SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 2/21
BAS-WAK-913/21

Warszawa, 7 kwietnia 2022 r.

KANCELARIA
wpł. dnia 07. 04. 2022
Nr wg EZD 381

Trybunał Konstytucyjny

I. Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 12 lutego 2021 r. (sygn. akt K 2/21), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II. W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, wnoszę o stwierdzenie, że art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 850, ze zm.) rozumiany w ten sposób, że wiek 65 lat stanowi dyskryminującą cechę osobistą, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65 w związku z 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 24 lutego 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK, Trybunał) w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 12 lutego 2021 r. (sygn. akt K 2/21).

Przedmiotem kontroli jest art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 850, ze zm.; dalej: u.k.s.), „rozumiany w ten sposób, że wynikający z tego przepisu obowiązek Ministra Sprawiedliwości odwołania komornika sądowego po ukończeniu przez komornika 65. roku życia stanowi przejaw bezpośredniej dyskryminacji ze względu na wiek, zabronionej przez wiążące Rzeczpospolitą Polską normy prawa międzynarodowego".

Kwestionowany art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. stanowi: „Minister Sprawiedliwości z urzędu odwołuje, w drodze decyzji, komornika z zajmowanego stanowiska, jeżeli komornik: 2) ukończył 65. rok życia".

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. Zdaniem Prokuratora Generalnego (dalej: PG, wnioskodawca, inicjator), zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 45 (prawo do sądu), art. 32 ust. 1 i 2 (zasada równości, zakaz dyskryminacji), art. 60 (prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach), art. 65 (wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy) Konstytucji, a także z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm., dalej: ToUE) oraz z art. 10 w związku z art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm., dalej: ToFUE).

2. Treść zaskarżonej normy prawnej została ukształtowana przez sądy administracyjne w drodze utrwalonej praktyki. Oceniają one art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. z punktu widzenia jego zgodności z prawem Unii Europejskiej (dalej także: prawo UE), a w szczególności z art 2 ust. 2, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 dyrektywy nr 2000/78/WE.

Wynikiem tej oceny jest konkluzja, że art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. prowadzi do bezpośredniej dyskryminacji komorników ze względu na wiek. Z kolei dyskryminacja ze względu na wiek jest niedopuszczalna w świetle prawa UE. Powyższa konstatacja uprawnia sądy administracyjne do odmowy stosowania zaskarżonego przepisu (wniosek, s. 12).

W opinii wnioskodawcy, zaskarżony przepis i jego literalne brzmienie jest zgodne z art. 32 Konstytucji, natomiast ustalona w orzecznictwie sądowym norma prawna, według której jest on źródłem niedozwolonej dyskryminacji ze względu na wiek, jest niezgodna z art. 32 Konstytucji. Wnioskodawca dostrzega, że ustawodawca zróżnicował – ze względu na osiągnięty wiek emerytalny – podmioty podobne, którymi są tu osoby wykonujące zawody prawnicze (np. notariusz, prokurator, sędzia), to jednak nie uczynił tego w sposób arbitralny, gdyż kierował się uzasadnionym interesem publicznym. Przede wszystkim: „Ogólnym celem regulacji u.k.s. jest niewątpliwie zapewnienie prawidłowego toku i sprawności postępowania egzekucyjnego. W tym kontekście ustawodawca uznał, że z uwagi na decydującą rolę, jaką w tym postępowaniu odgrywa komornik sądowy i specyficzny charakter zakresu obowiązków i uprawnień tego organu, racjonalne jest, by piastunem tej funkcji (urzędu) była osoba o szczególnej dobrej kondycji fizycznej i odporności psychicznej, które to cechy z wiekiem systematycznie się obniżają. Ustawodawca miał więc prawo przyjąć, że osoba, która ukończyła 65 rok życia — nawet pomimo dobrego stanu zdrowia jak na ten wiek — nie powinna wykonywać już zawodu komornika sądowego. Taka granica wieku jest właściwa, gdyż z jednej strony gwarantuje, że służbę tę pełnią osoby w pełni sprawne, a z drugiej strony powoduje, że do środowiska komorników sądowych mają dostęp młodzi, coraz lepiej wykształceni ludzie" (wniosek, s. 36).

Zróżnicowanie podmiotów podobnych znajduje uzasadnienie w konieczności pełnej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, a „są to wartości zadekretowane i chronione przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP" (wniosek, s. 37). Z kolei „Drugim aksjologicznym uzasadnieniem odstępstwa od zasady równości są względy wynikające z norm art. 60 i art. 65 ust. 1 Konstytucji". I tak art. 60 Konstytucji nie gwarantuje prawa do pozostawania w służbie publicznej po osiągnięciu wieku emerytalnego, ponieważ państwo może ustanowić bardziej rygorystyczne regulacje wobec funkcjonariuszy publicznych dotyczące ich aktywności zawodowej niż w przypadku innych zawodów. Nadto celem prowadzonego zróżnicowania jest

konieczność dokonania wymiany pokoleniowej, prowadzącej do „ustanowienie korzystnej struktury wiekowej, mającej wspierać zatrudnienie i awanse młodych pracowników [...]. W ten sposób realizowana jest również swoboda wyboru zawodu, a także urealnia się prawo dostępu do służby publicznej, bowiem warunkiem *sine qua non* owego dostępu jest istnienie wolnych stanowisk w tej służbie" (wniosek, s. 38). A zatem konieczność wymiany pokoleniowej znajduje uzasadnienie w art. 65 Konstytucji. W konkluzjach wnioskodawca stwierdza, że „[...] brak jest więc podstaw do przyjęcia, by art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s, w rozumieniu wynikającym z woli ustawodawcy, mógł zostać uznany za przepis wprowadzający dyskryminację" (wniosek, s. 38).

Zaskarżony przepis, poddany kontroli w określonym rozumieniu, jest również niezgodny z art. 2 ToUE i art. 10 w związku z art. 19 ToFUE. Zakaz dalszego sprawowania funkcji publicznej po osiągnięciu 65 roku życia nie może być uznany, w świetle norm prawa UE, za dyskryminację ze względu na wiek, ponieważ: po pierwsze, „przepisy prawa europejskiego nie nakładają na państwo członkowskie obowiązku szczególnego sposobu wyrażenia w tekście aktu normatywnego lub w procesie legislacyjnym celów, realizowanych przez przepis będący odstępstwem od zasady równego traktowania". Po drugie, celem wprowadzonej regulacji, będącej wyjątkiem od zasady równego traktowania, było otwarcie dostępu do zawodu komornika. Po trzecie, prawo UE „co do zasady nie stoi na przeszkodzie automatycznemu rozwiązywaniu umów o pracę z pracownikami, którzy spełniają przesłanki wieku i zgromadzonych składek emerytalnych (wyrok w połączonych sprawach C-159/10 i C-160/10 Fuchs i Kôhler oraz w sprawie C-411/05 Palacios de la Villa, i w sprawie C-45/09 Rosenbladt)". W konkluzjach wnioskodawca stwierdza, że zaskarżona norma prawna (art. 19 ust. 1 okt 2 u.k.s. rozumiany jako przejaw zabronionej przez prawo europejskie bezpośredniej dyskryminacji ze względu na wiek) pozostaje w sprzeczności z całokształtem rozwiązań antydyskryminacyjnych w zakresie zatrudniania, które wynikają z prawa europejskiego.

Norma prawa, która została zaskarżona przez Prokuratora Generalnego, jest niezgodna z art. 45 Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku szczególnie akcentuje się wymóg wysokiego poziomu sprawności psychofizycznej komornika, niezbędnej do należytego sprawowania powierzonych mu przez państwo zadań w zakresie wykonywania wyroków i innych orzeczeń sądowych, co składa się na szeroko rozumiane prawo do sądu: „Specyfika obowiązków komornika powoduje, że wymaga

się od niego nie tylko pracy biurowej, lecz także podejmowania licznych czynności w terenie, nierzadko poza normalnymi godzinami czasu pracy. Pamiętać przy tym należy, że zasadą jest wykonywanie przez komornika czynności osobiście (art. 2 u.k.s.), bez względu na to, czy komornik działa jako organ władzy publicznej (art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 u.k.s.), czy jako funkcjonariusz publiczny (art. 3 ust. 3 pkt 3 i 4 oraz ust. 4 u.k.s.). Możliwości wspomagania się zespołem środków osobowych, tj. asesorami i aplikantami, na gruncie nowej ustawy komorniczej zostały znacznie ograniczone w stosunku do stanu prawnego obowiązującego do dnia 31 grudnia 2018 r." (wniosek, s. 40). W tym stanie rzeczy, wykonywanie obowiązków komornika po osiągnięciu 65 roku życia „ma negatywny wpływ na prawidłowy przebieg postępowania egzekucyjnego [...], a tym samym narusza prawo do skutecznego wykonania orzeczenia" (wniosek, s. 40).

