem konstytucyjny sprowadza się zatem głównie do tego, czy nałożony na KRK przez zaskarżone przepisy obowiązek czasowego przechowywania akt spraw zakończonych mieści się w pojęciu sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika – jako zawodu zaufania publicznego – w interesie publicznym i dla jego ochrony, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, oraz czy konieczność finansowania realizacji tego zadania ze środków własnych samorządu nie narusza zasady ochrony własności przez państwo (art. 21 ust. 1 Konstytucji).

4. Status prawny komornika.

Wnioskodawca, uzasadniając zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, odwołuje się do statusu komornika. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe poprzedzić badanie konstytucyjności art. 37b ustawy o komornikach analizą statusu komornika. Z art. 758 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) wynika, że komornik jest szczególnego rodzaju organem państwowym, a mianowicie organem egzekucyjnym (zob.

E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, Warszawa 1998, s. 74). Komornik jest organem jednoosobowym (monokratycznym), wyposażonym przez państwo w określone władcze kompetencje zarówno wobec podmiotów prywatnych (zob. przede wszystkim art. 761 i art. 764 k.p.c.), jak i wobec innych organów władzy publicznej (art. 761 i art. 765 k.p.c.). Komornik jest nawet uprawniony do nakładania kar, co jest atrybutem organów władzy publicznej. Ustawa określa właściwość miejscową i rzeczową komornika.

Zarówno art. 758 k.p.c., jak i art. 1 u.k.s.e. podkreślają organizacyjne i funkcjonalne powiązanie komornika z władzą sądowniczą. Komornik działa przy sądzie rejonowym, ale nie jest organem władzy sądowniczej. Do jego zadań nie należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Komornik podlega ustawie i orzeczeniom sądu (art. 3 ust. 1 ustawy o komornikach). Prezes właściwego sądu nadzoruje (a nie tylko kontroluje) jego działalność. Komorników powołuje organ państwowy – Minister Sprawiedliwości (art. 11 ust. 1 u.k.s.e.). Komornik jest organem władzy publicznej, posiadającym własne kompetencje. Symbolicznym wyrazem publicznoprawnego statusu komornika jest prawo używania pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 ustawy o komornikach).

Komornik sądowy jest organem państwa powołanym do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a także wykonywania innych czynności określonych w ustawach, posiadającym – w ramach wykonywania swoich zadań – władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych. Dla wykonywania swoich zadań komornik ma zespół środków osobowych i rzeczowych w postaci kancelarii komorniczej.

Funkcjonowanie urzędu komornika opiera się na oczywistym założeniu, że nie wszyscy dłużnicy spełnią dobrowolnie i we właściwym czasie obowiązki ustalone w wyroku sądowym. Dlatego konieczne jest stworzenie instytucji dysponującej środkami przymusu w celu zapewnienia posłuszeństwa orzeczeniom sądu. Z zasady państwa prawnego wynika, że przymusu tego nie mogą stosować sami wierzyciele, tylko organ władzy publicznej.

Komornik podejmuje działania na wniosek uprawnionego podmiotu, nie zawierając z nim żadnej umowy o charakterze cywilnoprawnym. Zgodnie z zasadą państwa prawnego, przymusowe wykonywanie wyroków w sprawach cywilnych nie odbywa się w drodze osobistych działań wierzyciela, ani osób, które działałyby na jego zlecenie. Z uwagi na przyjęte we współczesnym państwie prawnym założenie, iż stosowanie środków przymusu stanowi w zasadzie monopol państwa, przymusowa egzekucja wyroków sądowych odbywa się w drodze czynów organów państwa, które nie działają na zlecenie wierzyciela, ale w ramach własnych, przyznanych im przez państwo uprawnień. Innymi słowy, wierzyciela i komornika nie łączy stosunek zlecenia, komornik działa bowiem, w imieniu państwa, którego zadaniem jest zapewnienie wykonania wyroków sądowych. Faktycznie działa on w interesie wierzyciela jako osoby, której sąd w odpowiednim orzeczeniu zapewnił ochronę publicznoprawną.

Od pozycji prawnej komornika jako organu państwa (organu egzekucji sądowej) oddzielić należy kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby fizycznej, tzw. piastuna organu. Osoba pełniąca funkcję komornika jest funkcjonariuszem publicznym, co oznacza między innymi szczególną prawnokarną ochronę (zob. art. 222 § 1 i nast. Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.)), ale jednocześnie szczególną odpowiedzialność (zob. art. 231 k.k.).

Zasadnicze znaczenie dla aktualnego statusu komornika miało wejście w życie ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji

oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1452; dalej: ustawa nowelizująca z 2001 r.). Skutkiem tej nowelizacji było odejście od pracowniczego charakteru stosunku prawnego łączącego komornika z prezesem sądu rejonowego. Obecnie status prawny komornika ma specyficzną cechę, zbliża się bowiem do statusu przedstawicieli innych tzw. wolnych zawodów, zachowując zarazem przymiot funkcjonariusza państwowego (art. 1 u.k.s.e.). Samodzielność komornika akcentuje art. 3a u.k.s.e., w myśl którego komornik – mimo, że nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095, ze zm.) – dokonuje czynności, o których mowa w art. 2 u.k.s.e. na własny rachunek. Takie rozwiązanie, jak podkreślał wielokrotnie Trybunał, stanowi wyraz częściowej „prywatyzacji” zawodu komornika, umożliwiając tworzenie nowych kancelarii komorniczych z uwzględnieniem potrzeb obrotu prawnego, bez względu na możliwości finansowe państwa (resortu sprawiedliwości). Celem ustawy nowelizującej z 2001 r. było również doprowadzenie do zwiększenia konkurencyjności, a tym samym i efektywności egzekucji sądowej (por. wyroki z: 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18; 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98; 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3; 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50; 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53; 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1; 27 lutego 2007 r., sygn. P 22/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 12; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67, 14 października 2010 r., sygn. K 17/07, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 75).

Przywołane twierdzenia są o tyle istotne w niniejszej sprawie, że wskazują na specyficzny sposób ujęcia zawodu komornika przez ustawodawcę. Wyznaczenie komornikowi roli funkcjonariusza publicznego oraz przyznanie przymiotu samodzielności jako przedstawicielowi zawodu zaufania publicznego nie pozostaje bez wpływu na zakres zadań powierzanych samorządowi zawodowemu w związku z realizacją konstytucyjnej funkcji pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji).

5. Ocena zgodności art. 37b u.k.s.e. z art. 17 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji.

5.1. Piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Podstawowy zarzut wniosku dotyczy nałożenia na organ samorządu zawodowego komorników zadania publicznego, które w ocenie KRK, wykracza poza granice funkcji pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika. Dlatego też, zachodzi konieczność określenia zakresu tej konstytucyjnej funkcji oraz charakteru wykonywanych w jej ramach zadań przez samorząd zawodowy komorników.

Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, zawód komornika należy do zawodów zaufania publicznego (zob. sygn. K 5/02, sygn. K 21/08). „Są to zawody polegające na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążące się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowane w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi. (...) Od przedstawicieli tych zawodów społeczeństwo oczekuje spełnienia wymogu posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych, zwykle ukończenia wyższych studiów oraz odbycia dalszych szkoleń (aplikacja, specjalizacja)” (P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybory, parlament.*:

Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 155-157). Trybunał wielokrotnie podkreślał, że z nadaniem określonym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego, w rozumieniu Konstytucji, związana jest ustawowa dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego.

Samorząd zawodu zaufania publicznego, powołany zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, w drodze ustawy, realizuje dwie zasadnicze funkcje: reprezentuje osoby wykonujące ten zawód oraz sprawuje pieczę nad jego należyтым wykonywaniem w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W wyroku z 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 86) Trybunał zaznaczył, że obie te funkcje są jednakowo ważne, w demokratycznym i pluralistycznym społeczeństwie nie ma bowiem powodów, aby którejkolwiek z nich przyznawać pierwszeństwo.

Termin konstytucyjny „pieczę” należy rozumieć szeroko; „nazbyt wąskie, nazbyt literalne jego tłumaczenie może bowiem w kontekście art. 17 ust. 1 Konstytucji spowodować brak uwzględnienia podstawowych, istotnych cech tego samorządu”, jak np. niezależność (H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe [w:] Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu: materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka*, Warszawa 2002).

Zakres przedmiotowy „pieczy” określa konstytucyjny termin „należyte wykonywanie zawodu”. Wskazuje on, że „pieczę” samorządu zostały objęte te czynności, które należą do zakresu zadań realizowanych w ramach wykonywania zawodu. Należy podkreślić jednak, że „pieczę” nie jest tożsama z „nadzorem” nad należyтым wykonywaniem zawodu; jest to pojęcie znacznie szersze, obejmujące między innymi udzielanie wsparcia (pomocy) członkom samorządu w wykonywaniu ich obowiązków, ale także egzekwowanie odpowiedzialności z tytułu nienależytego wykonywania zawodu. W aspekcie podmiotowym „pieczy” podlegają wszystkie osoby wykonujące dany zawód zaufania publicznego.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje, przedstawione w dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zawodów zaufania publicznego, twierdzenie, że to od decyzji ustawodawcy zależy szczegółowe określenie zadań samorządu zawodowego mieszczących się w pojęciu „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu”. Jednocześnie Trybunał podkreśla, że swoboda ustawodawcy wkraczania w granice zadań samorządu nie jest nieograniczona (por. wyrok z 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149). Mimo że postanowienia Konstytucji nie przesądzają jednego modelu zadań i kompetencji samorządu zawodowego, pozostawiając tym samym ustawodawcy pewną swobodę w jego ukształtowaniu, to konieczne jest, aby prawodawca, określając ten model, zachował istotę „pieczy” oraz wypełnił przesłankę sprawowania jej „w interesie publicznym i dla jego ochrony” (por. sygn. K 37/00). Odnosząc się do „istoty” pieczy, należy pamiętać również o publicznym charakterze tej funkcji (por. P. Sarnecki, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, „Radca Prawny” 2002, nr 4-5, s. 27; M. Kotulski, *Samorząd zawodowy*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2002, s. 377, 383).