Ostatecznie wnioskodawca podnosi, że w świetle konstytucyjnych regulacji, art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. nie jest źródłem dyskryminacji ze względu na wiek, a także brak jest „podstaw do przyjęcia, by przepisy, zasady i wartości prawa UE stały na przeszkodzie wprowadzaniu przez państwa członkowskie przepisów takich jak art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. w rozumieniu zgodnym z zamiarem ustawodawcy" (wniosek, s. 40-41). Z tych względów art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s., „rozumiany jako przepis wprowadzający niedozwoloną dyskryminację ze względu na wiek, jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego" (wniosek, s. 42).

III. Analiza formalna

1. Sejm dostrzega problemy natury formalnej, które uniemożliwiają wydanie wyroku w analizowanej sprawie. Zarzuty wniosku są skierowane przeciw aktom stosowania prawa. Wnioskodawca nie poddaje kontroli TK normy prawnej, której treść jest utrwalona w orzecznictwie sądów administracyjnych, ale wynik decyzji walidacyjnej, będącej jednym z etapów procesu stosowania prawa. Na rzecz tej tezy przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, proces stosowania prawa jest złożony i wieloetapowy. Jak wskazuje się w doktrynie prawa, decyzja finalna stosowania prawa „jest uzasadniana przez decyzje cząstkowe, a mianowicie przez decyzję walidacyjną, interpretacyjną, dowodową oraz decyzję wyboru konsekwencji" (J. Wróblewski,

Teoretyczne zagadnienia standardów w prawodawstwie w stosowaniu prawa, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1989, nr 3, s. 11). W pewnym uproszczeniu stosowanie prawa to: „1. wybór normy prawnej, 2. ustalenie obowiązywania normy prawnej, 3. wykładnia normy prawnej, 4. ustalenie stanu faktycznego, 5. subsumpcja, 6. wybór konsekwencji prawnych, 7. sformułowanie i uzasadnienie decyzji" (L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa,* Toruń 2016, s. 138). Wybór normy prawnej i ustalenie jej obowiązywania należy do etapu wstępnego, w którym podejmuje się tzw. decyzję walidacyjną. Złożoność reguł walidacyjnych nie pozwala na ich pełny opis, ale obejmują ona między innymi ustalenie wzajemnych relacji norm prawnych umieszczonych w wielopoziomowej strukturze źródeł prawa, które jest systemowo, hierarchicznie i multicentrycznie uporządkowane. Etap walidacyjny może „wymagać określenia stosunku prawa krajowego do przepisów prawa ponadnarodowego, w naszej rzeczywistości – przepisów Unii Europejskiej, oraz do przepisów prawa międzynarodowego (umów międzynarodowych)" (L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego* [w:] *Wykładnia w prawie administracyjnym. System prawa administracyjnego,* red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2015, t. IV, nb. 160).

Po drugie, tzw. faza walidacyjna poprzedza etap, którego celem jest wykładnia przepisu, który stanowi podstawę rozstrzygnięcia w indywidulanej sprawie. Istota tego etapu polega on na ustaleniu treści normy prawnej, a więc określonego zakazu lub nakazu postępowania (tzw. faza rekonstrukcyjna wykładni) (B. Liżewski, *System prawa a porządek prawny. Między konstrukcją normatywną a prawem w działaniu*, Warszawa 2021, Legalis/el.). W tej fazie stosuje się właściwe reguły wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej (dyrektywy wykładni I stopnia), a także reguły preferencji (dyrektywy wykładni II stopnia). Jej ostatnim punktem jest podjęcie przez organ decyzji interpretacyjnej, „która stwierdza, jakie jest właściwe znaczenie interpretowanego przepisu prawnego" (L. Morawski, *op. cit.,* s. 148).

Po trzecie, art. 91 ust. 3 Konstytucji zawiera regułę interpretacyjną. W myśl tego przepisu prawo stanowione przez organizację międzynarodową jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Przepis ten jest, zdaniem doktryny prawa, źródłem nakazu interpretacji prawa krajowego w zgodzie z prawem europejskim. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że: „Zgodnie z tą dyrektywą sądy i inne organy stosujące prawo interpretując przepisy powinny wybrać taką interpretację, która jest przychylna dla prawa unijnego" (L. Morawski, *op. cit.,*

s. 143). Nakaz wykładni w zgodzie z prawem europejskim jest dyrektywą wykładni systemowej. Z kolei wykładnia systemowa opiera się na założeniu, że system prawny jest zupełny, spójny i uporządkowany hierarchicznie i treściowo. Wykładnia systemowa pełni funkcję uzupełniającą wobec wykładni językowej, służy usuwaniu wątpliwości interpretacyjnych (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s.125 i n.).

Po czwarte, art. 91 ust. 3 Konstytucji zawiera regułę kolizyjną (walidacyjną), bowiem w przypadku niezgodności pomiędzy normą ustawową a normą europejską, której nie da usunąć się w drodze wykładni, sądy mają prawo odmówić stosowania normy ustawowej. Kolizyjny charakter art. 91 ust. 3 Konstytucji nie jest kwestionowany w doktrynie prawa. I tak np. B. Banaszak wskazuje:, „Ustanowiona w art. 91 ust. 3 reguła kolizyjna pozwala organom stosującym prawo na jednoznaczne rozstrzygnięcie pierwszeństwa w przypadku sprzeczności z ustawą przepisu aktu prawodawczego organizacji międzynarodowe" (B. *Banaszak*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012, uwagi do art. 91 ust. 3, nb. 11). Również P. Radziewicz podkreśla kolizyjny charakter art. 91 ust. 3 Konstytucji. W przypadku kolizji, której nie da się usunąć za pomocą wykładni proeuropejskiej, to „sprzeczność pomiędzy prawem stanowionym przez organizację międzynarodową a ustawami (i ewentualnie aktami podustawowymi) prawo krajowe powinno zostać pominięte, tj. organy państwa (zwłaszcza sądy) mają obowiązek odmówić jego stosowania i podjąć rozstrzygnięcie na gruncie prawa UE. Tak rozumiana zasada pierwszeństwa prawa organizacji międzynarodowych nie wpływa na moc obowiązującą prawa krajowego, powoduje natomiast wyłączenie go jako podstawy prawnej w konkretnych sprawach. Jak już wspomniano, pierwszeństwo prawa stanowionego przez organizację międzynarodową nie dotyczy Konstytucji, a kolizje prawne mogące pojawić się także w tej konfiguracji muszą być rozstrzygane za pomocą środków legislacyjnych (zob. TK – P 1/05)" (P. Radziewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 91) oraz Również kolizyjny charakter art. 91 ust. 3 Konstytucji nie budzi zastrzeżeń w orzecznictwie sądowym: „[...] należy podkreślić, że ustawa zasadnicza tworzy korzystny klimat dla urzeczywistnienia zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego. W literaturze i judykaturze jednolicie przyjmuje się, że interpretacja i stosowanie prawa polskiego powinno następować z uwzględnieniem jego harmonizacji z prawem wspólnotowym (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2005 r., II PK 100/05, OSP 2007, nr 5, poz. 56). W takim wypadku w pierwszej kolejności sąd powinien dokonać

prowspólnotowej wykładni przepisu prawa wewnętrznego. Dopiero w braku możliwości usunięcia sprzeczności między normą polską a wspólnotową w ten sposób zachodzi potrzeba rozważenia odmowy zastosowania prawa krajowego" (zob. postanowienie SN z 9 maja 2007 r., sygn. akt II CSK 25/07). Reguły kolizyjne nie są dyrektywami wykładni *sensu stricto* (L. Morawski, *Zasady* ..., s. 255), ale służą usuwaniu sprzeczności treściowej norm prawnych, niedostrzeżonej przez prawodawcę i nierozstrzygniętej przez zmianę stanu prawnego.