Trybunał Konstytucyjny podziela, przyjęty powszechnie w doktrynie pogląd, iż podział zadań na zadania własne oraz zadania zlecone, który przyjmuje się w odniesieniu do zadań realizowanych przez samorząd terytorialny, nie jest adekwatny do zadań samorządów zawodowych oraz gospodarczych. W ramach samorządu terytorialnego

wszystkie realizowane zadania mają charakter zadań publicznych. Samorządy zawodowe natomiast wykonują zadania służące realizacji funkcji określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Wśród tych zadań znajdują się zarówno zadania o charakterze publicznym, jak i zadania, które mają charakter wewnątrzorganizacyjny samorządu (zadania własne). Podział ten, co należy podkreślić, również z uwagi na regulację badaną w niniejszej sprawie, nie jest rozłączny i zupełny.

5.2. Przesłanka interesu publicznego.

W ocenie Trybunału, przesłanka interesu publicznego, na gruncie art. 17 ust. 1 Konstytucji, precyzuje cel i granice sprawowanej pieczy nad wykonywaniem zawodu. Każde działanie samorządu zawodowego w zakresie sprawowania „pieczy” podlega zatem konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego (zob. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9).

Określenie działań mieszczących się w sferze „sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów” i unormowanie kompetencji służących jej urzeczywistnieniu powinno być ujęte w sposób pozwalający na ich ocenę z punktu widzenia interesu publicznego. Trybunał podkreślił również w powoływanym wyroku, że interes publiczny i jego ochrona nie mogą być utożsamiane z interesem danej korporacji zawodowej.

Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić, że ustawodawca ma pewną swobodę kształtowania kompetencji i zadań wykonywanych przez dany samorząd zawodowy. Powierzenie określonemu samorządowi zawodowemu realizacji zadania, które nie należy do wspólnego dla wszystkich samorządów zawodów zaufania publicznego obszaru „pieczy”, nie oznacza naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji, jeżeli nastąpiło w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, co wymaga każdorazowej oceny.

5.3. Zakres sprawowania „pieczy” przez samorząd zawodowy komorników.

Ustawa o komornikach przekazuje samorządowi zawodowemu komorników szeroki zakres zadań służących realizacji „pieczy”. Należą do nich zadania wspólne dla wszystkich samorządów zawodów zaufania publicznego, jak nadzór nad należyтым wykonywaniem zawodu, dopuszczanie osób do jego wykonywania, prowadzenie rejestru osób mających prawo wykonywania danego zawodu, czuwanie nad przestrzeganiem etyki wykonywania zawodu, doskonalenie zawodowe i określanie programów kształcenia w zawodzie oraz sądownictwo dyscyplinarne. Ustawodawca, regulując kwestie organizacji samorządu komorników i zakresu jego działania, powierzył mu również zadania organizacyjne i finansowe, związane bezpośrednio z wykonywaniem zawodu komornika. Przykładem może być obowiązek budowania, wynajmowania i utrzymywania wspólnych pomieszczeń magazynowych i hal aukcyjnych oraz utrzymywania ciężkiego sprzętu transportowego (art. 85 ust. 1 oraz 3, a także art. 93 ust. 2 u.k.s.e.).

5.4. Obowiązek przechowywania akt spraw zakończonych a piecza nad wykonywaniem zawodu komornika.

Podstawową kwestię w niniejszej sprawie stanowi określenie charakteru prawnego zadania, jakim jest „przechowywanie akt”. Zdaniem wnioskodawcy, to powierzone samorządowi komorniczemu zadanie jest w istocie zadaniem publicznym z zakresu strzeżenia dziedzictwa narodowego (zasobu archiwalnego). Wykonywanie przez samorząd tego zadania wykracza poza granice konstytucyjnej funkcji pieczy, utrudniając zarazem jej realizację. Samorząd jest ponadto zmuszany do finansowania i wykonywania tego zadania z własnych środków, co, w opinii KRK, powoduje nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie jej prawa własności. W świetle powyższego, merytoryczną ocenę zasadności

zarzutów wnioskodawcy należy poprzedzić rozważaniami dotyczącymi genezy oraz istoty kwestionowanej regulacji.

Na gruncie obowiązującego do chwili wejścia w życie u.k.s.e. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 grudnia 1960 r. o komornikach (Dz. U. z 1961 r. Nr 13, poz. 66, ze zm.), komornik był pracownikiem państwowym, powołanym do pełnienia czynności egzekucyjnych i innych, wskazanych w ustawach (art. 1 rozporządzenia). Z sądem, przy którym działał, łączył komornika stosunek pracy. Dokumenty i akta wytwarzane w toku wykonywania czynności komornik przekazywał po zakończeniu postępowania do archiwów sądowych. Okresy przechowywania, a także warunki niszczenia repertoriów i akt komorniczych w sądach oraz zasady przekazywania akt zaliczonych do kategorii materiałów archiwalnych przez sądy archiwom państwowym określało, wydane na podstawie art. 38 pkt 2 (w brzmieniu obowiązującym od 11 kwietnia 1990 r. – art. 37 pkt 2) ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 31, poz. 137, ze zm.; dalej: p.u.s.p. z 1985 r.), rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 maja 1989 r. w sprawie okresów przechowywania i warunków niszczenia akt spraw sądowych lub przekazywania ich archiwom państwowym (Dz. U. Nr 28, poz. 150). Rozporządzenie to obowiązywało do 5 kwietnia 2004 r. Szczegółowy tryb tworzenia akt, ich prowadzenia oraz postępowania z aktami spraw zakończonych regulowało zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 1990 r. w sprawie szczegółowych zasad tworzenia i organizacji kancelarii komorniczych oraz ich systemu finansowo-księgowego (Dz. Urz. MS Nr 2, poz. 9), wydane na podstawie art. 125 pkt 2 p.u.s.p. z 1985 r. (art. 132 pkt 2 w pierwotnym brzmieniu p.u.s.p.), uchylonego art. 97 pkt 4 u.k.s.e.. Przepisy dotyczące postępowania z aktami znajdowały się w rozdziale II zarządzenia – „Organizacja kancelarii”.

Jak już była o tym mowa, u.k.s.e. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2001 r., zmieniła w zasadniczy sposób status prawny komornika. Komornik przestał być pracownikiem sądu, a stał się podmiotem działającym na własny rachunek i samodzielnie organizującym sobie swój warsztat pracy, jakim jest kancelaria, zgodnie z przepisami ustawy (art. 5 u.k.s.e.). Ustawa pomijała jednak kwestie związane z wytwarzaniem oraz prowadzeniem akt w toku wykonywania czynności przez komornika, a także przechowywaniem akt spraw po ich zakończeniu oraz zbędnych urządzeń ewidencyjnych.

Luka prawna, która powstała w odniesieniu do spraw wytwarzania oraz prowadzenia akt komorniczych, została usunięta w wyniku wejścia w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowych przepisów o biurowości i ewidencji operacji finansowych kancelarii komorniczych (Dz. U. Nr 266, poz. 2242), wydanego na podstawie art. 69 u.k.s.e., w brzmieniu nadanym mu przez ustawę z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 48, poz. 554). Ustawa nowelizująca u.k.s.e. z 2006 r. wprowadziła natomiast ustawową podstawę postępowania z aktami na etapie prowadzenia czynności przez komornika oraz uregulowała tryb postępowania z aktami spraw zakończonych.

Obowiązek tworzenia, (prowadzenia) przez komorników akt, status tych akt oraz zadanie ich przechowywania zostały uregulowane w rozdziale 5 ustawy o komornikach – „Koszty działalności egzekucyjnej komornika i zasady prowadzenia kancelarii”. Art. 37a u.k.s.e. stanowi, że „1. Dla każdej sprawy z zakresu, o którym mowa w art. 2 ust. 1, komornik tworzy akta. Akta spraw mogą być tworzone i przetwarzane także z wykorzystaniem technik informatycznych. 2. Urządzenia ewidencyjne w postaci repertorium, wykazów i ksiąg pomocniczych prowadzi się systemem roczników i zamyka się w ostatnim dniu roku kalendarzowego, w którym zostały założone. 3. Akta spraw oraz

urządzenia ewidencyjne stanowiące materiały archiwalne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673 i Nr 104, poz. 708) wchodzi do państwowego zasobu archiwalnego”.

Akta spraw oraz urządzenia ewidencyjne wytwarzane w toku wykonywania czynności przez komornika dzieli się zatem na dwie kategorie: materiały archiwalne oraz na akta i urządzenia ewidencyjne niestanowiące takich materiałów. Materiały archiwalne, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673, ze zm.; dalej: u.n.z.a.a.), stanowią „wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i statystyczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 oraz z 2006 r. Nr 12, poz. 65 i Nr 73, poz. 501) oraz inna dokumentacja, bez względu na sposób jej wytworzenia, mająca znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej o działalności Państwa Polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych – powstała w przeszłości i powstająca współcześnie”.

Postępowanie z aktami spraw zakończonych oraz zbędnymi urządzeniami ewidencyjnymi reguluje ustawa o komornikach w art. 37b następująco: KRK przechowuje wszystkie akta spraw zakończonych przez okres konieczny ze względu na rodzaj i charakter sprawy, terminy przedawnienia, interesy osób biorących udział w postępowaniu oraz znaczenie materiałów zawartych w aktach jako źródło informacji. Po upływie tego okresu jedynie akta stanowiące materiały archiwalne przekazuje się do właściwych archiwów państwowych, wskazanych przez prezesa sądu, przy którym działa komornik. Pozostałe akta spraw oraz zbędne urządzenia ewidencyjne, nienależące do kategorii materiałów archiwalnych, za zgodą dyrektora właściwego archiwum państwowego, podlegają zniszczeniu.

Szczegółowe warunki, tryb oraz terminy przechowywania i przekazywania akt spraw oraz zbędnych urządzeń ewidencyjnych, a także warunki i tryb ich niszczenia po upływie terminu przechowywania, uwzględniając w szczególności rodzaje spraw i urządzeń ewidencyjnych oraz właściwe zabezpieczenie przed dostępem osób nieuprawnionych, utratą lub zniszczeniem określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie archiwizowania akt spraw komorniczych (Dz. U. Nr 144, poz. 1012, ze zm.; dalej: rozporządzenie).