2. Przenosząc powyższe ustalenia na grunt sprawy zawisłej przed TK należy zauważyć, że sądy rozpatrując środki odwoławcze od decyzji Ministra Sprawiedliwości w sprawach odwołania komornika podejmowały decyzje o charakterze walidacyjnym. Ich istota polegała na ocenie, czy art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s., będący materialnoprawną podstawą rozstrzygnięcia zaskarżonej decyzji, „jest zgodny z art. 2 ust. 2, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE", która ustanawia ogólne ramy służące zagwarantowaniu równego traktowania wszystkich osób w Unii Europejskiej (UE) w miejscu pracy, bez względu na ich religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną.

Tak postawiony problem wymagał w pierwszej kolejności rekonstrukcji wzorca kontroli, którym jest dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 2.12.2002, s. 79; dalej: dyrektywa, dyrektywa równościowa). Sąd ustaliły, iż celem dyrektywy w odniesieniu do zatrudnienia i pracy jest walka z określonymi rodzajami dyskryminacji, w tym także ze względu na wiek (art. 1 dyrektywy). Z kolei „dyskryminacja bezpośrednia występuje w przypadku, gdy osobę traktuje się mniej przychylnie niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w porównywalnej sytuacji, z jakiejkolwiek przyczyny wymienionej w art. 1" (art. 2 ust. 1 lit a dyrektywy). W myśl art. 4 ust. 1 dyrektywy: „Niezależnie od przepisów od art. 2 ust. 1 i 2, Państwa Członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu cechy związane z jedną z przyczyn wymienionych w art. 1 nie stanowi dyskryminacji w przypadku gdy ze względu na rodzaj działalności zawodowej lub warunki jej wykonywania, dane cechy są istotnym i determinującym wymogiem zawodowym, pod warunkiem że cel jest zgodny z prawem, a wymóg jest proporcjonalny". Odstępstwa od zasady równego traktowania ze względu na wiek, w świetle dyrektywy, są dopuszczalne w prawie krajowym, jeśli: a) cel regulacji

krajowej znajduje obiektywnie i racjonalnie uzasadnienie, b) odstępstwa są niezbędne do osiągnięcia zakładanego celu (prowadzenia racjonalnej polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego), c) środki służące do realizacji celu regulacji krajowej są właściwe i konieczne (art. 6 ust. 1 dyrektywy). Ponadto składy orzekające w celu poprawnego potwierdzenia treści wzorca kontroli odwoływały się do bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Kolejny etap w ramach fazy walidacyjnej polegał na ustaleniu treści przedmiotu kontroli, tj. art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s., który nie pozostawiał wątpliwości, że ustawodawca wprowadził ograniczenie wiekowe wobec komorników, odnoszące się do warunków zwalniania ze służby publicznej (*clara non sunt interpretanda*). Ograniczenia wiekowe, zdaniem sądów, są niezgodne z celem dyrektywy.

Powyższa konstatacja nie zakończyła etapu walidacyjnego, bowiem sądy ustalały, czy wprowadzone art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. ograniczenie wiekowe spełnia test „odstępstwa" od zasady równego traktowania. Innymi słowy, czy nierówne traktowanie komorników ze względu na wiek, jest: a) obiektywne i racjonalne, b) niezbędne do prowadzenia racjonalnej polityki w zakresie zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, c) środkiem właściwym i koniecznym do realizacji powyższego celu (art. 6 ust. 1 dyrektywy). Wynik tej oceny nie pozostawiał wątpliwości, projektodawca nie uzasadnił w sposób obiektywny i racjonalny wprowadzonego wobec komorników wyjątku od zasady równego traktowania w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE". Sądy uznały również, że wybrane środki mające służyć realizacji wskazanego przez projektodawcę celu nie są ani właściwe, ani konieczne: „W uzasadnieniu projektu ustawy o komornikach sądowych stwierdza się, że obniżenie wieku z 70. roku życia do 65. roku życia w odniesieniu do komorników sądowych jest usprawiedliwione specyfiką zawodu komornika, który wymaga szczególnie dobrej kondycji fizycznej i odporności psychofizycznej; faktem bycia przez komornika funkcjonariuszem publicznym, co miałoby uzasadniać przypuszczenie, że osiągnięcie wieku 65 lat uniemożliwi sprostanie przewidzianym w ustawie obowiązkom, a ponadto wpłynie negatywnie na prawidłowy przebieg postępowania egzekucyjnego, co z kolei nie zapewnia właściwej ochrony praw i interesów stron postępowania egzekucyjnego. Analiza argumentów wskazywanych przez projektodawcę prowadzi do wniosku, że są one całkowicie nieprzekonujące" (wyrok NSA z 7 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1060/21). Sądy dostrzegły również, że ustawodawca krajowy nie sformułował wyraźnie celów, o których mowa w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE. W rezultacie

sądy doszły do przekonania, że wyjątek, o którym mowa w art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. nie posiada obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia, a projektodawca nie przedstawi żadnych dowodów wskazujących na konieczność i niezbędność wprowadzenia zmian w zakresie obniżenia wieku, z którego upływem następuje odwołanie komornika z urzędu z zajmowanego stanowiska. Ponadto „argumentacja zawarta w uzasadnieniu projektu dotycząca kwestii negatywnego wpływu osiągnięcia przez komorników 65. roku życia na przebieg postępowania egzekucyjnego nie została poparta żadnymi danymi wskazującymi np. wzrost liczby przypadków istotnych uchybień w pracy komorników, którzy ukończyli 65. rok życia" (ibidem).

Powyższa analiza stanowiła podstawę podjęcia przez sąd decyzji walidacyjnej i stwierdzenia, że art. 19 ust. 1 ust. 2 u.k.s. jest niezgodny z wymogami prawa unijnego, tj. dyrektywą Rady. Wobec tego nie może być zastosowany i nie obowiązuje w sprawach zawisłych przez sądami administracyjnymi. „Jak bowiem wynika z orzecznictwa TSUE – na sądzie krajowym spoczywa obowiązek zagwarantowania przestrzegania zasady niedyskryminacji ze względu na wiek skonkretyzowanej w dyrektywie Rady poprzez niestosowanie, w razie potrzeby jakichkolwiek sprzecznych z nią przepisów prawa krajowego" (wyrok NSA z: 16 listopada 2021 r., sygn. akt II GSK 1794/21;7 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1278/21; 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt II GSK 560/20; 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II GSK 582/21). Powyższa kompetencja sądu do odmowy stosowania art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s., który jest niezgodny z prawem wtórnym UE, znajduje swoje potwierdzenie w art. 91 ust. 3 Konstytucji.

3. Dokonane przez Sejm ustalenia prowadzą do następujących wniosków. Po pierwsze, proces stosowania prawa wymaga podjęcia przed sąd tzw. decyzji walidacyjnej, której celem jest ustalenie obowiązującej normy prawnej, będącej podstawą rozstrzygnięcia sądowego. Na tym etapie postępowania sądy stwierdzały, że art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. jest niezgodny z dyrektywą europejską, która jest aktem wyższego rzędu. Tak więc art. 19 ust. 2 pkt 2 u.k.s. nie obowiązuje w sprawach zawisłych przed sądami administracyjnymi, co wynika z reguły kolizyjnej, która ma swoje źródło w art. 91 ust. 3 Konstytucji. W art. 91 ust. 3 Konstytucji wpisany został – wraz z określeniem pozycji prawa pochodnego UE w zhierarchizowanej strukturze krajowego porządku prawnego – podstawowy mechanizm usuwania ewentualnych kolizji z normami prawa krajowego. Na tej podstawie, sądy odmawiają stosowania

zaskarżonego przepisu w sprawach przed nimi zawisłych. Należy podkreślić, że przepis prawa polskiego nie utracił mocy obowiązującej, tylko zgodnie z przywołaną normą konstytucyjną i unijną zasadą pierwszeństwa stosowania prawa unijnego , został pominięty przy stosowaniu prawa.

Z kolei wnioskodawca „kwestionuje, że przyjęcie określonego rozumienia art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. wywołuje istotne skutki w procesie stosowania prawa, lecz są one jedynie następstwem przyjętej w orzecznictwie interpretacji zaskarżonego przepisu, naruszającej zasady konstytucyjne i niezgodnej z rozumieniem norm prawa europejskiego" (wniosek, s. 13). Dalej podnosi, że istota problemu konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie dotyczy rozumienia zakwestionowanego przepisu, jakie zostało mu nadane w utrwalonym orzecznictwie sądowym. Powyższa teza inicjatora postępowania traci swoje uzasadnienie w konfrontacji z powyższymi ustaleniami. Sądy nie stosują zaskarżonego przepisu, ponieważ jest niezgodny z dyrektywą, która staje się podstawą prawną sądowego rozstrzygnięcia. Zastosowanie, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, normy prawa europejskiego nie przełamuje ani nie unieważnia art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s., ale wyłącza jego zastosowanie. W tej sytuacji legalność decyzji podlegała ocenie na podstawie wtórnego prawa europejskiego. W zaistniałej konfiguracji norm prawnych znajdujących się w kolizji treściowej sądy krajowe nie mają obowiązku wnoszenia pytań prawnych do TK, ponieważ w świetle art. 188 pkt 1-3 Konstytucji dyrektywa nie jest aktem objętym kognicją tego organu. Powyższe znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie TK: „Sąd krajowy nie orzeka w takim wypadku o uchyleniu normy prawa krajowego, lecz tylko odmawia jej zastosowania w takim zakresie, w jakim jest on obowiązany do dania pierwszeństwa normie prawa wspólnotowego. Przedmiotowy akt prawny nie jest dotknięty nieważnością, obowiązuje i jest stosowany w zakresie nieobjętym przedmiotowym i czasowym obowiązywaniem regulacji wspólnotowej. Natomiast w razie wątpliwości co do relacji normy prawa krajowego i normy prawa wspólnotowego konieczne jest zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym do ETS, jako organu właściwego w sprawach wykładni Traktatu oraz norm prawa pochodnego, a w sensie funkcjonalnym włączanym w ten sposób do systemu sądowniczego danego państwa członkowskiego. Na tej podstawie należy uznać brak konieczności zwracania się do TK z pytaniami prawnymi dotyczącym zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym – nawet w sytuacji gdy sąd zamierza odmówić zastosowania ustawy krajowej.

Problem rozwiązywania kolizji z ustawami krajowymi pozostaje więc w zasadzie poza zainteresowaniem TK. O tym, czy ustawa koliduje z prawem wspólnotowym, rozstrzygać będą bowiem Sąd Najwyższy, sądy administracyjne i sądy powszechne, a o tym, co znaczą normy prawa wspólnotowego, rozstrzygać będzie ETS, wydając orzeczenia wstępne (zob. L. Garlicki, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a sądy* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 215; zob. także wyrok niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 31 maja 1990 r., 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 oraz wyrok włoskiego Sądu Konstytucyjnego z 5 czerwca 1984 r. w sprawie Granital SpA przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato, 170/1984)" (postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05).

4. Z kolei wtórne prawo europejskie nie jest objęte kognicją TK. W tym miejscu należy zauważyć, że po akcesji Polski do Unii Europejskiej Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odnosił się w swoich orzeczeniach do europejskiego porządku prawnego. Przede wszystkim oceniał zgodność z Konstytucją traktatów należących do unijnego prawa pierwotnego (zob. wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04; 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09) oraz ustaw implementujących unijne prawo pochodne (por. wyroki TK z: 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05; 5 października 2010 r., sygn. akt SK 26/08; 7 października 2021 r., sygn. akt K 3/21). Dla rozpatrywanej tu kwestii fundamentalne znaczenie mają jednak ustalenia podjęte przez TK w precedensowej sprawie o sygn. akt SK 45/09, w której został zaskarżony akt prawa wtórnego UE. W sprawie tej sąd konstytucyjny uznał swoją właściwość do zbadania konstytucyjności rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE L 12z 16.01 .2001, s. 1, ze zm.). Było to możliwe dzięki przyjęciu, że aktem normatywnym, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, może być akt wydany zarówno przez polski organ, jaki i przez organ organizacji międzynarodowej, której członkiem jest Rzeczpospolita Polska, w tym akt normatywny należący do źródeł prawa Unii Europejskiej, stanowiony przez jej instytucje, jako wchodzący w skład obowiązującego na terytorium RP porządku prawnego i wyznaczający sytuacje prawne jednostki. Z wywodu Trybunału Konstytucyjnego przeprowadzonego w uzasadnieniu tego wyroku wynika, iż podstawę normatywną rozpoznania zarzutu niekonstytucyjności wtórnego prawa UE stanowił wyłącznie art. 79 Konstytucji, który w sensie normatywnym jest niezależny od art. 188

pkt 1-3 Konstytucji i odnosi się tylko do procedury wszczętej skargą konstytucyjną. W sprawie tej TK potwierdził więc swoją kognicję do kontroli konstytucyjności rozporządzenia unijnego w trybie kontroli konkretnej. Powyższy pogląd nie może być jednak miarodajny w sprawie zawisłej przed TK, ponieważ niniejsze postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem Prokuratora Generalnego i jest prowadzone w trybie tzw. kontroli abstrakcyjnej. Relewantne dla rozpatrywanej sprawy jest natomiast stanowisko TK wyrażone w postanowieniu z 17 grudnia 2009 r. (sygn. akt U 6/08), wydanym w postępowaniu wszczętym w trybie kontroli abstrakcyjnej. W uzasadnieniu tego postanowienia TK przypomniał, że: „[...] zgodnie z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji [...] kontrola Trybunału obejmuje ustawy, umowy międzynarodowe i przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. Takie sformułowanie kognicji Trybunału pozostawia poza zakresem jego kontroli, między innymi, prawo stanowione przez organizację międzynarodową, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, czyli wtórne prawo UE. Brak wskazania w enumeratywnym katalogu zawartym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji wtórnego prawa UE jako przedmiotu kontroli konstytucyjnej, uniemożliwia Trybunałowi orzekanie w sprawie jego zgodności z Konstytucją". Brak kognicji Trybunału w tym zakresie znaczy, że ewentualne rozszerzenie wniosku o zarzuty skierowane przeciw konstytucyjności dyrektywy równościowej nie mogą być przez Trybunał rozpatrzone w trybie kontroli abstrakcyjnej (zob. szerzej stanowisko Sejmu z 12 marca 2015 r., BAS-WPTK-1929/13 wyrażone w postępowaniu przed TK w sprawie o sygn. akt K 31/13).

5. Konkludując, problem zawisły przed TK nie dotyczy sfery stanowienia prawa, ale decyzji walidacyjnej, która jest elementem procesu stosowania prawa. Argumenty przedstawione przez Prokuratora Generalnego stanowią polemikę ze stanowiskiem przyjętym w orzecznictwie sądów administracyjnych, mającą na celu wykazanie nieprawidłowości decyzji walidacyjnej. Tymczasem kognicja TK ogranicza się do abstrakcyjnego badania zgodności aktów normatywnych z Konstytucją i nie pozwala na ocenę prawidłowości rozstrzygnięć podejmowanych przez NSA w związku ze zdarzeniami wskazanymi we wniosku. W niektórych wypadkach, jak słusznie zauważa Prokurator Generalny, przedmiotem badania sąd konstytucyjnego może być rozumienie przepisów, które zostało utrwalone w orzecznictwie najwyższych organów sądowych. Nie oznacza to jednak możliwości dokonania przez Trybunał oceny decyzji walidacyjnej sądu administracyjnego, podjętej na podstawie reguły kolizyjnej, mającej

swoje źródło w art. 91 ust. 3 Konstytucji. W przeciwnym wypadku Trybunał Konstytucyjny zamieniłby się w organ sprawujący sądową kontrolę stosowania prawa, oceniającym prawidłowość wyboru normy prawnej, która stanowi podstawę sądowego rozstrzygnięcia.

6. Mając powyższe na uwadze, Sejm wnioskuje o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.TK).

7. Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie umorzył postępowania w sprawie, Sejm odniesie się do zarzutów wnioskodawcy. Przed przystąpieniem do analizy materialnej, Sejm zwraca uwagę na problemy natury formalnej, które wyłaniają się z treści wniosku Prokuratora Generalnego.

7.1. Wątpliwości Sejmu budzi przedmiot kontroli i jego zakresowe ujęcie. Przede wszystkim jest ono niedookreślone z uwagi na zwrot „przez wiążące Rzeczpospolitą Polską normy prawa międzynarodowego". Ponadto uzasadnienie wniosku oraz orzecznictwo sądowe składnia do konstatacji, że nie chodzi tu o normy prawa międzynarodowego, ale o normy pochodnego prawa europejskiego. Wniosek zawiera bowiem obszerną analizę treści dyrektyw UE zwalczających dyskryminację w zatrudnieniu. Rozstrzygnięcie powyższego zarzutu wymaga w pierwszej kolejności zbadania zgodności prawa krajowego z wtórnym UE, co stanowi centralny punkt wniosku PG. Ten spór nie jest objęty kognicją TK. Również Sejm jako uczestnik postępowania nie posiada kompetencji do rozstrzygania kolizji pomiędzy prawem krajowym a wtórnym prawem europejskim w sposób prawnie wiążący. Ponadto treść art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. nie budzi wątpliwości (*clara non sunt interpretanda*). Językowe dyrektywy wykładni są wystarczające do ustalenia znaczenia zaskarżonego przepisu. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, które nie wychodzi poza wykładnię literalną. Nie ma więc potrzeby, aby poddawać art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. kontroli zakresowej lub interpretacyjnej, jak domaga się tego wnioskodawca.