W ustawie o komornikach ustawodawca uregulował również sposób postępowania z przekazaną dokumentacją – poprzez wskazanie w art. 37b ust. 1 u.k.s.e., że do przechowywania akt stosuje się odpowiednio art. 34 ust. 1 i art. 35 ust. 3 u.n.z.a.a., regulujące postępowanie z materiałami zgromadzonymi w archiwach zakładowych. Wskazane przepisy u.n.z.a.a. nakładają na prezesa Krajowej Rady Komorniczej obowiązek gromadzenia, przechowywania, ewidencjonowania i odpowiedniego zabezpieczenia materiałów archiwalnych tworzących zasób archiwalny oraz klasyfikowania, kwalifikowania i brakowania materiałów, a także przekazywania ich właściwym archiwom państwowym. Równocześnie przyznają prezesowi KRK kompetencję do udzielania zezwolenia na dostęp do akt osobom trzecim, które chcą skorzystać ze zgromadzonych zbiorów.

Kontrolę nad przechowywaniem akt spraw zakończonych przez KRK sprawuje archiwum państwowe wskazane przez Naczelnego Dyrektora Archiwów.

Analizując kwestionowaną w niniejszej sprawie regulację, należy podkreślić, że akta spraw, których przechowywanie powierzono Krajowej Radzie Komorniczej, są to akta urzędowe. Powstają one w toku realizacji przez komornika czynności określonych w art. 2 ust. 1 u.k.s.e., a prowadzenie ich stanowi niezbędny „techniczny” element wykonywania zawodu komornika. Wskazuje na to również włączenie tych przepisów do rozdziału ustawy regulującego organizację kancelarii komorniczej oraz zaliczenie kosztów związanych z prowadzeniem dokumentacji, zgodnie z art. 34 pkt 5 u.k.s.e., do „innych kosztów niezbędnych do wykonywania czynności egzekucyjnych oraz czynności przewidywanych przepisami ustawy” pokrywanych z uzyskanych przez komornika opłat egzekucyjnych (zob. A. Marciniak, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 195).

Akta komornicze po zakończeniu postępowania w danej sprawie mają nadal istotną wartość prawną. Nie jest bowiem wykluczone, że powstanie potrzeba wykorzystania ich np. w związku ze wznowieniem postępowania cywilnego lub dla celów innego postępowania prawnego. Toteż powinny one w całości pozostawać w gestii komorników przez czas określony z uwzględnieniem przesłanek wskazanych w art. 37b ust. 1 u.k.s.e., którymi są: rodzaj i charakter sprawy, terminy przedawnienia, interesy osób biorących udział w postępowaniu oraz znaczenie materiałów zawartych w aktach jako źródło informacji. Dopiero po upływie wskazanego w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości terminu, kiedy akta spraw zakończonych stracą swą wartość prawną, tę ich część, która ma wartość archiwalną, należy przekazać do właściwych archiwów państwowych, pozostałe zaś zniszczyć, zgodnie z odpowiednią procedurą.

Ustawodawca, regulując postępowanie z aktami spraw prowadzonych przez komorników, w tym z aktami spraw zakończonych oraz zbędnymi urządzeniami ewidencyjnymi, uznał, że uzasadnione jest, aby akta wytworzone w toku postępowania egzekucyjnego, stanowiące element „warsztatu” pracy komornika, pozostawały od momentu powstania do chwili utraty istotnej wartości prawnej, w gestii komorników. Ciężar związany z zapewnieniem technicznych warunków odpowiedniego zabezpieczenia akt zakończonych spraw przez określony prawem termin ustawodawca złożył na komorniczy samorząd zawodowy, argumentując przyjęcie takiego rozwiązania między innymi uwzględnieniem trudności lokalowych poszczególnych komorników. *Ratio legis* regulacji zawartej w ustawie nowelizującej stanowiło zatem dążenie ustawodawcy do zapewnienia bezpieczeństwa przechowywania akt – ze względu na ich wartość prawną i znaczenie archiwalne części z nich – oraz ochrona porządku publicznego, a także zagwarantowanie z jednej strony łatwego dostępu do nich, a z drugiej zorganizowania tego w sposób jak najmniej uciążliwy zarówno dla samych komorników, jak i osób trzecich.

5.5. Trybunał Konstytucyjny, oceniając kwestionowaną regulację, uznaje, że nie narusza ona art. 17 ust. 1 Konstytucji. Przechowywanie akt nie stanowi bowiem, wbrew zarzutom wnioskodawcy, zadania wykraczającego poza konstytucyjną funkcję pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu komornika.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że funkcja pieczy, jak wskazywał Trybunał powyżej, nie ogranicza się do realizacji wspólnych dla wszystkich zawodów zaufania publicznego działań, związanych głównie z kwestią dopuszczenia do zawodu, prowadzenia rejestru członków, oraz czuwania nad przestrzeganiem etyki przez członków, jak zdaje się postrzegać ją KRK. Ustawodawca, kształtując model zadań i kompetencji danego samorządu zawodowego, kieruje się bowiem specyfiką zawodu oraz zakresem czynności wykonywanych w jego ramach. Zadania, jakie prawodawca powierza w drodze ustawy

samorządom zawodowym, mogą bowiem mieścić się w funkcji pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu także przez to, że są subsydiarne wobec zadań wykonywanych w ramach tego zawodu, jak ma to miejsce w rozpatrywanej sprawie. Tworzenie akt przez komornika, będącego funkcjonariuszem publicznym, w toku wykonywania czynności egzekucyjnych oraz innych czynności przewidzianych przepisami prawa, stanowi zadanie z zakresu wykonywania zawodu komornika. Czasowe przechowywanie akt zakończonych spraw, z zachowaniem odpowiednich wymogów przechowywania tego typu dokumentacji, stanowi zatem zadanie subsydiarne samorządu wobec samych komorników. Istotne znaczenie ma również charakter prawny tego zadania. Należy stwierdzić bowiem, że jest to zadanie własne samorządu z elementem zadania publicznego. Trybunał Konstytucyjny podziela przy tym pogląd przedstawiony przez Marszałka Sejmu, że decyzja o powierzeniu samorządowi komorniczemu przechowywania akt spraw zakończonych uzasadniona była charakterem, wartością prawną oraz wartością informacyjną tych akt dla samego samorządu. Stworzenie centralnego punktu gromadzenia dokumentacji komorniczej oraz zagwarantowanie odpowiednich warunków jej przechowywania należy ocenić jako zadanie o charakterze techniczno-organizacyjnym, związane z należyтым wykonywaniem zawodu komornika.

Obowiązek tworzenia (prowadzenia) przez funkcjonariusza publicznego, którym jest komornik, akt w toku wykonywania przez niego czynności z zakresu egzekucji, a także powierzenie samorządowi komorniczemu pieczy nad tymi aktami przez określony czas po zakończeniu postępowania nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Warto zwrócić uwagę, że na etapie prac legislacyjnych cała regulacja wprowadzona ustawą nowelizującą, a zatem również kwestionowany w niniejszej sprawie sposób postępowania z aktami spraw zakończonych, uzyskała pozytywną ocenę Krajowej Rady Komorniczej, która opiniowała projekt ustawy (biuletyn nr 567/V z prac sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka). Włączenie samorządu zawodowego w proces postępowania z aktami spraw komorniczych, poprzez powierzenie obowiązku przechowywania tych akt, jest uzasadnione, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, interesem publicznym, a bezpieczeństwo akt urzędowych, które ponadto nadal mogą być wykorzystane w ewentualnych postępowaniach prawnych, niewątpliwie stanowi argument uzasadniający powierzenie tego obowiązku samorządowi zawodowemu.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu wnioskodawcy co do charakteru zadania czasowego przechowywania akt zakończonych spraw komorniczych. Konieczność zapewnienia właściwych warunków w pomieszczeniach, w których przechowywane są akta, a także przestrzeganie przy ich lokowaniu i udostępnianiu niektórych reguł obowiązujących w profesjonalnych archiwach nie oznacza, że jest to zadanie z zakresu służby archiwalnej. Akta będące przedmiotem przechowywania są to akta urzędowe, których sposób prowadzenia oraz przechowywania określony został przepisami prawa. Przestrzeganie tych przepisów należy oceniać w kategoriach właściwego wykonywania, powierzonego przez ustawodawcę, zadania. To, że między innymi, na zasadzie odesłania, stosuje się do ich przechowania niektóre przepisy dotyczące tzw. archiwów zakładowych jest uzasadnione faktem, że część spośród tych akt to materiały o wartości archiwalnej, które znajdują się w przyszłości w archiwach państwowych i chodzi o to, by trafiły tam w nienaruszonym stanie. Wynikający z tego zwiększony ciężar wykonywania obowiązku przechowywania akt komorniczych stanowi publiczny element tego zadania.

Trybunał Konstytucyjny pragnie, na marginesie, zwrócić uwagę, że obowiązek przechowywania dokumentacji urzędowej, mającej istotną wartość prawną przez określony czas, ustawodawca powierza również innym organom wytwarzającym dokumenty zaliczane do materiałów archiwalnych. Przykładem może być notariusz, którego status prawny zbliżony jest do statusu komornika. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991

r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm., dalej: prawo o notariacie) w zakresie swoich uprawnień, notariusz działa jako osoba zaufania publicznego, korzystając z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Notariusz obowiązany jest przechowywać dokumenty obejmujące dokonane czynności notarialne przez 10 lat od ich sporządzenia. Po upływie tego terminu przekazuje dokumenty na przechowanie do archiwum ksiąg wieczystych właściwego sądu rejonowego (art. 90 § 1 prawa o notariacie). Warunki przekazywania na przechowanie dokumentów, o których mowa w § 1, oraz sposób prowadzenia ksiąg notarialnych, czynienia wzmianek o wydaniu wypisów, odpisów, wyciągów i innych dokumentów określa, w drodze rozporządzenia, Minister Sprawiedliwości (§ 2).

Trudności organizacyjne związane z realizacją obowiązku przechowywania akt, ich transportem do jednej centralnej składnicy oraz przekazywaniem do archiwów nie stanowią podstawy do uznania tego obowiązku za niekonstytucyjny, jeżeli nie powodują one ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych, niemieszczącego się w granicach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał zauważa przy tym, że ustawodawca nie określił, w jaki sposób należy zorganizować przechowywanie akt, pozostawiając tym samym KRK możliwość stworzenia systemu gromadzenia i przechowywania akt w sposób optymalny.

Trybunał pragnie zauważyć, że uznanie badanej regulacji dotyczącej przechowywania akt za zgodną z Konstytucją nie wyklucza możliwości jej zmiany. Pożądane wydaje się w szczególności uregulowanie *expressis verbis* w ustawie kwestii finansowania przechowywania i udostępniania akt zakończonych spraw komorniczych.

5.6. Problem niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 17 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 21 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.6.1. Samorząd zawodu zaufania publicznego wykonuje zadania powierzone przez ustawodawcę w ramach konstytucyjnych funkcji – reprezentowania osób wykonujących zawód oraz sprawowania pieczy. Działalność samorządu i realizacja zadań z zakresu sprawowania pieczy jest finansowana ze środków pochodzących przede wszystkim ze składek komorników oraz z prowadzenia działalności gospodarczej. Zgodnie ze stanowiskiem Krajowej Rady Komorniczej, konieczność finansowania wszelkich działań służących realizacji konstytucyjnych funkcji i mieszczących się w ich ramach nie budzi zastrzeżeń. Gromadzenie i przechowywanie akt spraw zakończonych, które w ocenie wnioskodawcy, należy uznać za zadanie publiczne z zakresu strzeżenia dziedzictwa narodowego, wobec niezapewnienia środków publicznych na jego realizację, finansowane jest przez samorząd ze środków własnych. W ocenie KRK, następuje to kosztem finansowania realizacji pozostałych zadań samorządu komorniczego, wykonywanych w ramach „sprawowania pieczy”. Zdaniem wnioskodawcy, konieczność finansowania „przechowywania akt” narusza zatem w sposób nieproporcjonalny oraz nieuzasadniony prawo własności (prawa majątkowe) Krajowej Rady Komorniczej.

5.6.2. Konstytucyjny standard ochrony prawa własności i dopuszczalność jej ograniczenia.

Art. 21 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Postanowienie to zostało zamieszczone w rozdziale I Konstytucji wśród fundamentalnych zasad ustrojowych. Ochrona własności została uzupełniona oraz rozwinięta w art. 64 ustawy zasadniczej. Te postanowienia łącznie wyznaczają konstytucyjny standard ochrony własności. Zgodnie z praktyką orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczalne jest jednak badanie zgodności kwestionowanych we wniosku lub pytaniu prawnym norm z art. 21 ust. 1 Konstytucji, jako samodzielnym wzorcem w przypadku niewskazania przez wnioskodawcę jako wzorca art. 64 (zob. wyrok

TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112; zob. też E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, z. 4, s. 889 i n.).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że „art. 21 ust. 1 Konstytucji, jako przepis wyrażający podstawową wartość ustrojową, chroni własność niezależnie od jej podmiotu” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 87, s. 399). Jednocześnie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w Konstytucji (art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3), tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności. Jak podniósł Trybunał w wyroku z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98 (OTK ZU nr 1/1999, poz. 2), ocena konstytucyjności regulacji w kontekście naruszenia prawa własności „nie sprowadza się (...) do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane”.

5.6.3. Źródła finansowania działalności organów samorządu zawodowego komorników stanowią: miesięczne składki komorników, których wysokość określa corocznie Krajowa Rada Komornicza (art. 25 u.k.s.e.), kwoty pochodzące z dyscyplinarnych kar pieniężnych, które są przekazywane na rzecz KRK (art. 72 ust. 3 u.k.s.e.) oraz dochody z działalności gospodarczej prowadzonej przez Krajową Radę Komorniczą (art. 85 ust. 1 pkt 14 u.k.s.e.). Powierzenie samorządowi kompetencji kształtowania wysokości składek oraz zadania prowadzenia działalności gospodarczej stwarza możliwość uzyskania środków finansowych na poziomie pozwalającym na realizację konstytucyjnych i ustawowych zadań, powierzonych samorządowi. Należy również podkreślić, że w kwestii finansowania zadań samorządu zawodowego Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd przedstawiony w piśmiennictwie, iż „samorządy zawodowe jako instytucje powołane przez prawodawcę do wykonywania funkcji publicznych powinny działać w warunkach zabezpieczenia finansowego. Państwo, powierzając zadania publiczne strukturze od siebie niezależnej, powinno zapewniać wprowadzić środki na jego realizację, jednakże podmiot realizujący zadanie publiczne powinien działać w warunkach regulacji prawnej umożliwiającej mu egzystencję poprzez zagwarantowanie prawne możliwości pozyskiwania środków finansowych. Gdyby samorządy zawodowe nie posiadały osobowości prawnej i zdolności posiadania majątku i gospodarowania nim i działalność ich opierałaby się jedynie na środkach finansowych przekazanych przez państwo w celu wykonania zadań publicznych, to nie byłyby w ogóle samorządem, tylko agendą państwa powołaną do realizacji zadań poruczonych przez państwo” (M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 63). Trybunał Konstytucyjny podkreśla ponadto, że obecnie ustawa o komornikach pomija zupełnie kwestie finansowania obowiązku przechowywania akt, co należy ocenić negatywnie. W konsekwencji Krajowa Rada Komornicza przeniosła *de facto* koszty przechowywania akt na samych komorników. Uchwałą z 10 czerwca 2007 r., nr 381/III, KRK określiła bowiem wysokość opłat za przechowywanie akt oraz ich wypożyczanie.

5.6.4. Przesłanki ograniczania prawa własności regulują zarówno art. 31 ust. 3, jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji, stanowiący konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń tego prawa (por: wyrok TK w sprawie o sygn. P 2/98; oraz L. Garlicki, uwagi do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2002, s. 18). W związku ze wskazaniem przez wnioskodawcę tylko art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej jako wzorca należy uznać, że stanowi on wyłączny wzorzec badania konstytucyjności ograniczenia prawa własności w niniejszej sprawie.

Zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) wyznacza przesłanki dopuszczalności i konstytucyjne ramy ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, w tym prawa własności: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać wolności i praw innych osób”. Oceniając konstytucyjność ograniczenia prawa własności osoby prawnej samorządu komorniczego, jaką jest Krajowa Rada Komornicza, przez zaskarżony przepis, należy zauważyć, że nie budzi wątpliwości dopełnienie przez prawodawcę przesłanki formalnej, sprowadzającej się do wymogu zachowania ustawowej formy ograniczenia. Rozważanie wymaga zatem postulat istnienia konieczności ograniczenia własności z punktu widzenia przesłanek wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, przesłanka ta stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedianych w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby (konieczności) dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś powinna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty z zastosowaniem innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie (zob. powoływany powyżej wyrok TK w sprawie o sygn. P 2/98; podobnie zob. wyroki z: 22 maja 2007 r., sygn. SK 36/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 50; 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102).

Rozszerzenie zakresu sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, poprzez powierzenie zadania, będącego w części zadaniem publicznym, bez jednoczesnego zapewnienia źródeł finansowania ze środków publicznych jest dopuszczalne. Należy jednak mieć na uwadze, że taka regulacja stanowi ingerencję w prawo własności korporacji, a tym samym musi być zgodna z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Oceniając, czy powierzenie obowiązku przechowywania akt nie stanowi nadmiernej ingerencji ustawodawcy w sferę prawa własności KRK, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje. Konieczność istnienia regulacji określającej tryb postępowania z aktami wytwarzanymi w toku prowadzenia czynności egzekucyjnych przez komornika nie budzi wątpliwości. Stworzenie centralnego miejsca przechowywania akt pozwala na zapewnienie odpowiednich warunków ich gromadzenia oraz ułatwia sprawowanie należytej kontroli nad procesem ich przechowywania, przez archiwum państwowe, wskazane – zgodnie z art. 37b ust. 2 u.k.s.e. – przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych. Zgodnie z poczynionymi we wcześniejszych punktach orzeczenia ustaleniami, należy podkreślić, że przyjęte w ustawie nowelizującej z 2006 r. rozwiązania służą również samym komornikom oraz osobom trzecim. Wejście w życie kwestionowanej w obecnym kształcie regulacji, dotyczącej postępowania z aktami spraw, które zostały zakończone ze względu na ich status, wartość prawną oraz informacyjną, należy uznać za niezbędne dla ochrony porządku publicznego i służące sprawowaniu pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Jednocześnie Trybunał uznaje, że koszty stworzenia centralnej składnicy tych akt oraz bieżące koszty

przechowywania w niej i udostępniania akt nie są nadmierne w stosunku do dochodów z działalności komorniczej.

Przedstawione rozważania wskazują jednoznacznie, że powierzenie w drodze ustawy zadania przechowywania akt spraw zakończonych, którego realizacja stanowi element „sprawowania pieczy”, wypełnia konstytucyjne wymogi zasady proporcjonalności. Należy zatem uznać, że ograniczenie własności w niniejszej sprawie nastąpiło w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznacza to, że art. 37b ustawy o komornikach jest zgodny z art. 17 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.7. Problem badania zgodności art. 37b u.k.s.e. z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał w swoim zaskarżeniu również jako wzorzec związkowy wobec art. 17 ust. 1 Konstytucji, zasadę pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji. KRK stwierdza przy tym, że art. 17 ust. 1 Konstytucji stanowi jeden z elementów zasady pomocniczości, rozumianej jako obowiązek wspierania przez państwo wspólnot oraz obywateli w wykonywaniu ich zadań. Wnioskodawca, poza tym stwierdzeniem, nie przedstawił jednak argumentacji uzasadniającej niezgodność zaskarżonego przepisu z zasadą pomocniczości.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją określonej regulacji powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Brak uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 37b u.k.s.e. z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji, powoduje niedopuszczalność merytorycznego orzekania i tym samym konieczność umorzenia postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.