Uwzględniając jednak pozycję wnioskodawcy jako organu stojącego na straży praworządności oraz praktykę sądową, a przede wszystkim intencje PG, Sejm dokonał modyfikacji przedmiotu kontroli w sposób, który uwzględnia okoliczność, że w świetle

utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. jest źródłem niedozwolonej dyskryminacji ze względu na wiek. Tak więc wiek stanowi tu cechę osobistą, która prowadzi do nierównego traktowania. Powyższe rozumienie jest również obecne we wniosku PG, np.:

1) „Upoważnia to do konstatacji, że art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. rozumiany jako przepis wprowadzający niedozwoloną dyskryminację ze względu na wiek, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP" (wniosek, s. 38);
2) „Rozumienie art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. jako przepisu wprowadzającego niedozwoloną dyskryminację ze względu na wiek (...)" (wniosek, s. 39);
3) „Z tych też powodów art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s., rozumiany jako przepis wprowadzający niedozwoloną dyskryminację ze względu na wiek, jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego" (wniosek, s. 40).

Wobec powyższego Sejm odniesie się do następującego problemu konstytucyjnego, czy art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. rozumiany w ten sposób, że wiek 65 lat stanowi dyskryminującą cechę osobistą, jest zgodny z art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, a także czy jest zgodny z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiejoraz z art. 10 w zw. z art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej , przez co jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego. Tak zmodyfikowany przedmiot kontroli oddaje sens i znaczenie zaskarżonego przepisu, utrwalone w orzecznictwie sądowym i pozostaje w zgodzie z intencjami inicjatora postępowania przed TK.

7.2. Kolejny problem natury formalnej dotyczy wzorców kontroli, których źródłem jest umowa międzynarodowa. Pierwszym jest art. 2 ToUE: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn". Z kolei art. 10 ToFUE przewiduje, że: „Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną". Przywołany w charakterze wzorca kontroli art. 19 ToFUE określa: „Bez uszczerbku dla innych

postanowień Traktatów i w granicach kompetencji, które Traktaty powierzają Unii, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (ust. 1). Na zasadzie odstępstwa od ustępu 1, dla wsparcia działania podjętego przez Państwa Członkowskie w celu przyczyniania się do osiągnięcia celów określonych w ustępie 1, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą przyjąć podstawowe zasady dotyczące unijnych środków zachęcających, z wyłączeniem harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich (ust. 2)".

Wnioskodawca uzasadnia zarzut naruszenia wzorców traktatowych w następujący sposób: „Rozumienie art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. jako przepisu wprowadzającego niedozwoloną dyskryminację ze względu na wiek, ukształtowało się w orzecznictwie sądowym w wyniku konfrontacji tego przepisu z antydyskryminacyjnymi normami prawa europejskiego. Jak już jednak wykazano w niniejszym wniosku, brak jest podstaw do przyjęcia, by przepisy, zasady i wartości prawa UE stały na przeszkodzie wprowadzaniu przez państwa członkowskie przepisów takich jak art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. w rozumieniu zgodnym z zamiarem ustawodawcy. Przyjęcie, że przepis ten jest przejawem zabronionej przez prawo europejskie bezpośredniej dyskryminacji ze względu na wiek pozostaje w sprzeczności z przedstawionym już wyczerpująco całokształtem rozwiązań antydyskryminacyjnych przyjętych w prawie Unii. Ta okoliczność nakazuje przyjęcie, że art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s., rozumiany jako przepis wprowadzający niedozwoloną dyskryminację ze względu na wiek, jest niezgodny z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej oraz z art. 10 w zw. z art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej" (wniosek, s. 41 i 42). Wniosek nie zawiera argumentów wskazujących naruszenie powyższych wzorców kontroli, natomiast zawiera obszerną analizę postanowień dyrektyw oraz konkluzje, w myśl których zaskarżony przepis jest zgodny z rozwiązaniami prawnymi obowiązującymi w prawie UE.

Ponadto wnioskodawca nie ustalił treści umownych wzorców kontroli. Prokurator przytoczył brzmienie przepisów ToUE i ToFUE, ale nie przedstawi ich znaczenia. Zamiast tego szeroko odwołał się do odpowiednich dyrektywy i wydanych na ich podstawie orzeczeń TSUE w sprawach dotyczących dyskryminacji ze względu

na wiek w zatrudnieniu. Wydaje się, że taki zabieg jest niedopuszczalny, ponieważ nie można definiować pojęć traktowych lub ustalać treści traktatów przez pryzmat prawa wtórnego. System prawa europejskiego, wzorem systemów krajowych, jest hierarchiczny, w więc normy prawa pochodnego muszą być zgodne z normami prawa pierwotnego, zaś treści traktów nie można ustalać odwołując się do treści dyrektyw. Odmienne założenie pozostawałoby, zdaniem Sejmu, sprzeczne z hierarchicznością systemu prawnego i oznaczało w istocie pomijanie postanowień traktatów. W tym miejscu należy odwołać się do utrwalonej linii orzeczniczej TK, w myśl której pojęcia konstytucyjnej mają autonomiczne znaczenie i nie można ich definiować przez pryzmat postanowień ustawowych. Ten pogląd jest aktualny wobec aktów konstytuujących Unię Europejską, powstałych z woli narodów państw członkowskich (a simili). Z kolei akty pochodne prawa UE pochodzą i czerpią swoją legitymizację z woli organów UE.

Powyższe uprawnia do wniosku, że inicjator postępowania nie wykonał ciążących na nim obowiązków, których źródłem jest art. 47 ust. 2 u.o.TK. Po pierwsze, nie uzasadnił należycie zarzutu naruszenia traktów przez zaskarżony przepis. W tym miejscu należy przypomnieć, że aby obalić domniemanie konstytucyjności ustawy wymaga się od inicjatora starannej i jurydycznej argumentacji. To z kolei implikuje konieczność przedstawienia rzetelnej i głębokiej analizy zarzutu naruszenia wzorców kontroli. Nie czyni zadość lakoniczna wypowiedź, która skłania się jedynie do konkluzji, że kryterium wieku nie narusza dyrektyw europejskich, a przez to jest zgodne z przywołanymi wzorcami traktatowymi.

Konkludując, stosownie do treści art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK, Sejm wnosi o umorzenie postępowania w odniesieniu do następujących wzorców kontroli, tj. art. 2 ToTE i art. 10 w związku z art. 19 ToFUE.

7.3. Powyższe uwagi są aktualne wobec art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca uzasadnia naruszenie art. 2 Konstytucji w następujący sposób: „W realiach niniejszej sprawy doszło do sytuacji, w której orzecznictwo sądowe wstąpiło w rolę tak ustawodawcy krajowego, jak i prawodawcy unijnego, arbitralnie dokonując wyważania wartości i wyboru tych z nich, którym należy dać prymat. Jednocześnie, arbitralnie nadanie przepisowi art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. rozumienia przepisu wprowadzającego niedozwoloną dyskryminację ze względu na wiek, narusza zasadę wykonalności wyroków, stanowiącą jeden z elementów nie tylko prawa do sądu, ale i zasady

demokratycznego państwa prawnego. Z tych też powodów art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s., rozumiany jako przepis wprowadzający niedozwoloną dyskryminację ze względu na wiek, jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego". Powyższe uwaga nie dotyczy zaskarżonego przepisu, ale jest wyrazem oceny orzecznictwa sądów administracyjnych. Ocena prawotwórczej działalności sądów administracyjnych nie może być uznana za argument uzasadniający zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji przez art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s.

IV. Wzorce kontroli

1. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa ma utrwalone znaczeni zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w nauce prawa (L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, uwagi do art. 32, s. 101-132). Z art. 32 ust. 1 Konstytucji („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne") wynika, że podmioty prawa, które charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą relewantną, muszą być tak samo traktowane przez prawo. Równe traktowanie oznacza stosowanie jednakowej miary, a także odrzucenie dyskryminujących i faworyzujących zróżnicowań. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada równości wobec prawa wyraża się w formule „nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama" (np. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt P 20/07). Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie.

Ustawodawca może wprowadzać zróżnicowanie prawne podmiotów, gdyż zasada równości wobec prawa nie ma charakteru absolutnego. Odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji (zob. wyrok TK z 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05). Jest ono dopuszczalne konstytucyjnie, jeżeli zostały spełnione łącznie następujące przesłanki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższym, ocenę regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości należy poprzedzić dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej jej adresatów, a także dokonaniem analizy cech wspólnych i różniących (zob. wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01).

2. Art. 45 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd". Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, należy stwierdzić, że na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13).

Podstawowe znaczenie dla określenia zakresu i pojemności prawa do sądu ma pojęcie „sprawy", której rozpatrzenia przez sąd może domagać się uprawniony podmiot. W ujęciu konstytucyjnym terminowi temu przypisuje się znaczenie autonomiczne, określane nie przez odwołanie się do pojęcia „sprawy" funkcjonującego na gruncie poszczególnych gałęzi prawa, ale przez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą stosownie do art. 175 ust. 1 Konstytucji jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Termin „sprawa" w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji obejmuje niewątpliwie spory prawne między osobami fizycznymi i prawnymi,

wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, administracyjno-prawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Jego znaczenie nie wyczerpuje się jednak – w opinii TK – na tym katalogu, ponieważ zasadniczo chodzi o rozstrzyganie o prawach danego podmiotu. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą więc wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. Prawo do sądu oznacza dla ustawodawcy obowiązek ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (tak np. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97), sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz zasadniczo spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi i podwładnymi w organach państwowych. Tę drugą kategorię spraw – tj. z zakresu podległości służbowej – należy jednak rozumieć stosunkowo wąsko, ponieważ szereg elementów kształtujących sytuację prawną podmiotu znajdującego się w relacji podległości służbowej podlega kognicji sądu (np. gdy chodzi o wynagrodzenie, prawa socjalne czy wreszcie roszczenia odszkodowawcze, zob. wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98).

Konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 25/11). W przypadku kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, dojść może do wprowadzenia pewnych ograniczeń zakresu przedmiotowego prawa do sądu. Ograniczenia takie jednak są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Trybunał zwrócił uwagę w wyroku z 9 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 28/97), że ograniczenia te mogą zostać ustanowione 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 (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Nie mogą też naruszać istoty tych wolności i praw, które ograniczają.

3. Zgodnie z art. 60 Konstytucji: „Obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach". Służba publiczna, o której mowa w przywołanym przepisie, rozumiana jest bardzo szeroko, bo jako obejmująca „wszelkie działania związane z realizacją zadań władzy publicznej" (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, Warszawa 2012, s. 359). Tym samym nie powinno ulegać wątpliwości, że art. 60 Konstytucji ma zastosowanie do m.in. szczególnego rodzaju służby publicznej, jaką jest służba w Policji (zob. np. wyrok TK z 10 grudnia 2013 r., sygn. akt U 5/13, gdzie wprost stwierdzono „właściwie poza dyskusją jest [...] zaliczenie służby w Policji [...] do służby publicznej w rozumieniu art. 60 Konstytucji"). Statuowane expressis verbis przez art. 60 Konstytucji prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach „nie oznacza powstania po stronie obywatela prawa podmiotowego do powołania na określone stanowiska w tej służbie" (B. Banaszak, *Konstytucja...*, s. 360). Innymi słowy, nie jest tak, że „każda osoba posiadająca obywatelstwo polskie i pełnię praw publicznych ma zostać przyjęta do służby publicznej na swój wniosek" (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; zob. też np. wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 19/03). Oczywistym jest bowiem, że to do państwa należy „określenie liczby stanowisk w służbie publicznej oraz warunków wymaganych do ich uzyskania". Artykuł 60 Konstytucji wymaga jedynie, „aby zasady dostępu do służby publicznej były takie same dla wszystkich obywateli posiadających pełnię praw publicznych". Tym samym ustawodawca musi „ustanowić obiektywne kryteria doboru kandydatów do tej służby oraz uregulować zasady i procedurę rekrutacji w taki sposób, aby zapewnić przestrzeganie zasady równości szans wszystkich kandydatów, bez jakiejkolwiek dyskryminacji i nieuzasadnionych ograniczeń", a także „określić kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wykluczyć wszelką dowolność działania władz publicznych". Konieczne jest przy tym „stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby" (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97). Powyższe nie oznacza, że władza publiczna nie ma możliwości „ustalenia szczegółowych warunków dostępu do konkretnej służby, ze względu na jej rodzaj i istotę", bowiem „w systemach demokratycznych zasadą jest selekcyjny charakter naboru do służby publicznej" (wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; zob. też np. wyrok TK z 21 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 19/03).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w wypadku art. 60 Konstytucji „dobrem chronionym" jest „przejrzystość i jawność reguł określających wymagania związane z objęciem" funkcji w służbie publicznej. Jednocześnie przepis ten „pozostawia [...] ustawodawcy dość znaczną swobodę w kształtowaniu treści i charakteru tych zasad" (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99) (powyższe rozumienie art. 60 Konstytucji zostało przedstawione przez Sejm w sprawie zawisłej przed TK o sygn. akt K 8/14).

4. Zgodnie z art. 65 ust. 1 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa". W orzecznictwie TK obecny jest pogląd, w myśl którego art. 65 ust. 1 Konstytucji wyraża pozytywny aspekt wolności pracy i obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy (element kwalifikatywny), pracodawcy (element podmiotowy) i miejsca pracy (element przestrzenny) (zob. wyroki TK z: 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98; 27 lipca 2006 r., sygn. akt SK 43/04). Wyjaśniając istotę tej wolności, TK zauważył, że: „Treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której: po pierwsze, każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami; po drugie, mieć będzie następnie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz – po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy" (wyrok TK z 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99).

Wolność wykonywania zawodu pełni wiele ważnych funkcji społecznych, decydując o rozwoju gospodarczym kraju i umożliwiając jednostce podejmowanie aktywności użytecznej społecznie. Nadto, analizowana wolność ukierunkowana jest na realizację szczęścia człowieka poprzez jego samorealizację (wyrok TK z 20 lutego 2008 r., sygn. akt K 30/07).

Wolność wykonywania zawodu, wyrażona w art. 65 ust. 1 Konstytucji, nie ma charakteru absolutnego. Sama Konstytucja dopuszcza wyjątki, jeżeli są one określone w ustawie (art. 65 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji). Z drugiej strony, ustawodawca, korzystając ze swobody w stanowieniu przepisów, może wprowadzać tylko takie wyjątki, które pozostają w zgodzie z Konstytucją, zawartymi w niej normami, zasadami i wartościami. W tych tylko granicach ustawodawca ma też swobodę kształtowania zasad wykonywania poszczególnych zawodów. Wolność wykonywania zawodu może więc być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie

prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego. Ponadto, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, „na obecnym etapie rozwoju społeczeństwa i gospodarki ustawowa reglamentacja wykonywania poszczególnych zawodów nie może być postrzegana jako naruszenie art. 65 ust. 1 Konstytucji. Nie chodzi tu bowiem o ograniczenie wolności jednostek, lecz raczej o stworzenie ogólnych podstaw prawnych podziału pracy w społeczeństwie i gwarancji, że poszczególne funkcje społeczne będą wykonywane przez osoby należycie do nich przygotowane. Wolność statuowana w art. 65 ust. 1 Konstytucji oznacza, że każdy ma prawo wybrać zawód i – jeśli spełnia wymagania – wykonywać go, jednak zawsze tylko w ramach obowiązujących przepisów" (wyrok TK z 27 lipca 2006 r., sygn. akt SK 43/04).

V. Analiza zgodności

1. Problem konstytucyjny, jaki wyłania się z wniosku Prokuratora Generalnego, dotyczy wieku jako kryterium dyskryminującego komorników. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis rozumiany w ten sposób, że zawiera niedozwoloną cechę osobową, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Innymi słowy, problem ten sprowadza się do pytania, czy w świetle przywołanych wzorców kontroli ustawodawca może określić górną granicę wieku, po osiągnieciu którego pełnienie obowiązków komornika jest niedopuszczalne. Odpowiedź na to pytanie wymaga przedstawienia otoczenia normatywnego zaskarżonego przepisu.

2. Zaskarżona ustawa stanowi, że komornik jest funkcjonariuszem publicznym, który przy wykonywaniu powierzonych mu zadań kieruje się dobrem wymiaru sprawiedliwości oraz interesem publicznym. Podlega on nadzorowi sądu oraz nadzorowi prezesa sądu rejonowego, przy którym działa. Z kolei Minister Sprawiedliwości realizuje politykę państwa w zakresie zadań powierzonych komornikom. Prowadzi politykę kadrową, ponieważ ich powołuje, odwołuje, a także zawiesza w przypadkach określonych ustawą.

Ustawa przewiduje również, że komornik jest organem władzy publicznej w zakresie wykonywania czynności w postępowaniu egzekucyjnym

i zabezpieczającym. Czynności te oraz inne ustawowe zadania komornik wykonuje osobiście. W przypadkach przewidzianych w ustawach komornik może zlecić wykonywanie określonych czynności asesorowi komorniczemu, jednak zlecenie wykonywania tych czynności jest dopuszczalne jedynie w celu przygotowania do wykonywania zawodu komornika. Ponadto Komornik używa okrągłej pieczęci urzędowej z godłem Rzeczypospolitej Polskiej, wskazującej pełnioną funkcję, sąd rejonowy, przy którym działa, siedzibę kancelarii oraz oznaczony cyfrą rzymską jej numer porządkowy. Nadto komornik, w ramach pełnionej służby, organizuje indywidualną kancelarię komorniczą, która jest zespołem osób i środków materialnych służących do obsługi komornika w zakresie powierzonych mu zadań i czynności. Komornik we własnym imieniu zawiera z osobami niezbędnymi do obsługi kancelarii, a także podmiotami niezbędnymi do ochrony mienia i pomocy w czynnościach terenowych, umowy o pracę, umowy o dzieło, umowy zlecenia lub umowy o świadczenie usług. Aplikanci i asesorzy muszą być zatrudni na umowę o pracę (art. 153 ust. 2 u.k.s.).

Ustawodawca powierza komornikom następujące zadania:

1) wykonywanie orzeczeń sądowych w sprawach o roszczenia pieniężne i niepieniężne oraz zabezpieczenie roszczeń;

2) wykonywanie innych tytułów wykonawczych oraz tytułów egzekucyjnych, które podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej bez zaopatrywania ich w klauzulę wykonalności;

3) wykonywanie postanowień o zabezpieczeniu środka dowodowego oraz postanowień nakazujących wydanie środka dowodowego w postępowaniu w sprawach własności intelektualnej;

4) wykonywanie postanowień o zabezpieczeniu spadku lub sporządzanie spisu inwentarza;

5) na zlecenie sądu albo wniosek powoda zobowiązanego przez sąd – osobistego doręczenia bezpośrednio adresatowi zawiadomienia sądowego, pisma procesowego oraz innych dokumentów sądowych;

6) sporządzanie protokołu stanu faktycznego;

7) na wniosek organizatora licytacji – sprawowanie urzędowego nadzoru nad dobrowolnymi publicznymi licytacjami, z przybiciem najniższej lub najwyższej oferty;

8) wykonywanie innych zadań powierzonych przez ustawy.

Ważnym elementem statusu komornika jest: a) nienormowany czas pracy (art. 30 u.k.s.), a) prawo do urlopu (art. 39 u.k.s.), c) sposób usprawiedliwiania wobec prezesa sądu nieobecności na zasadach określonych kodeksem pracy, d) zakaz dodatkowego zatrudnienia, e) obowiązek składania oświadczeń majątkowych, f) odpowiedzialność solidarna za Skarbem Państwa za szkodę wyrządzoną przy wykonywania czynności komorniczych, g) prawo do dodatkowego urlopu po 10 latach pełnienia służb. Z ustawy wynika *expressis verbis*, że komornik pełni służbę i nie jest przedsiębiorcą ani też nie prowadzi działalności gospodarczej.

Status prawny komornika w u.k.s. budzi wątpliwości, bowiem z jednej strony pełni on służbę, z drugiej zaś – nie otrzymuje z tego tytułu uposażenia. Komornikowi za pełnioną służbę przysługuje wynagrodzenie prowizyjne, proporcjonalne do wysokości uzyskanych opłat egzekucyjnych (at. 150 u.k.s). Z kolei opłata egzekucyjna stanowi niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym pobieraną za czynności, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1–2a, na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. z 2021 r. poz. 210). Wynagrodzenie prowizyjne komornik potrąca bezpośrednio z uzyskanych opłat egzekucyjnych. Koszty działalności egzekucyjnej komornik pokrywa z wynagrodzenia prowizyjnego oraz opłat komorniczych innych niż opłaty egzekucyjne. Ustawa nie gwarantuje mu prawa do najniższego wynagrodzenia pracowniczego, choć przyznaje mu uprawnienia i nakłada obowiązki o charakterze pracowniczym. Co więcej, prowadzi on kancelarię na własną odpowiedzialność, zatrudniając właściwych pracowników. Nadto do komornika stosuje się przepisy ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1426, z późn. zm.), przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 423 i 432) oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1398, z późn. zm.), dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą.

Status komornika jest niejednorodny w u.k.s. Problem ten stanowił przedmiot sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanej wnioskiem Krajowej Rady Komorniczej (dalej: KRK) z 15 stycznia 2020 r., któremu TK nadał sygn. akt K 8/20. Wniosek ten nie obejmuje zaskarżonego przepisu, jednak rozstrzygnięcie TK w tej sprawie może mieć wpływ na zagadnienie, będące przedmiotem postępowania zainicjowanego przez PG. Jak podnosi KRK: „Stan prawny

ukształtowany ustawą z 22 marca 2018 r. daje podstawy, aby stwierdzić, że nie w pełni konsekwentne ukształtowanie stosunku prawnego komornika sądowego jako stosunku quasi służbowego w praktyce może prowadzić i prowadzi do poważnych trudności interpretacyjnych. To nieczytelne i pełne sprzeczności uregulowanie przez ustawodawcę stosunku służbowego komorników sądowych powoduje również problem w ustaleniu właściwości sądów rozstrzygających o roszczeniach pracowniczych komornika sądowego - właściwość sądów powszechnych jak w stosunkach pracowniczych), czy sądów administracyjnych, właściwych dla stosunku publicznoprawnego. Trudne też staje się ustalenie tego, czy i na jakich zasadach komornik sądowy może dochodzić roszczeń o odszkodowanie lub zadośćuczynienie (czy np. odpowiednie jest powołanie się na art. 443 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r.- Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm. w związku z art. 300 k.p.)" (wniosek, s. 10). Sejm nie ustosunkował się merytorycznie do zarzutów niekonstytucyjności podniesionych przez KRK, ponieważ wniosek inicjatora postępowania nie spełnia wymogów określonych w ustawie o TK. Został on bowiem sporządzony i wniesiony przez podmiot nieuprawniony, i z tego względu nie powinien był mu zostać nadany bieg. W tym stanie rzeczy Sejm przedstawi TK stanowisko o umorzenie postępowania w całości przez TK (stanowisko Sejmu z 17 marca 2022 r., sygn. akt K 8/20; BAS-WAK-1240/20).

Powyższe uprawnia do konstatacji, iż komornik jest funkcjonariuszem publicznym, którego działalność finansowana jest z środków budżetowych. Wykonując powierzone mu zadania publiczne prowadzi kancelarię na zasadzie ryzyka finansowego i odpowiada za jej wynik finansowy całym swoim majątkiem. Ustawa przyznaje mu szereg uprawnień właściwych dla stosunku pracy, lecz nie przyznaje mu gwarancji do minimalnego wynagrodzenia za wykonywane zadania publiczne oraz stanu spoczynku. Ponadto ustawodawca określa górną granicę wieku komornika w sposób bezwzględny. Należy odnotować, że trwają prace rządowe nad zmianą u.k.s. zmierzające do wygaszania stosunku służbowego *ex lege* z chwilą osiągnięcia 65 roku życia przez komornika (projekt ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw, numer projektu UD169, projekt zakłada uchylenie art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. i zmianę art. 20 u.k.s.).

3. Zaskarżony przepis ustala wiek komornika, po osiągnięciu którego Minister Sprawiedliwości ma obowiązek odwołać go z pełnionej funkcji. Powszechnie przyjmuje

się, że wiek jest kryterium dyskryminującym w sferze zatrudnienia. Przykładowo art. 11 ustawy dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.; dalej: k.p.) stanowi: „Jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy – jest niedopuszczalna". Niemniej jednak projektodawca u.k.s., którym była Rada Ministrów, wskazała szereg argumentów, uzasadniających wprowadzone kryterium w odniesieniu do komorników sądowych.

Po pierwsze, projektodawca wskazał, że od komornika wymaga się szczególnej kondycji psychofizyzcznej, bowiem wykonuje one swoją funkcję w terenie, np. dokonując spisu inwentarza, zajęć, doręczając przesyłki sądowe. Z piśmiennictwa wynika, że: „Nie bez znaczenia jest bowiem stan fizyczny (kondycja) funkcjonariusza publicznego w odniesieniu do warunków oraz ryzyka związanego z osobistym wykonywaniem tego typu czynności. Stąd też zawód komornika sądowego wymaga, poza wysokimi kwalifikacjami prawniczymi, również szczególnej dobrej kondycji fizycznej i odporności psychofizycznej (szerzej zob. R. Reiwer, M. Mazuryk, Problematyka odwołania komornika ze stanowiska ze względu na wiek – aspekty formalnoprawne, Roczniki Nauk Prawnych, T. XXV, numer 1/2015, s. 68), która z wiekiem systematycznie się obniża" (projekt ustawy o komornikach sądowych z projektami aktów wykonawczych, druk sejmowy nr 1582/VIII kad., s. 12) .

Po drugie, tak określona cezura wiekowa ukierunkowana jest na ochronę interesów stron postępowania egzekucyjnego, które składa się na prawo do sądu, gwarantowane art. 45 Konstytucji: „[...] zapewnienie ochrony praw i interesów stron postępowania egzekucyjnego, znajdując tym samym uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przewidującym, że ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie, gdy są konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, wolności i praw innych osób" (ibidem).

Po trzecie, projektodawca podnosił, że granica aktywności zawodowej komornika nie jest arbitralna, ponieważ jest skorelowana z prawem do emerytury. Oznacza to, że komornik objęty jest gwarancjami socjalnymi, których źródłem jest art. 67 Konstytucji. Ustanie służby publicznej wiąże się z nabyciem uprawnień

emerytalnych: „[...] projektowana górna granica wieku dla komorników sądowych, określona jako 65 rok życia, wiąże się z osiągnięciem przez nich uprawnień emerytalnych i rozwiązanie to uwzględnia wspomnianą wyżej zasadę proporcjonalności. Zadania stojące przed komornikami sądowymi są bardziej wymagające fizycznie niż te, które wiążą się z wykonywaniem zawodu sędziego, czy prokuratora (którzy znakomitą większość czynności wykonują za biurka). Wobec powyższego należy wskazać, że uzasadnionym jest arbitralne określenie górnej granicy wieku dla funkcjonariuszy publicznych wykonujących określone zadania, jeżeli uzyskanie tego wieku wiąże się jednocześnie z uzyskaniem uprawnień do świadczeń emerytalnych (analogicznie jest w przypadku służby żołnierzy zawodowych czy stosunku pracy mianowanych nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelni publicznej). Wydaje się, że obecna maksymalna górna granica wieku określona na poziomie 70 lat jest równie arbitralna i odwoływanie się do wyniku badań lekarskich jest bezprzedmiotowe. Można zupełnie teoretycznie wyobrazić sobie przypadki, w których osoba ponad siedemdziesięcioletnia będzie w na tyle dobrym stanie fizycznym i psychicznym, aby wykonywać obowiązki komornika osobiście i w terenie. Jednak nie zmienia to faktu konieczności ustalenia maksymalnej granicy aktywności zawodowej tych funkcjonariuszy publicznych, z uwzględnieniem specyfiki ich służby. Co do zasady sędziowie i prokuratorzy również będą od 1 października 2017 r. przechodzić w stan spoczynku z ukończeniem 65 roku życia. Wprowadzenie możliwości pełnienia służby po ukończeniu 65 roku życia aż do wieku 70 lat w wypadku sędziów i prokuratorów, o ile ich stan zdrowia na to pozwala, należy traktować raczej jako wyjątek od reguły i wydaje się, że brak przesłanek, aby automatycznie powielać te rozwiązania w odniesieniu do komorników sądowych, od których wymaga się osobistego wykonywania czynności terenowych i to w warunkach stresu zawsze towarzyszącego stosowaniu przymusu państwowego, zwłaszcza w jego najbardziej drastycznych postaciach jak np. eksmisje czy wprowadzanie w posiadanie nieruchomości" (ibidem).

Po czwarte, ograniczenie wiekowe jest niezbędne do prowadzenia racjonalnej polityki kadrowej. Zdaniem projektodawcy „przy w miarę stałej, ograniczonej liczbie wpływających spraw egzekucyjnych, także liczba efektywnie działających kancelarii komorniczych musi być z natury rzeczy ograniczona. Stwierdzenie to musi być odniesione również do racjonalnego i oczekiwanego społecznie założenia, że wspomniana efektywność będzie rezultatem przede wszystkim samodzielnej pracy

komorników sądowych. Każde wydłużenie wieku emerytalnego odnoszące się do komorników sądowych uniemożliwia jednocześnie, a przynajmniej znacznie utrudnia, tworzenie kancelarii przez młodych komorników. Z dostępnych danych statystycznych wynika, że najlepiej funkcjonują kancelarie komornicze obecne na rynku od wielu lat i rozwinięcie działalności nowej kancelarii w rewirze takiego komornika nie jest łatwe. Szczególnie widoczne jest to w odniesieniu do rewirów obejmujących niewielkie miejscowości i obszary wiejskie. Granica 65 lat pozwoli z jednej strony zabezpieczyć emerytalnie odchodzących komorników, z drugiej zaś umożliwi niezbędną wymianę pokoleniową w tym zawodzie" (ibidem).

4. Powyższe argumenty przedstawione w procesie ustawodawczym są nadal aktualne, ponieważ stanowią osnowę wniosku PG, który podnosi, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 45 Konstytucji, ponieważ: „osiągnięcie wieku 65 lat znacząco utrudnia sprostanie przewidzianym ustawowo obowiązkom komornika, co ma negatywny wpływ na prawidłowy przebieg postępowania egzekucyjnego. W tym konkretnym przypadku art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s., rozumiany w sposób przyjęty w orzecznictwie sądowym, niewątpliwie stwarza zagrożenie dla sprawności postępowania egzekucyjnego, a tym samym narusza prawo do skutecznego wykonania orzeczenia. Upoważnia to do konstatacji, że art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. rozumiany jako przepis wprowadzający niedozwoloną dyskryminację ze względu na wiek, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP" (wniosek, s. 40 i 41).

Ponadto zaskarżony przepis dyskryminuje ze względu na wiek osoby młode. Blokuje, jak wskazuje PG, wymianę pokoleniową. Prowadzi do ograniczenia dostępu do stanowisk komorniczych dla młodych asesorów, oczekujących na zwolnienie miejsca przez komornika, posiadającego uprawnienia emerytalne. Jak zauważa wnioskodawca: „Pewne uprzywilejowania komorników po ukończeniu przez nich 65 roku życia skutkuje więc ograniczeniem możliwości realizacji zamierzeń zawodowych przez kandydatów do objęcia tych stanowisk, a więc prawa do swobody wyboru zawodu i prawa do równego dostępu do służby publicznej. W tym kontekście można nawet mówić o pewnej wtórnej dyskryminacji osób młodych, będącej następstwem uprzywilejowania najstarszych osób wykonujących zawód komornika". Powyższe uprawnia do konstatacji, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 60 i art. 65 w związku z art. 32 Konstytucji (wniosek, s. 41).

Sejm podziela przedstawione przez Prokuratora Generalnego argumenty, uzasadniające niezgodność zaskarżonego przepisu z Konstytucją. Minister Sprawiedliwości, który pełni funkcję PG, realizuje politykę państwa w zakresie zadań powierzonych komornikom. Ma więc wiedzę o stanie kadry komorniczej i jej potrzebach, a także o problemach służby komorniczej. Dysponuje raportami, sprawozdaniami i dowodami, potwierdzającymi tezę o niezdolności komornika do pełnienia funkcji po ukończeniu 65 roku życia. Sejm nie posiada badań nad stanem kadry komorniczej i przyjmuje argumenty PG za realne i rzeczowe. Wiedza i odpowiedzialność inicjatora postępowania za stan służby komorniczej legła u podstaw wniosku do TK.

5. Reasumując, art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. rozumiany w ten sposób, że wiek 65 lat stanowi dyskryminującą cechę osobistą, **jest niezgodny** z art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65 w związku z 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek