

Toruń, dn. 4 maja 2010 r.

ODPIS

Trybunał Konstytucyjny
ul. Szucha 12 a
Warszawa

Wnioskodawca: Krajowa Rada Komornicza z siedzibą w Warszawie, ul.
Szpitalna 4/10, reprez. przez radców prawnych Marka Kalinowskiego i
Mirosława Kutnika z Kancelarii Radców Prawnych Kutnik, Kalinowski i
Partnerzy z siedzibą w Toruniu, ul. Batorego 5

Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) i art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), Krajowa Rada Komornicza, stosownie do 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.) i zgodnie z uchwałą nr 633/III z dnia 10 marca 2010 r., reprezentowana przez radców prawnych Marka Kalinowskiego i Mirosława Kutnika z Kancelarii Radców Prawnych Kutnik Kalinowski i Partnerzy z siedzibą w Toruniu, ul. Batorego 5, ustanowionych pełnomocnikami na mocy załączonego pełnomocnictwa, wnosi o stwierdzenie, że:

1) art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w zw. z art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 571; Dz.U. z 2007 r., Nr 112, poz. 769; Dz.U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156; Dz.U. z 2009 r., Nr 81, poz. 687; Dz.U. z 2009 r., Nr 105, poz.

879; Dz.U. z 2009 r., Nr 223, poz. 1777), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 112, poz. 769), jest niezgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji RP,

2) art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 571; Dz.U. z 2007 r., Nr 112, poz. 769; Dz.U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156; Dz.U. z 2009 r., Nr 81, poz. 687; Dz.U. z 2009 r., Nr 105, poz. 879; Dz.U. z 2009 r., Nr 223, poz. 1777), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 112, poz. 769), w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości zawiesza obligatoryjnie komornika w czynnościach w wypadku, gdy na podstawie art. 55 § 1 Kodeksu postępowania karnego został przeciw niemu wniesiony akt oskarżenia przez samego pokrzywdzonego, jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 17 ust. 1 i z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

3) art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 571; Dz.U. z 2007 r., Nr 112, poz. 769; Dz.U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156; Dz.U. z 2009 r., Nr 81, poz. 687; Dz.U. z 2009 r., Nr 105, poz. 879; Dz.U. z 2009 r., Nr 223, poz. 1777), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 112, poz. 769), jest niezgodny z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

4) art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 571; Dz.U. z 2007 r., Nr 112, poz. 769; Dz.U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156; Dz.U. z 2009 r., Nr 81, poz. 687; Dz.U. z 2009 r., Nr 105, poz. 879; Dz.U. z 2009 r., Nr 223, poz. 1777), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 112, poz. 769), jest niezgodny z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

5) art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 571; Dz.U. z 2007 r., Nr 112, poz. 769; Dz.U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156; Dz.U. z 2009 r., Nr 81, poz. 687; Dz.U. z 2009 r., Nr 105, poz. 879; Dz.U. z 2009 r., Nr

223, poz. 1777), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego Dz.U. z 2004 r., Nr 236, poz. 2356) oraz przez ustawę z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 112, poz. 769), w zakresie, w jakim pozbawia zastępowanego komornika prawa do wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku w postaci środków rzeczowych jego kancelarii, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I

Wnioskodawca jest organem samorządu zawodowego komorników sądowych, będącym reprezentantem komorników, działającym na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 218, poz. 1592).

Podstawę prawną do wystąpienia przez Krajową Radę Komorniczą z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego stanowi przepis art. 83 w zw. z art. 85 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 2006 r., Nr 167, poz. 1191 ze zm.). Przepis art. 83 tej ustawy stanowi, że reprezentantem komorników jest Krajowa Rada Komornicza. Jednocześnie przepis art. 85 ustawy wskazuje przykładowo, w jakich sprawach jest ona umocowana do działania.

Wyliczenie zawarte w art. 85 ustawy jest wyliczeniem przykładowym, co oznacza, że Krajowa Rada Komornicza jest umocowana również do podejmowania działań także w innych sprawach, które nie zostały wymienione *expressis verbis* w art. 85, a które dotyczą spraw i interesów komorników sądowych.

Z zestawienia przepisu art. 83 i 85 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wynika zatem, że organem, do którego samoistnych kompetencji należy podejmowanie działań w interesie komorników jest Krajowa Rada Komornicza. Nie czerpie ona swego umocowania do działania w sprawach dotyczących interesów komorników sądowych z uchwał Krajowego Zjazdu

Komorników, bowiem do kompetencji tego organu – poza zadaniami wymienionymi w art. 80 ust. 2 i 3 ustawy – należy wyłącznie opiniowanie uchwał w najważniejszych sprawach dotyczących komorników i warunków ich pracy. Zatem rola Krajowego Zjazdu Komorników jest wyłącznie rolą opiniodawczą.

Natomiast kompetencje Krajowej Rady Komorniczej do działania wynikają z przepisów art. 83 w zw. z art. 85 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Uchwałą nr 633/III o wystąpieniu z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego Krajowa Rada Komornicza podjęła na swym posiedzeniu w dniu z dnia 10 marca 2010 r.

Kwestionowane przepisy dotyczą zakresu działania samorządu komorniczego i interesów tworzących go komorników.

Wniosek spełnia więc wymagania przewidziane w art. 191 ust. 1 pkt 4 i 191 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Kwestionowane we wniosku przepisy dotyczą sytuacji prawnej komorników sądowych w zakresie odnoszącym się do ich uprawnień i obowiązków, a także odnoszących się do innej sfery objętej zakresem działania wnioskodawcy, jaką jest sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

II

1. Uzasadniając zarzut naruszenia przez przepisy art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w zw. z art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, należy na wstępie wskazać, iż samorząd komorniczy sprawuje pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu komornika sądowego.

W świetle unormowań zawartych w art. 17 ust. 1 Konstytucji, tworząc samorząd komorniczy, jak też inne samorządy reprezentantów zawodów zaufania publicznego, ustawodawca nie może kształtować w sposób dowolny zakresu jego kompetencji. Z przepisu tego wynika bowiem, że jest on ograniczony konstytucyjnym wymaganiem pozostawienia mu pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 in fine Konstytucji.

Konstytucyjną istotą samorządu zawodowego osób wykonujących zawody zaufania publicznego jest zatem posiadanie kompetencji do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Kompetencje te, dotyczą organizowania sposobu i trybu wykonywania owych zawodów oraz czuwania nad ich właściwym spełnianiem, przy czym są one wykonywane na warunkach samodzielności.

Wynika stąd, że ustawodawca, który decyduje się na skorzystanie z kompetencji wynikającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji, zobligowany jest do zagwarantowania temu samorządowi uprawnień umożliwiających sprawowanie pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 *in fine* Konstytucji. Na okoliczność tę kilkakrotnie zwracał uwagę w swoim orzecnictwie Trybunał Konstytucyjny, w tym m.in. wyroku z dnia 26 marca 2008 r., sygn. akt K 4/07, czy też w wyroku z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06.

W pierwszym z tych wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że powierzenie samorządom zawodowym, reprezentującym zawody zaufania publicznego, „pieczy” nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony wskazuje na konstytucyjne ograniczenie ustawodawcy działającego w drodze ustawy. W wypadku kształtowania przez ustawę kompetencji samorządu zawodowego, konieczne jest zachowanie „istoty” pieczy. Wobec tego, jak stwierdził dalej Trybunał Konstytucyjny, na tle art. 17 ust. 1 Konstytucji swoboda wkraczania przez ustawodawcę w sfery związane z realizacją zadań samorządu zawodowego nie jest więc nieograniczona. Wymaga w szczególności zachowania uprawnień samorządu niezbędnych dla realizacji ustanowionej przez Konstytucję powinności sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego.

Analiza różnych ustaw, które powołały do życia samorzady zawodowe osób wykonujących zawody zaufania publicznego wskazuje, iż sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu polega m.in. na współdecydowaniu o dopuszczeniu do zawodu, ustalaniu zasad etyki i deontologii zawodowej, jak również orzekaniu w sprawach odpowiedzialności za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu.

W myśl art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, to do ustawodawcy należy decyzja zarówno o powołaniu samorządu osób wykonujących zawody zaufania publicznego, jak też wskazanie instrumentów pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów i dokładne określenie zasad jej sprawowania. Zatem – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06 - gdy ustawodawca tworzy samorząd reprezentantów zawodów publicznego zaufania (pojęcie zastane), jest ograniczony zarazem

wymaganiem pozostawienia mu pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 *in fine* Konstytucji. Według Trybunału Konstytucyjnego oznacza to, że ustawie „zwykłej”, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, można przypisać rolę czynnika kreacji samorządów określonych w tym przepisie, lecz nie można już przypisać jej roli wyznacznika kompetencji takiego samorządu w zakresie wykraczającym poza granice *verba legis constitutionalis*, tj. także w sferze sprawowania należytej pieczy nad wykonywaniem zawodu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powierzenie samorządom zawodowym reprezentującym zawody zaufania publicznego „należytej pieczy” nad wykonywaniem tych zawodów wskazuje bowiem, po pierwsze, na fakt konstytucyjnego ograniczenia ustawodawcy „zwykłego” działającego za pomocą ustawy, po drugie, na konieczność zachowania wymagania „należytości pieczy” w wypadku kształtowania przez ustawę kompetencji samorządu zawodowego. Ujęcie to wykazuje podobieństwo do konstrukcji proporcjonalnych wkroczeń ustawodawcy „zwykłego” w zakres kształtowania podmiotowych praw konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W konkluzji Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że swoboda ustawodawcy wkraczania w granice zadań samorządu nie jest nieograniczona.

W szczególności nie można uznać by ustawodawca mógł w sposób dyskrejonalny kształtować zakres i treść instrumentów sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Owo sprawowanie pieczy stanowi bowiem wyznaczoną przez Konstytucję istotę samorządu zawodów zaufania publicznego. Każde zatem uszczuplenie przez ustawodawcę zwykłego kompetencji stanowiących o jego istocie, stanowi zatem wkroczenie w obszar, który został zarezerwowany przez Konstytucję dla tego samorządu i ograniczenie go w jego podmiotowych prawach konstytucyjnych.

Tymczasem analiza uregulowań dotyczących poszczególnych zawodów prawniczych prowadzi do wniosku, że ustawodawca uznał, iż optymalnym sposobem przygotowania do wykonywania wszystkich bez wyjątku zawodów prawniczych jest aplikacja. W jej ramach aplikanci przechodzą nie tylko szkolenie teoretyczne, ale także doskonałą umiejętności praktyczne. Jednocześnie w przyjętym przez polskiego ustawodawcę modelu przygotowania i wykonywania reglamentowanych zawodów prawniczych objęto cały przebieg wszystkich aplikacji pieczę organów samorządów zawodowych, której celem i skutkiem ma być należyte wykonywanie zawodu. Model taki został w szczególności przyjęty w odniesieniu do kształcenia osób mających wykonywać zawód komornika sądowego.

Piecza samorządu komorników sądowych nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika polega m.in. na takiej organizacji toku kształcenia osób, które w przyszłości zostaną powołane na stanowisko komornika sądowego, by osoby te zdobyły realną wiedzę i umiejętności praktyczne, które są konieczne dla wykonywania tego zawodu. W związku z tym samorząd komorniczy przygotowuje odpowiednie standardy kształcenia zarówno teoretycznego, jak też praktycznego, które pozwalają na jej zdobycie. Poprzez te działania uzyskuje się gwarancję, że osoby, które zostaną powołane na stanowisko komornika sądowego będą posiadały dostateczną wiedzę teoretyczną i praktyczną, która pozwoli na zgodne z prawem prowadzenie egzekucji. Nawet bowiem najstaranniej przygotowany i przeprowadzony egzamin komorniczy nie może zastąpić kompleksowego przygotowania w postaci aplikacji komorniczej, gdyż nie sprawdza on wszystkich umiejętności i predyspozycji koniecznych do wykonywania tego zawodu. W kręgu osób, które na podstawie zaskarżonej regulacji mają prawo przystąpienia do egzaminu komorniczego, mogą pojawić się osoby, które co prawda zdadzą egzamin, nie będą miały jednak dostatecznego przygotowania zawodowego do dokonywania czynności komornika sądowego, których waga i znaczenie są bardzo istotne. Komornik jest bowiem funkcjonariuszem publicznym. Jest on pomocniczym organem wymiaru sprawiedliwości, który stosuje prawo, w tym również środki przymusu. Zatem podejmowane przez niego działania i podejmowane przez niego rozstrzygnięcia dotyczą wprost sfery praw i wolności osób trzecich. To zaś przynajmniej w założeniu wymagałoby, by posiadał on bardzo wysoką teoretyczną i praktyczną wiedzę prawniczą. Tę zaś ma zapewnić właśnie aplikacja komornicza.

Tymczasem wkroczenie ustawodawcy zwykłego we wskazaną wyżej sferę i zwolnienie pewnych kategorii osób z obowiązku zdobycia w drodze aplikacji teoretycznej i praktycznej wiedzy koniecznej do wykonywania zawodu komornika sądowego pozbawia częściowo samorząd komorniczy jego konstytucyjnych uprawnień. Jest to również rozstrzygnięcie noszące znamiona arbitralności. W ten bowiem sposób ustawodawca uznaje *a priori*, że osoby wymienione w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 posiadają stosowną wiedzę, która gwarantuje prawidłowe wykonywanie zawodu komornika.

Arbitralności wkroczenia ustawodawcy w sferę uprawnień samorządu komorniczego należy upatrywać w szczególności w tym, iż dopuścił on do powołania na stanowisko komornika osób, które nie odbyły żadnej aplikacji stanowiącej zorganizowaną formę kształcenia zawodowego prawników, a które zdobyły jakąś wiedzę w formach niezorganizowanych, poprzez praktyczne

zajmowanie się prawem, wspomagając poszczególne osoby zatrudniające kandydatów na komorników sądowych. O ile odbycie aplikacji sędziowskiej, adwokackiej, radcowskiej, czy notarialnej może dawać pewną gwarancję, iż osoba, którą ją ukończyła posiada pewną wiedzę i umiejętności prawnicze, o tyle gwarancji tej nie daje samo zajmowanie się bliżej niedookreślonymi sprawami w związku ze wspomaganiem osoby zatrudniającej w wykonywaniu przez nią zawodu prawniczego. W tej bowiem sytuacji brak jest jakichkolwiek prawnych gwarancji, że osoba taka zapoznała się ze wszystkimi zagadnieniami koniecznymi do wykonywania zawodu, oraz że nabyła praktyczne umiejętności konieczne do jego wykonywania.

Ponadto, przepisy art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji zwalniają od odbycia aplikacji komorniczej osoby, które zajmowały się w praktyce prawem nie tylko w ramach trwałego stosunku prawnego, jakim jest stosunek pracy, lecz również w ramach każdej innej umowy cywilnoprawnej. Użycie takiego sformułowania oznacza, iż praca taka może być wykonywana np. na podstawie umowy o dzieło, czy innej umowy o świadczenie usług na rzecz kancelarii. W praktyce będzie to oznaczało, że wykonanie jednej choćby umowy o dzieło, której okres wykonania zostanie ustalony na 5 lat będzie dawał prawo do ubiegania się o powołanie na stanowisko komornika sądowego bez odbycia aplikacji. Oznacza to, że na stanowisko komornika sądowego będzie mogła zostać powołana osoba, która zajmowała się wyłącznie jednym zagadnieniem prawnym, nie stykając się jednocześnie z jakimikolwiek innymi kwestiami stosowania prawa.

W tym stanie, samorząd komorniczy zostaje całkowicie pozbawiony wpływu na przebieg kształcenia zawodowego osób ubiegających się o powołanie na stanowisko komornika sądowego, a tym samym pewnego zakresu wpływu na sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu przez komornika sądowego. To zaś uzasadnia zarzut naruszenia przez art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Uzasadniając zarzut naruszenia przez przepisy art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w zw. z art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji przepisu art. 2 Konstytucji RP, należy na wstępie wskazać, iż przepisy art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w brzmieniu nadanym 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), dopuszczają możliwość powołania na stanowisko komornika sądowego bez odbycia aplikacji komorniczej: 1) osób,

które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu komorniczego wykonywały w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o której mowa w art. 4a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, z późn. zm.), lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, z późn. zm.), na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego (art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji), 2) osób, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu komorniczego wykonywały w kancelarii notarialnej, na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z czynnościami wykonywanymi przez notariusza (art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji).

Użyte w tych przepisach sformułowania „wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego” oraz „wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z czynnościami wykonywanymi przez notariusza” budzą bowiem wątpliwości dotyczące precyzji wyodrębnienia osób, które są zwolnione od obowiązku odbycia aplikacji. Wprawdzie przepisy art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 precyzują, iż wymienione w nich czynności mają wykazywać bezpośredni związek, jednakże nie z działalnością prawniczą, lecz odpowiednio „ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę”, lub z „czynnościami wykonywanymi przez notariusza”. Zatem przepisy te nie wymagają, by czynności te miały bezpośredni związek z samym stosowaniem prawa, a zatem by były to czynności polegające na świadczeniu pomocy prawnej, czy też czynności polegające na przygotowywaniu umów, czy innych dokumentów tworzonych przez notariusza. Wystarczy, by były to czynności bezpośrednio wiążące się z czynnościami adwokatów, radców prawnych lub notariuszy.

Tymczasem tego rodzaju związek może polegać np. na przepisaniu dokumentów, czy też na ich korekcie itp., a więc nie pozwalających na zdobycie praktycznych umiejętności świadczenia usług prawniczych.

Wskutek takiego sformułowania przepisów art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2, należy przyjąć, że wyznaczają one niedookreślony krąg osób, które miałyby prawo do powołania na stanowisko komornika sądowego bez odbycia aplikacji komorniczej, co nie gwarantuje precyzyjnego wyodrębnienia kategorii osób. Tym samym przepisy art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 naruszają art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto z normy wyprowadzonej z art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w zw. z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wynika, że wymienione w przepisach art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 osoby uzyskują prawo do powołania na stanowisko komornika sądowego bez odbycia aplikacji komorniczej, o ile wykonywały wymienione w nich czynności przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu komorniczego, przy czym owe pięcioletnie okresy zatrudnienia, o których mowa w ust. 5 pkt 1 i 2 ustala się jako sumę okresów obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru.

To ostatnie sformułowanie, w myśl którego pięcioletnie okresy zatrudnienia, o których mowa w ust. 5 pkt 1 i 2 ustala się jako sumę okresów obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru jest na tyle niejasne, że może w procesie jego wykładni powodować tak daleko idące wątpliwości, że okażą się one nieusuwalne. Dotyczy to, w szczególności, wrażenia "suma okresów pracy obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru". Można domniemywać, że ustawodawca zmierzał do uregulowania sposobu sumowania okresów zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy (na tzw. ułamkach etatu). Zamiar swój ustawodawca zwerbalizował w sposób wysoce zawiły i nie w pełni jednoznaczny, posługując się niejasnym znaczeniowo określeniem "z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru". Proporcjonalność pozostaje zawsze określoną relacją dwóch lub większej liczby wartości mierzalnych ilościowo, które powinny być jednoznacznie wskazane przez prawodawcę. Skoro zaś nie uczyniono tego, przepis ten jest na tyle dysfunkcyjny, że nie można ustalić jego treści. W konsekwencji, nie można również ustalić, w jaki sposób powinny być ustalane okresy, o których mowa w 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

Ponadto, należy wskazać, że przepisy poszczególnych ustaw normujących status osób wykonujących poszczególne zawody prawnicze przewidują przepływ osób pomiędzy tymi zawodami. Jednakże, w każdym wypadku zawsze dotyczy to osób, które w innym zawodzie prawniczym nabyły w formach zaplanowanych i zorganizowanych określone umiejętności teoretyczne i praktyczne. Dzięki temu, fakt ich posiadania nie może budzić wątpliwości.

Analiza kształtowania się zawodu komornika sądowego prowadzi do wniosku, iż zawód ten został ukształtowany przez ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji jako zawód prawniczy, do podjęcia którego nie wystarczą wyłącznie studia prawnicze, lecz wymagane jest przejście stosunkowo długiego i złożonego trybu kształcenia prawniczego. Wynika to z zawłości problemów prawnych, jakie muszą rozwiązywać przedstawiciele zawodów prawniczych. Wiąże się to również z odpowiedzialnością za skutki popełnionych błędów.

Do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji status komornika sądowego regulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 grudnia 1960 r. o komornikach (Dz.U. nr 13 poz. 66 ze zm.). Zgodnie z § 6 tego rozporządzenia, kandydaci na stanowiska komorników powinni odbywać praktykę u komornika i złożyć egzamin według przepisów rozporządzenia niniejszego. Natomiast zgodnie z § 7 tego aktu, do praktyki mogli być dopuszczeni, w ramach przyznanych dla danego sądu wojewódzkiego etatów, kandydaci odpowiadający warunkom ogólnym dopuszczenia do praktyki, określonym w przepisach o państwowej służbie cywilnej, jeżeli ponadto posiadali wykształcenie co najmniej w zakresie szkoły średniej i ukończyli 24 lata.

Dopiero ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych wprowadziła wysokie wymagania dotyczące zarówno posiadania wykształcenia prawniczego, jak też kształcenia zawodowego. Założeniem, które zostało przyjęte w tej ustawie było założenie polegające na zrównaniu wymogów dotyczących trybu kształcenia prawniczego dla osób ubiegających się o dopuszczenie do wykonywania zawodu komornika sądowego z wymaganiami obowiązującymi w innych zawodach prawniczych. Stan ten miał być osiągnięty nie tylko poprzez wprowadzenie wymogu ukończenia studiów prawniczych lub administracyjnych, a następnie wyłącznie studiów prawniczych, lecz również poprzez ustanowienie wymogu odbycia kształcenia teoretycznego i praktycznego w trakcie aplikacji komorniczej oraz ustanowienie wymogu odbycia stażu w charakterze asesora komorniczego.

Wprowadzenie tego rodzaju wymogów wynika stąd, iż uległa istotnej zmianie pozycja prawna komornika sądowego. O ile w przeszłości był to urzędnik sądowy wykonujący w trakcie postępowania egzekucyjnego różnego rodzaju czynności pod nadzorem sądu, o tyle obecnie wykonuje on samodzielnie czynności egzekucyjne, które ingerują w sferę wolności obywatelskich. Stąd też konieczne stało się stworzenie takich standardów kształcenia zawodowego, które zapewniłyby uzyskanie wysokiej wiedzy prawniczej.

Tymczasem na mocy kwestionowanych przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w brzmieniu nadanym 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) nastąpił istotny regres w sferze standardów kształcenia prawniczego, stawianych kandydatom do zawodu komornika sądowego. Znowelizowana ustawa dopuszcza możliwość powołania na stanowisko komornicze osób, które wprawdzie mogły nabyć takie umiejętności, wykonując określone czynności w kancelarii adwokackiej, radcowskiej, czy też notarialnej, jednakże żaden przepis ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, w tym również przepis art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2, nie przewiduje jakichkolwiek mechanizmów, które pozwoliłyby na weryfikację tej okoliczności. Ustawodawca kierował się zatem domniemaniem, iż każda osoba, która w praktyce zajmuje się prawem przez okres 5 lat musi nabyć takie umiejętności, które pozwolą jej na wykonywaniu zawodu komornika sądowego. Jest to jednak założenie błędne, bowiem osoba zatrudniona w kancelarii adwokackiej, pod opieką adwokata, który specjalizuje się w sprawach karnych, nie nabędzie takich umiejętności, które pozwoliłyby jej na wykonywanie zawodu komornika sądowego. Można mieć także wątpliwości, czy osobie zatrudnionej w kancelarii notariusza będą powierzane czynności polegające na sporządzaniu umów, a więc wykonywaniu czynności należące do istoty tego zawodu prawniczego. Osoby te będą raczej wykonywały czynności o charakterze technicznym, takie jak badanie ksiąg wieczystych, czy też asystowanie przy odbieraniu informacji koniecznych dla sporządzenia aktu notarialnego. Stąd też wiedza nabyta przez osoby, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji będzie wiedzą wycinkową, która może być w nikłym stopniu przydatna dla wykonywania zawodu komornika. To zaś oznacza, że do jego wykonywania byłyby dopuszczane osoby, których działania mogłyby prowadzić do wyrządzenia szkód zarówno wierzycielom, jak też dłużnikom.

Skoro zatem żaden przepis ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nie przewiduje czy to mechanizmu gwarantującego nabycie określonej wiedzy prawniczej, alternatywnego dla aplikacji, czy też mechanizmu weryfikacji posiadanej wiedzy, należy uznać, iż przepis art. 10 ust 5 pkt 1 i 2 narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji.

3. Usadawiając zarzut naruszenia przez przepisy art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w zw. z art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji przepisu art. 2 Konstytucji RP, należy również stwierdzić, iż przepisy

są dysfunkcjonalne. Zgodnie bowiem z przepisem art. 10 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, na stanowisko komornika może być powołana osoba, która spełnia wymogi unormowane w tym przepisie, w tym m.in. pracowała w charakterze asesora komorniczego co najmniej 2 lata (art. 10 ust. 1 pkt 10 ustawy). Tymczasem w myśl art. 32 ust. 1 tej ustawy, na stanowisko asesora komorniczego może zostać powołana osoba odpowiadająca wymogom:

- 1) określonym w art. 10 ust. 1 pkt 1-9, lub
- 2) z art. 10 ust. 1 pkt 1-7, która w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o powołanie na stanowisko asesora komorniczego pracowała co najmniej 5 lat na stanowisku referendarza sądowego.

Analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, że osoby, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy, w celu uzyskania powołania na stanowisko asesora muszą spełnić wszystkie wymogi określone w art. 10 ust. 1 pkt 1-9 tego aktu. Muszą zatem również odbyć aplikację komorniczą, bowiem żaden przepis nie zwalnia ich wprost od tego obowiązku. Jeśli zatem osoby te nie odbędą aplikacji komorniczej, nie będą mogły zostać powołane na stanowisko asesora komorniczego.

Jeśli jednak osoby te nie odbędą wymaganego okresu asesury, nie będą mogły zostać powołane na stanowisko komornika sądowego, bowiem przepis art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy nie uchyla w stosunku do tej kategorii osób wymogu pracy w charakterze asesora komorniczego co najmniej przez 2 lata.

Powstaje zatem poważny problem dotyczący wykładni wskazanych wyżej przepisów art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w zw. z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Powstaje bowiem pytanie, czy uregulowane w nim uchylenie wymogu odbycia aplikacji komorniczej rozciąga się także na etap powołania na stanowisko asesora komorniczego. Jedyne pozytywne rozstrzygnięcie tej kwestii pozwoliłoby na uznanie, że przepisy te są zgodne z art. 2 Konstytucji RP. W innym bowiem wypadku przepisy te musiałyby zostać uznane za sprzeczne z zasadą poprawnej legislacji.

Dokonując wykładni tych przepisów można byłoby przyjąć w drodze rozumowania *a minori ad maius*, iż uchylają one również obowiązek odbycia aplikacji komorniczej na etapie powoływania na stanowisko asesora komorniczego. Skoro bowiem osoby wymienione w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy mogą być powołane na stanowisko komornika sądowego bez odbycia aplikacji komorniczej, to tym bardziej mogą być powołane na stanowisko asesora.

Jednakże na przeszkodzie takiemu sposobowi wykładni tych przepisów stoi choćby przepis art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy, który normuje zasady powoływania na stanowisko asesora komorniczego referendarza sądowego. Na mocy art. 10 ust. 3 ustawy, osoby te mogą ubiegać się o powołanie na to stanowisko mimo nieobycia aplikacji komorniczej i niezłożenia egzaminu komorniczego, pod warunkiem jednak, że wykażą się co najmniej dwuletnim okresem pracy na stanowisku asesora komorniczego. Jednocześnie przepis art. 32 ust. 1 pkt 2 wyraźnie stanowi, że w momencie powoływania na stanowisko asesora komorniczego, osoby te zwolnione są z wymogu zarówno odbycia aplikacji jak też zdania egzaminu komorniczego. Wynika stąd, że przy konstruowaniu tego ostatniego przepisu ustawodawca przyjął zasadę odrębnego normowania przesłanek powoływania na stanowisko asesora komorniczego i komornika sądowego.

W tym stanie nie wydaje się możliwe, by przepisom art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w zw. z art. 10 ust. 6 ustawy można było przypisać taką treść, iż uchylają one również obowiązek odbycia aplikacji komorniczej w stosunku do osób, które ubiegają się o powołanie na stanowisko asesora komorniczego. Wobec powyższego, osoby te w momencie powoływania na stanowisko komornika nie mogą wykazać się odpowiednim okresem zatrudnienia na stanowisku asesora sądowego, co powoduje, że nie mogą zostać powołane na to stanowisko.

W konsekwencji, jeśli skutek wadliwego unormowania w przepisach art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w zw. z art. 10 ust. 6 ustawy przesłanek powołania na stanowisko komornika sądowego osób w nim wymienionych, osoby te nie mogą zostać powołane na to stanowisko, to przepisy te naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji.

III

1. Uzasadniając zarzut naruszenia przepisu art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez przepis art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości zawiesza obligatoryjnie komornika w czynnościach w wypadku, gdy na podstawie art. 55 § 1 Kodeksu postępowania karnego został przeciw niemu wniesiony akt oskarżenia przez samego pokrzywdzonego, należy na wstępie wskazać, iż przepis art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji stanowi, że Minister Sprawiedliwości zawiesza komornika w czynnościach, jeżeli przeciwko komornikowi jest prowadzone postępowanie o

umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości został zatem określony w sposób bardzo szeroki. Nie jest on bowiem ograniczony żadnym katalogiem przestępstw „urzędniczych”, których popełnienie przez komornika stanowiłoby przeszkodę do sprawowania przez niego funkcji. Dodatkowo, ze sformułowania zdania wstępnego przepisu art. 15 ust. 1 ustawy wynika, że kompetencja przyznana Ministrowi Sprawiedliwości jest kompetencją związaną, bowiem musi on zawiesić komornika w czynnościach, o ile tylko zostało wszczęte przeciw niemu postępowanie o umyślne przestępstwa lub przestępstwa skarbowe, ścigane z oskarżenia publicznego. Minister nie ma zatem żadnego marginesu dla dokonania oceny, czy w konkretnej sytuacji, ze względu na interes publiczny, należy zastosować środek w postaci zawieszenia komornika w czynnościach, czy też nie stosować tego środka.

Pojęcie przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego jest pojęciem normatywnym, wyznaczonym przepisami Kodeksu karnego. Zasadniczo w sprawach o te przestępstwa akt oskarżenia wnoszony jest przez oskarżyciela publicznego. Jednakże, w myśl art. 55 § 1 Kodeksu postępowania karnego, akt oskarżenia w sprawach ściganych z oskarżenia publicznego może być również w pewnych sytuacjach wniesiony przez samego pokrzywdzonego. Przy tym, poprzez sam fakt wniesienia aktu oskarżenia przez pokrzywdzonego w charakterze oskarżyciela posiłkowego, nie zmienia się charakter przestępstwa, które pozostaje przestępstwem ściganym z oskarżenia publicznego.

Z powyższych regulacji wynika zatem, że również wniesienie aktu oskarżenia przez pokrzywdzonego będzie skutkowało obligatoryjnym zawieszeniem komornika w czynnościach przez Ministra Sprawiedliwości.

Przepis art. 55 § 1 Kodeksu postępowania karnego stanowi, że pokrzywdzony może wnieść do sądu akt oskarżenia, w razie powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania karnego. Tymczasem przesłanką odmowy wszczęcia postępowania karnego jest brak uzasadnionego podejrzenia, iż popełniono przestępstwo. Natomiast przesłanką umorzenia takiego postępowania jest brak podstaw do wniesienia aktu oskarżenia.

Oceny, czy zachodzą wskazane wyżej przesłanki odmowy wszczęcia postępowania lub jego umorzenia dokonuje bezstronny i niezawisły organ państwa powołany do strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw. Do tego, by możliwe było wniesienie subsydiarnego aktu oskarżenia przez pokrzywdzonego, organ ten dwukrotnie musi dokonać oceny, czy brak jest podstaw do ścigania określonej osoby.

Inaczej jest, gdy subsydiarny akt oskarżenia wnosi sam pokrzywdzony. Jak trafnie podnoszono już w przeszłości w literaturze, pokrzywdzony jest zawsze zaangażowany emocjonalnie w sprawę. To zaś kryje w sobie niebezpieczeństwo zbytnej zaciekłości i braku obiektywizmu w jego wystąpieniach oskarżycielskich. Uprawnienia oskarżycielskie mogą być wykorzystane do osobistych rozgrywek niemających nic wspólnego z celami wymiaru sprawiedliwości (B. Budner, *Koncepcje uprawnień oskarżycielskich pokrzywdzonego w sprawach ściganych z urzędu*, ZNUŁ 1972, Prawo, nr 92, s. 16). Zatem o tym, czy do sądu zostanie skierowany subsydiarny akt oskarżenia, decyduje osoba osobiście zainteresowana w sprawie, której oceny dotyczące bytu przestępstwa są często bardzo subiektywne, zaś motywem jej postępowania nie zawsze jest zamiar doprowadzenia do ukarania sprawcy przestępstwa.

W konsekwencji, jeśli uwzględni się wskazaną wyżej okoliczność w procesie analizy przepisu art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, to w istocie będzie należało dojść do wniosku, że wypadku, gdy postępowanie karne zostanie wszczęte na podstawie subsydiarnego aktu oskarżenia, to w istocie wola osoby pokrzywdzonej i jej nieobiektywna ocena prawna okoliczności sprawy, będą przesądzały o obligatoryjnym zawieszeniu komornika w czynnościach.

Zawieszenie komornika w czynnościach jest tymczasem daleko idąca dolegliwością. Uniemożliwia mu bowiem czasowo wykonywanie zawodu i osiąganie dochodów. Stanowi zatem głęboką ingerencję w jego wolności osobiste, w szczególności zaś ingeruje w jego wolność wykonywania zawodu, którą gwarantuje przepis art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Oczywiście, wolność ta nie ma charakteru absolutnego i może zostać poddana określonym ograniczeniom prawnym. Jednakże ograniczenia te dopuszczalne są tylko przy poszanowaniu zasady proporcjonalności, a więc stosownie do ogólnych zasad wyznaczonych w Konstytucji. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Przy czym nie mogą one naruszać istoty wolności i praw. Ponadto wkroczenie to powinno być proporcjonalne.

Tymczasem wkroczenie ustawodawcy w sferę wolności wykonywania pracy, która jest chroniona przez art. 65 ust. 1 Konstytucji RP nie jest proporcjonalne. Niewątpliwie, można uzasadnić zawieszenie komornika w czynnościach, w wypadku, gdy powołany do tego organ, po dokonaniu

obiektywnej oceny sprawy ustali, iż istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przez komornika przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego. W takiej sytuacji można bowiem uznać, iż istnieje wątpliwość co do spełniania przez niego wymagań kwalifikacyjnych koniecznych do wykonywania zawodu komornika sądowego.

Inaczej jest jednak w sytuacji, w której obiektywne i działające bezstronnie organy państwa wyrażają ocenę, iż przestępstwa nie popełniono lub też, że brak jest podstaw do wniesienia aktu oskarżenia, zaś odmienne zdanie wyrazi sama osoba pokrzywdzona, dając temu wyraz poprzez wniesienie subsydiarnego aktu oskarżenia. Jej odmienna, ujemna ocena zachowania komornika sądowego będzie często dyktowana emocjami. W szczególności będzie to miało miejsce, gdy zachowanie komornika kwalifikowane przez osobę prywatną jako przestępstwo będzie związane z czynnościami egzekucyjnymi wykonywanymi przez komornika. Prowadzenie egzekucji samo w sobie jest odczuwane przez dłużników jako krzywdzące i niesprawiedliwe, stąd też trudno mówić o obiektywizmie tych osób w procesie oceny zachowań komorników w trakcie prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Tymczasem, przyjmując w art. 15 ust. 1 pkt 1 rozwiązanie normatywne, zgodnie z którym również prowadzenie postępowania przeciw komornikowi na podstawie subsydiarnego aktu oskarżenia skutkuje obligatoryjnym zawieszeniem go w czynnościach, ustawodawca uznał, że także w tej sytuacji zostają zakwestionowane wymagania kwalifikacyjne do wykonywania zawodu komornika sądowego. Jest to zbyt dalekie wkroczenie w sferę chronioną konstytucyjnie. Wprawdzie wkroczenie to następuje w oparciu o przepis rangi ustawowej, jednakże o jego zastosowaniu decyduje wola osoby prywatnej. Już sama ta okoliczność może budzić wątpliwość co do zgodności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania z Konstytucją. Pogląd ten jest tym bardziej uzasadniony, że ustawa o komornikach sądowych i egzekucji nie przewiduje w ogóle możliwości zawieszenia komornika w czynnościach w wypadku, gdy toczy się przeciw komornikowi postępowanie karne o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego, a więc w sytuacji, w której osąd o tym, czy komornik dopuścił się przestępstwa wydaje sam pokrzywdzony i w związku z tym podejmuje określone działania przed sądem. Zgodnie bowiem z przepisem art. 15 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 2, komornik może zostać zawieszony w czynnościach, gdy przeciw komornikowi prowadzone jest postępowanie z oskarżenia publicznego, z zatem gdy oskarżycie publiczny postawił mu zarzut popełnienia przestępstwa.

Tymczasem sytuacja, w której pokrzywdzony wnosi do sądu subsydiarny akt oskarżenia jest podobna do sytuacji, w której podmiot taki wnosi akt oskarżenia w sprawie ściganej z oskarżenia prywatnego. W obu tych wypadkach ocena zachowania kwalifikowanego jako przestępstwo dokonywana jest przez samego pokrzywdzonego. Stąd też ustawodawca założył, iż w sytuacji, gdy wnoszony jest akt oskarżenia przeciw komornikowi w sprawie ściganej z oskarżenia prywatnego, nie może to samo przez się przesądzać o utracie przez komornika kwalifikacji do wykonywania zawodu. Takie samo rozstrzygnięcie normatywne powinno zostać również przyjęte przez ustawodawcę w wypadku wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia.

Jeśli uzna się jednak, że także w wypadku gdy postępowanie karne toczy się na skutek wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, może w pewnych sytuacjach zachodzić konieczność zawieszenia komornika sądowego w czynnościach, to ingerencja tego rodzaju powinna być poprzedzona oceną niezależnego organu, czy faktycznie zachodzą ku temu przesłanki. Tylko w takiej sytuacji ingerencja w sferę chronioną konstytucyjnie mogłaby zostać uznana za proporcjonalną. W takiej sytuacji nie można byłoby uznać, iż wkroczenie ustawodawcy w sferę chronioną konstytucyjnie jest nadmierne i nieproporcjonalne. Jednak dopóki zawieszenie komornika w czynnościach wskutek wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia będzie obligatoryjne, nie można uznać, iż wynikające stąd ograniczenie wolności obywatelskich nie jest nadmierne a jednocześnie spełnia wymóg proporcjonalności.

W tym stanie należy uznać, że przepis art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości zawiesza obligatoryjnie komornika w czynnościach w wypadku, gdy na podstawie art. 55 § 1 Kodeksu postępowania karnego został przeciw niemu wniesiony akt oskarżenia przez samego pokrzywdzonego, jest niezgodny z 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji RP przez przepis art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, należy na wstępie wskazać, iż zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Z przepisu tego wynika, że z woli ustrojodawcy, dla utworzenia samorządu zawodowego na podstawie tego przepisu konieczne jest zajęcie obiektywnej przesłanki, jaką jest uznanie określonego zawodu za zawód

zaufania publicznego. Jeśli przesłanka ta zachodzi, ustawodawca może powołać tego rodzaju samorząd. Przy tym, w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji, kreacja w drodze ustawy takiego samorządu polega na przekazaniu w drodze ustawy strukturze samorządowej pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Jak już szeroko wywodził wnioskodawca (pkt II, 1 uzasadnienia niniejszego wniosku), a co również należy ponownie podnieść w uzasadnieniu niniejszego zarzutu, konstytucyjną istotą samorządu zawodowego osób wykonujących zawody zaufania publicznego jest zatem posiadanie kompetencji do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Kompetencje te, dotyczą organizowania sposobu i trybu wykonywania owych zawodów oraz czuwania nad ich właściwym spełnianiem, przy czym są one wykonywane na warunkach samodzielności.

Wynika stąd, że ustawodawca, który decyduje się na skorzystanie z kompetencji wynikającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji, zobligowany jest do zagwarantowania temu samorządowi uprawnień umożliwiających sprawowanie pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 *in fine* Konstytucji. Na okoliczność tę kilkakrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, w tym m.in. w wyroku z dnia 26 marca 2008 r., sygn. akt K 4/07, czy też w wyroku z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06.

W pierwszym z tych wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że powierzenie samorządom zawodowym, reprezentującym zawody zaufania publicznego, „pieczy” nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony wskazuje na konstytucyjne ograniczenie ustawodawcy, działającego w drodze ustawy. W wypadku kształtowania przez ustawę kompetencji samorządu zawodowego, konieczne jest zachowanie „istoty” pieczy. Ponadto wskazał on, że na tle art. 17 ust. 1 Konstytucji swoboda wkraczania przez ustawodawcę w sfery związane z realizacją zadań samorządu zawodowego nie jest więc nieograniczona. Wymaga w szczególności zachowania uprawnień samorządu niezbędnych dla realizacji ustanowionej przez Konstytucję powinności sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego.

Analiza różnych ustaw, które powołały do życia samorzady zawodowe osób wykonujących zawody zaufania publicznego wskazuje, że sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, polega m.in. na współdecydowaniu o dopuszczeniu do zawodu, ustalaniu zasad etyki i deontologii zawodowej, jak również orzekaniu w sprawach odpowiedzialności za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu.

W myśl art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, to do ustawodawcy należy decyzyja zarówno o powołaniu samorządu osób wykonujących zawody zaufania publicznego, jak też wskazanie instrumentów pieczy nad należytyym wykonywaniem tych zawodów i dokładne określenie zasad jej sprawowania. Zatem – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06 - gdy ustawodawca tworzy samorząd reprezentantów zawodów publicznego zaufania (pojęcie zastane), jest ograniczony zarazem wymaganiem pozostawienia mu pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 *in fine* Konstytucji. Według Trybunału Konstytucyjnego oznacza to, że ustawie „zwykłej”, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, można przypisać rolę czynnika kreacji samorządów określonych w tym przepisie, lecz nie można już przypisać jej roli wyznacznika kompetencji takiego samorządu w zakresie wykraczającym poza granice *verba legis constitutionalis*, tj. także w sferze sprawowania należytej pieczy nad wykonywaniem zawodu. Powierzenie samorządom zawodowym reprezentującym zawody zaufania publicznego „należytej pieczy” nad wykonywaniem tych zawodów wskazuje bowiem zdaniem Trybunału, po pierwsze, na fakt konstytucyjnego ograniczenia ustawodawcy „zwykłego” działającego za pomocą ustawy, po drugie, na konieczność zachowania wymagania „należytości pieczy” w wypadku kształtowania przez ustawę kompetencji samorządu zawodowego. Ujęcie to wykazuje podobieństwo do konstrukcji proporcjonalnych wkroczeń ustawodawcy „zwykłego” w zakres kształtowania podmiotowych praw konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W konkluzji Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że swoboda ustawodawcy wkraczania w granice zadań samorządu nie jest nieograniczona.

Tymczasem przepis art. 15 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wyłącza z zakresu kompetencji samorządu komorniczego sprawę oceny zachowania komorników, przeciwko którym został wniesiony prywatny akt oskarżenia, a więc sprawę, która ze względu na konstytucyjne cele istnienia samorządu komorników, mieści się w obszarze jej kompetencji. Ustawodawca wkracza zatem w sferę praw samorządu komorniczego, która została wyznaczona w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Wkroczenie to jest bardzo daleko idące, bowiem uszczupla jedną z jego istotnych kompetencji, która pozwala mu na wykonywanie jego konstytucyjnych zadań sprawowania należytej pieczy nad wykonywaniem zawodu komornika, ograniczając jego uprawnienie do oceny zachowań komornika sprzecznych z prawem.

Wkroczenie to nie spełnia wymogów unormowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie jest bowiem proporcjonalne, ani też nie spełnia innych warunków wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W myśl art. 78 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, kompetencja do zawieszania w czynnościach komornika przeciw któremu toczy się postępowanie dyscyplinarne lub karne zostało powierzone samorządowi komorniczemu. Zasadniczo, postępowanie w tym przedmiocie powinno zostać wszczęte z urzędu. Nie wyklucza to jednak możliwości złożenia stosownego wniosku przez podmioty, o których mowa w art. 74 ust. 1 ustawy, a więc również przez Ministra Sprawiedliwości, prezesów sądów, czy też przez sędziów-wizytatorów (tak A. Marciniak, Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 303). W świetle obowiązujących unormowań, Minister Sprawiedliwości może zatem z łatwością doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i rozpoznania kwestii zawieszenia komornika w czynnościach, bez konieczności ograniczania kompetencji samorządu zawodowego.

Skoro ustawodawca zdecydował się na ustanowienie w drodze ustawy samorządu zawodowego komorników sądowych, uznając, iż będzie on sprawował skutecznie pieczę nad wykonywaniem zawodu komornika sądowego, to powstaje pytanie, czy są jakieś przyczyny, by ograniczać obecnie te uprawnienia.

W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, takie wkroczenie w kompetencje samorządu mogłoby mieć miejsce w wypadku, gdyby było to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Wymagałoby to jednak stwierdzenia, że działanie samorządu i wykonywanie powierzonych mu w drodze ustawy kompetencji zagraża owym wartościom konstytucyjnym.

Jednakże już sama konstatacja, że ustawodawca musiał ograniczyć samorządowi komorniczemu kompetencje, które przyznał mu w drodze ustawy, bowiem wymagały tego przyczyny wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest w jakimś sensie wewnętrznie sprzeczna. Musiałoby to oznaczać, że przyznając określone uprawnienia samorządowi, ustawodawca doprowadził do stanu, w którym wartości te zostały zagrożone.

Oczywiście, można sobie wyobrazić sytuację, w której tego rodzaju sprzeczności w działaniu ustawodawcy nie można byłoby zarzucić. Mogłoby tak być w szczególności w wypadku, gdyby podmiot, któremu przyznano określone kompetencje realizował je w taki sposób, że zagroziłoby to wartościom konstytucyjnym wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, np. poprzez powstrzymywanie się od korzystania z niej lub też jej wykorzystywanie w sposób sprzeczny z celami ustawy. W takim konkretnym wypadku istniałoby

niewątpliwie przesłanki do pozbawienia samorządu przyznanej mu kompetencji i powierzenie jej wykonania innemu podmiotowi.

Tymczasem znowelizowana ustawa o komornikach sądowych i egzekucji nie pozbawiła samorządu komorniczego kompetencji do orzekania w przedmiocie zawieszenia komorników sądowych w czynnościach, na co wskazuje treść art. 78 ust. 1 tego aktu. Jednakże przyznała ona Ministrowi Sprawiedliwości nieograniczone żadnymi przesłankami uprawnienie do zawieszenia komornika w czynnościach, co w efekcie ograniczyło prawo samego samorządu komorniczego.

Wkroczenie w kompetencję samorządu komorniczego można byłoby również uzasadnić tym, że w niektórych wypadkach konieczne jest szybkie podjęcie działań zmierzających do niedopuszczenia komornika sądowego do wykonywania czynności. Tymczasem działanie organów samorządu komorniczego jako organów kolegialnych charakteryzuje się pewną inercją, co uzasadniałoby powierzenie pewnych kompetencji organowi monokratycznemu, jakim jest Minister Sprawiedliwości.

Sytuacja taka nie ma jednak miejsca w wypadku, gdy zostaje wniesiony akt oskarżenia w sprawie ściganej z oskarżenia publicznego przez samego pokrzywdzonego. W tym bowiem wypadku ograniczenie kompetencji samorządu zawodowego następowałoby w związku z wyrażeniem przez osobę prywatną subiektywnej oceny, iż komornik dopuścił się przestępstwa. Zatem to wola osoby prywatnej w sposób pośredni powodowałaby ograniczenie kompetencji samorządu zawodowego komorników sądowych.

Trudno również uznać, iż ograniczenie kompetencji samorządu komorniczego w sferze orzekania o zawieszenia komorników sądowych w czynnościach, gdy zostaje wniesiony przeciw niemu subsydiarny akt oskarżenia, jest konieczne ze względu na takie wartości jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny, moralność publiczna, czy też wolności lub prawa innych osób.

W końcu, należy wskazać, iż orzecznictwo dyscyplinarne, którego elementem jest również orzekanie o zawieszeniu komornika w czynnościach, jest niewątpliwie jednym z podstawowych uprawnień samorządu zawodowego, decydującym o jego istocie. Ograniczenie tego uprawnienia stanowi zatem ingerencję w samą istotę samorządu. Pozbawia bowiem ten samorząd jednego z bardzo istotnych instrumentów sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu.

Tymczasem, w myśl art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten ma gwarantować jednostce określony

status w państwie oraz zabezpieczać ją przed arbitralnymi aktami władzy publicznej.

Z wyrażonej w przepisie art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla władz publicznych obowiązek działania nie tylko w ramach ustaw, lecz także zgodnie z zasadą legalizmu.

Wskazano wyżej, ograniczając uprawnienia samorządu komorniczego w sferze sprawowania orzecznictwa dyscyplinarnego, ustawodawca przekroczył wynikające z art. 17 ust. 1 kompetencje dotyczące kreowania samorządów zawodowych. Naruszając ten przepis ustawodawca naruszył zatem również przepis art. 2 Konstytucji RP. Arbitralne wkroczenie przez ustawodawcę w sferę, która świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji nie może być przez niego kształtowana, stanowi bowiem naruszenie zasady państwa prawa.

Z tych wszystkich przyczyn należy uznać, iż uzasadniony jest zarzut naruszenia przepisu art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji przez art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 218, poz. 1592), w zakresie, w jakim przepis ten nakłada na Ministra Sprawiedliwości obowiązek zawieszenia komornika w czynnościach w wypadku, gdy na podstawie art. 55 § 1 Kodeksu postępowania karnego został przeciw niemu wniesiony akt oskarżenia przez samego pokrzywdzonego.

IV

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez przepisy art. 15a ust. 1 pkt 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, należy ponownie wskazać na wstępie, iż zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Z przepisu tego wynika, że z woli ustrojodawcy, dla utworzenia samorządu zawodowego na podstawie tego przepisu konieczne jest zaiscie obiektywnej przesłanki, jaką jest uznanie określonego zawodu za zawód zaufania publicznego. Jeśli przesłanka ta zachodzi, ustawodawca może powołać tego rodzaju samorząd. Przy tym, w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji, kreacja w drodze ustawy takiego samorządu polega na przekazaniu w drodze ustawy strukturze samorządowej pieczy nad

należytem wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Jak już szeroko wywodził wnioskodawca (pkt II, 1 oraz pkt III, 2 uzasadnienia niniejszego wniosku), a co również należy po raz kolejny podnieść w uzasadnieniu niniejszego zarzutu, konstytucyjną istotą samorządu zawodowego osób wykonujących zawody zaufania publicznego jest zatem posiadanie kompetencji do sprawowania pieczy nad należytem wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Kompetencje te, dotyczą organizowania sposobu i trybu wykonywania owych zawodów oraz czuwania nad ich właściwym spełnianiem, przy czym są one wykonywane na warunkach samodzielności.

Wynika stąd, że ustawodawca, który decyduje się na skorzystanie z kompetencji wynikającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji, zobligowany jest do zagwarantowania temu samorządowi uprawnień umożliwiających sprawowanie pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 *in fine* Konstytucji. Na okoliczność tę kilkakrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, w tym m.in. z dnia z dnia 26 marca 2008 r., sygn. akt K 4/07, czy też w wyroku z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06.

W pierwszym z tych wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że powierzenie samorządom zawodowym, reprezentującym zawody zaufania publicznego, „pieczy” nad należytem wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony wskazuje na konstytucyjne ograniczenie ustawodawcy, działającego w drodze ustawy. W wypadku kształtowania przez ustawę kompetencji samorządu zawodowego, konieczne jest zachowania „istoty” pieczy. Ponadto wskazał on, że na tle art. 17 ust. 1 Konstytucji swoboda wkraczania przez ustawodawcę w sfery związane z realizacją zadań samorządu zawodowego nie jest więc nieograniczona. Wymaga w szczególności zachowania uprawnień samorządu niezbędnych dla realizacji ustanowionej przez Konstytucję powinności sprawowania pieczy nad należytem wykonywaniem zawodu zaufania publicznego.

Analiza różnych ustaw, które powołały do życia samorzady zawodowe osób wykonujących zawody zaufania publicznego wskazuje, iż sprawowanie pieczy nad należytem wykonywaniem zawodu, polega m.in. na współdecydowanie o dopuszczeniu do zawodu, ustalaniu zasad etyki i deontologii zawodowej, jak również orzekaniu w sprawach odpowiedzialności za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu.

W myśl art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, to do ustawodawcy należy decyzja zarówno o powołaniu samorządu osób wykonujących zawody zaufania

publicznego, jak też wskazanie instrumentów pieczy nad należytych wykonywaniem tych zawodów i dokładne określenie zasad jej sprawowania. Zatem – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06 - gdy ustawodawca tworzy samorząd reprezentantów zawodów publicznego zaufania (pojęcie zastane), jest ograniczony zarazem wymaganiem pozostawienia mu pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 *in fine* Konstytucji. Według Trybunału Konstytucyjnego oznacza to, że ustawie „zwykłej”, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, można przypisać rolę czynnika kreacji samorządów określonych w tym przepisie, lecz nie można już przypisać jej roli wyznacznika kompetencji takiego samorządu w zakresie wykraczającym poza granice *verba legis constitutionalis*, tj. także w sferze sprawowania należytej pieczy nad wykonywaniem zawodu. Powierzenie samorządom zawodowym reprezentującym zawody zaufania publicznego „należytej pieczy” nad wykonywaniem tych zawodów wskazuje bowiem zdaniem Trybunału, po pierwsze, na fakt konstytucyjnego ograniczenia ustawodawcy „zwykłego” działającego za pomocą ustawy, po drugie, na konieczność zachowania wymagania „należytości pieczy” w wypadku kształtowania przez ustawę kompetencji samorządu zawodowego. Ujęcie to wykazuje podobieństwo do konstrukcji proporcjonalnych wkroczeń ustawodawcy „zwykłego” w zakres kształtowania podmiotowych praw konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W konkluzji Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że swoboda ustawodawcy wkraczania w granice zadań samorządu nie jest nieograniczona.

Tymczasem przepis art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji powodują ograniczenie kompetencji samorządu komorniczego w sprawach oceny zachowań komornika polegających na naruszaniu przepisów prawa lub niewykonaniu zarządzeń, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z punktu widzenia możliwości zastosowania stosownych kar dyscyplinarnych, a więc w sprawach, które ze względu na konstytucyjne cele istnienia samorządu komorników, mieszczą się w obszarze jego kompetencji. Ustawodawca wkracza zatem w sferę praw samorządu komorniczego, która została wyznaczona w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Wkroczenie to jest bardzo daleko idące, bowiem uszczupla jedną z jego istotnych kompetencji, która pozwala mu na wykonywanie jego konstytucyjnych zadań sprawowania należytej pieczy nad wykonywaniem zawodu komornika, ograniczając jego uprawnienie do oceny zachowań komornika sprzecznych z prawem.

Wkroczenie to nie spełnia wymogów unormowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie jest bowiem proporcjonalne, ani też nie spełnia innych warunków wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W myśl art. 71 ustawy o komornikach sądowych, komornik odpowiada dyscyplinarnie za zawinione działania lub zaniechania, a w szczególności za:

- 1) naruszenie powagi i godności urzędu;
- 2) rażąco obrażę przepisów prawa;
- 3) niewykonanie poleceń powizytacyjnych;
- 4) wydatkowanie środków podlegających dokumentacji na działalność rażąco niezgodną z ich przeznaczeniem;
- 5) podejmowanie czynności z nieuzasadnioną zwłoką;
- 6) naruszenie właściwości określonej w art. 8.

Zatem, w świetle tego przepisu, komornik ponosi również odpowiedzialność dyscyplinarną za czyny polegające na rażącym lub uporczywym naruszaniu przepisów prawa oraz za zawinione niewykonanie zarządzeń, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy.

Zasadniczo, postępowanie w przedmiocie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej powinno zostać wszczęte z urzędu. Nie wyklucza to jednak możliwości złożenia stosownego wniosku przez podmioty, o których mowa w art. 74 ust. 1 ustawy, a więc również przez Ministra Sprawiedliwości, prezesów sądów, czy też przez sędziów-wizytatorów (tak A. Marciniak, Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 303). W świetle obowiązujących unormowań, Minister Sprawiedliwości może zatem z łatwością doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i rozpoznania kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej komornika sądowego, bez konieczności ograniczania kompetencji samorządu zawodowego.

Skoro ustawodawca zdecydował się na ustanowienie w drodze ustawy samorządu zawodowego komorników sądowych, uznając, iż będzie on sprawował skutecznie pieczę nad wykonywaniem zawodu komornika sądowego, to powstaje pytanie, z czy są jakieś przyczyny, by ograniczać obecnie te uprawnienia.

W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, takie wkroczenie w kompetencje samorządu mogłoby mieć miejsce w wypadku, gdyby było to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Wymagałoby to jednak stwierdzenia, że działanie samorządu

i wykonywanie powierzonych mu w drodze ustawy kompetencji zagraża owym wartościom konstytucyjnym.

Jednakże już sama konstatacja, że ustawodawca musiał ograniczyć samorządowi komorniczemu kompetencje które przyznał mu w drodze ustawy, bowiem wymagały tego przyczyny wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest w jakimś sensie wewnętrznie sprzeczna. Musiałoby to oznaczać, że przyznając określone uprawnienia samorządowi, ustawodawca doprowadził do stanu, w którym wartości te zostały zagrożone.

Oczywiście, można sobie wyobrazić sytuację, w której tego rodzaju sprzeczności w działaniu ustawodawcy nie można byłoby zarzucić. Mogłoby tak być w szczególności w wypadku, gdyby podmiot, któremu przyznano określone kompetencje realizował je w taki sposób, że zagroziłoby to wartościom konstytucyjnym wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, np. poprzez powstrzymywanie się od korzystania z niej lub też jej wykorzystywanie w sposób sprzeczny z celami ustawy. W takim konkretnym wypadku istniałyby niewątpliwie przesłanki do pozbawienia samorządu przyznanej mu kompetencji i powierzenie jej wykonania innemu podmiotowi.

Wprawdzie znowelizowana ustawa o komornikach sądowych i egzekucji nie pozbawiła całkowicie samorządu komorniczego kompetencji do orzekania w przedmiocie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej komornika za czyny polegające na rażącym lub uporczywego naruszania przepisów prawa oraz za zawinione niewykonanie zarządzeń, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, tym niemniej znacznie ogranicza tę kompetencję. Przyznała ona bowiem Ministrowi Sprawiedliwości nieograniczone żadnymi przesłankami uprawnienie do odwoływania komorników z zajmowanego stanowiska, w wypadku rażącego lub uporczywego naruszania przez nich przepisów prawa oraz w wypadku zawinionego niewykonanie przez nich zarządzeń, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, co w efekcie ograniczyło prawo samego samorządu komorniczego.

Wkroczenie w kompetencję samorządu komorniczego można byłoby uzasadnić tym, że w niektórych wypadkach konieczne jest szybkie podjęcie działań zmierzających do niedopuszczenia komornika sądowego do wykonywania czynności. Tymczasem działanie organów samorządu komorniczego jako organów kolegialnych charakteryzuje się pewną inercją, co uzasadniałoby powierzenie pewnych kompetencji organowi monokratycznemu, jakim jest Minister Sprawiedliwości.

Nie jest to jednak dostateczne uzasadnienie dla wkroczenia w sferę kompetencji samorządu, która została wyznaczona przepisem art. 17 ust. 1

Konstytucji RP. Ustanawiając ten ostatni przepis prawodawca konstytucyjny w pełni zdawał sobie sprawę z faktu, iż organy samorządowe są organami kolegialnymi, a zatem ich działanie musi cechować pewna inercja. Tym niemniej, nie dopuścił on możliwości ustawowego ograniczania praw samorządów w zakresie, w jakim naruszałoby to istotę tego samorządu.

Trudno również uznać, iż ograniczenie kompetencji samorządu komorniczego w sferze orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników sądowych w wypadku rażącego lub uporczywego naruszania przez nich przepisów prawa oraz w wypadku zawinionego niewykonania przez nich zarządzeń, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, jest konieczne ze względu na takie wartości jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny, moralność publiczna, czy też wolności innych osób. Jeśli komornik dopuści się tego rodzaju czynów, zaś Minister Sprawiedliwości lub prezesi sądów okręgowych albo apelacyjnych uznają, że ze względu na te wartości należy uniemożliwić mu wykonywanie czynności, mogą doprowadzić do zawieszenia go w czynnościach.

W końcu, należy wskazać, iż orzecznictwo dyscyplinarne, którego elementem jest również orzekanie o odpowiedzialności komorników za przewinienia dyscyplinarne, jest niewątpliwie jednym z podstawowych uprawnień samorządu zawodowego, decydującym o jego istocie. Ograniczenie tego uprawnienia stanowi zatem ingerencję w samą istotę samorządu. Pozbawia bowiem ten samorząd jednego z bardzo istotnych instrumentów sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu.

Z tych wszystkich przyczyn należy uznać, iż uzasadniony jest zarzut naruszenia przepisu art. 17 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez przepisy art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 571; Dz.U. z 2007 r., Nr 112, poz. 769; Dz.U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156; Dz.U. z 2009 r., Nr 81, poz. 687; Dz.U. z 2009 r., Nr 105, poz. 879; Dz.U. z 2009 r., Nr 223, poz. 1777), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 112, poz. 769).

V

Uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez przepis art. 32b ust. 1 pkt 1 pkt 6 ustawy o

komornikach sądowych i egzekucji jest analogiczne do uzasadnienia zawartego w pkt IV niniejszego wniosku. Tym niemniej, dla porządku wnioskodawca podnosi po raz kolejny podnosi, iż w myśl art. 17 ust. 1 Konstytucji, w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Z przepisu tego wynika, że z woli ustrojodawcy, dla utworzenia samorządu zawodowego na podstawie tego przepisu konieczne jest zajęcie obiektywnej przesłanki, jaką jest uznanie określonego zawodu za zawód zaufania publicznego. Jeśli przesłanka ta zachodzi, ustawodawca może powołać tego rodzaju samorząd. Przy tym, w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji, kreacja w drodze ustawy takiego samorządu polega na przekazaniu w drodze ustawy strukturze samorządowej pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Konstytucyjną istotą samorządu zawodowego osób wykonujących zawody zaufania publicznego jest zatem posiadanie kompetencji do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Kompetencje te, dotyczą organizowania sposobu i trybu wykonywania owych zawodów oraz czuwania nad ich właściwym spełnianiem, przy czym są one wykonywane na warunkach samodzielności.

Wynika stąd, że ustawodawca, który decyduje się na skorzystanie z kompetencji wynikającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji, zobligowany jest do zagwarantowania temu samorządowi uprawnień umożliwiających sprawowanie pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 *in fine* Konstytucji. Na okoliczność tę kilkakrotnie zwracał uwagę w swoim orzecnictwie Trybunał Konstytucyjny, w tym m.in. w wyroku z dnia 26 marca 2008 r., sygn. akt K 4/07, czy też w wyroku z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06.

W pierwszym z tych wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że powierzenie samorządom zawodowym, reprezentującym zawody zaufania publicznego, „pieczy” nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony wskazuje na konstytucyjne ograniczenie ustawodawcy, działającego w drodze ustawy. W wypadku kształtowania przez ustawę kompetencji samorządu zawodowego, konieczne jest zachowanie „istoty” pieczy. Ponadto wskazał on, że na tle art. 17 ust. 1 Konstytucji swoboda wkraczania przez ustawodawcę w sfery związane z realizacją zadań samorządu zawodowego nie jest więc nieograniczona. Wymaga w szczególności zachowania uprawnień samorządu niezbędnych dla realizacji ustanowionej przez Konstytucję

powinności sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego.

Analiza różnych ustaw, które powołały do życia samorzady zawodowe osób wykonujących zawody zaufania publicznego wskazuje, że sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, polega m.in. na współdecydowaniu o dopuszczeniu do zawodu, ustalaniu zasad etyki i deontologii zawodowej, jak również orzekaniu w sprawach odpowiedzialności za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu.

W myśl art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, to do ustawodawcy należy decyzja zarówno o powołaniu samorządu osób wykonujących zawody zaufania publicznego, jak też wskazanie instrumentów pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów i dokładne określenie zasad jej sprawowania. Zatem – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06 - gdy ustawodawca tworzy samorząd reprezentantów zawodów publicznego zaufania (pojęcie zastane), jest ograniczony zarazem wymaganiem pozostawienia mu pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 *in fine* Konstytucji. Według Trybunału Konstytucyjnego oznacza to, że ustawie „zwykłej”, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, można przypisać rolę czynnika kreacji samorządów określonych w tym przepisie, lecz nie można już przypisać jej roli wyznacznika kompetencji takiego samorządu w zakresie wykraczającym poza granice *verba legis constitutionalis*, tj. także w sferze sprawowania należytej pieczy nad wykonywaniem zawodu. Powierzenie samorządom zawodowym reprezentującym zawody zaufania publicznego „należytej pieczy” nad wykonywaniem tych zawodów wskazuje bowiem zdaniem Trybunału, po pierwsze, na fakt konstytucyjnego ograniczenia ustawodawcy „zwykłego” działającego za pomocą ustawy, po drugie, na konieczność zachowania wymagania „należytości pieczy” w wypadku kształtowania przez ustawę kompetencji samorządu zawodowego. Ujęcie to wykazuje podobieństwo do konstrukcji proporcjonalnych wkroczeń ustawodawcy „zwykłego” w zakres kształtowania podmiotowych praw konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W konkluzji Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że swoboda ustawodawcy wkraczania w granice zadań samorządu nie jest nieograniczona.

W myśl art. 33a ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, do aplikantów i asesorów komorniczych stosuje się przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników. Zatem przepis ten powierza orzecznictwo dyscyplinarne w sprawach asesorów komorniczych samorządowi komorniczemu.

Tymczasem przepis art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji powoduje ograniczenie kompetencji samorządu komorniczego w sprawach oceny zachowań asesorów komorniczych polegających na naruszaniu przepisów prawa z punktu widzenia możliwości zastosowania stosownych kar dyscyplinarnych, a więc w sprawach, które ze względu na konstytucyjne cele istnienia samorządu komorników mieszczą się w obszarze jego kompetencji. Ustawodawca wkracza zatem w sferę praw samorządu komorniczego, która została wyznaczona w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Wkroczenie to jest bardzo daleko idące, bowiem uszczupla jedną z jego istotnych kompetencji, która pozwala mu na wykonywanie jego konstytucyjnych zadań sprawowania należytej pieczy nad wykonywaniem zawodu komornika, ograniczając jego uprawnienie do oceny zachowań komornika sprzecznych z prawem.

Wkroczenie to nie spełnia wymogów unormowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie jest bowiem proporcjonalne, ani też nie spełnia innych warunków wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W myśl art. 71 ustawy o komornikach sądowych, komornik odpowiada dyscyplinarnie za zawinione działania lub zaniechania, a w szczególności za:

- 1) naruszenie powagi i godności urzędu;
- 2) rażąco obrażę przepisów prawa;
- 3) niewykonanie poleceń powizytacyjnych;
- 4) wydatkowanie środków podlegających dokumentacji na działalność rażąco niezgodną z ich przeznaczeniem;
- 5) podejmowanie czynności z nieuzasadnioną zwłoką;
- 6) naruszenie właściwości określonej w art. 8.

Zatem, w świetle tego przepisu, asesor komorniczy ponosi również odpowiedzialność dyscyplinarną za czyny polegające na rażącym lub uporczywym naruszaniu przepisów prawa.

Zasadniczo, postępowanie w przedmiocie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej powinno zostać wszczęte z urzędu. Nie wyklucza to jednak możliwości złożenia stosownego wniosku przez podmioty, o których mowa w art. 74 ust. 1 ustawy, a więc również przez prezesów sądów apelacyjnych (tak A. Marciniak, Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 303). W świetle obowiązujących unormowań, prezes sądu apelacyjnego może zatem z łatwością doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i rozpoznania kwestii orzeczenia o odpowiedzialności dyscyplinarnej asesora komorniczego, bez konieczności ograniczania kompetencji samorządu zawodowego.

Skoro ustawodawca zdecydował się na ustanowienie w drodze ustawy samorządu zawodowego komorników sądowych, uznając, iż będzie on sprawował skutecznie pieczę nad wykonywaniem zawodu komornika sądowego, to powstaje pytanie, z czy są jakieś przyczyny, by ograniczać obecnie te uprawnienia.

W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, takie wkroczenie w kompetencje samorządu mogłoby mieć miejsce w wypadku, gdyby było to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Wymagałoby to jednak stwierdzenia, że działanie samorządu i wykonywanie powierzonych mu w drodze ustawy kompetencji zagraża owym wartościom konstytucyjnym.

Jednakże już sama konstatacja, że ustawodawca musiał ograniczyć samorządowi komorniczemu kompetencje które przyznał mu w drodze ustawy, bowiem wymagały tego przyczyny wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest w jakimś sensie wewnętrznie sprzeczna. Musiałoby to oznaczać, że przyznając określone uprawnienia samorządowi, ustawodawca doprowadził do stanu, w którym wartości te zostały zagrożone.

Oczywiście, można sobie wyobrazić sytuację, w której tego rodzaju sprzeczności w działaniu ustawodawcy nie można byłoby zarzucić. Mogłoby tak być w szczególności w wypadku, gdyby podmiot, któremu przyznano określone kompetencje realizował je w taki sposób, że zagraziłoby to wartościom konstytucyjnym wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, np. poprzez powstrzymywanie się od korzystania z niej lub też jej wykorzystywanie w sposób sprzeczny z celami ustawy. W takim konkretnym wypadku istniałyby niewątpliwie przesłanki do pozbawienia samorządu przyznanej mu kompetencji i powierzenie jej wykonania innemu podmiotowi.

Wprawdzie znowelizowana ustawa o komornikach sądowych i egzekucji nie pozbawiła całkowicie samorządu komorniczego kompetencji do orzekania w przedmiocie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej asesora komorniczego za czyny polegające na rażącym lub uporczywego naruszania przepisów prawa, tym niemniej znacznie ogranicza tę kompetencję. Przyznała ona bowiem prezesowi sądu apelacyjnego nieograniczone żadnymi przesłankami uprawnienie do odwoływania asesorów komorniczych z zajmowanego stanowiska, w wypadku rażącego lub uporczywego naruszania przez nich przepisów prawa, co w efekcie ograniczyło prawo samego samorządu komorniczego.

Wkroczenie w kompetencję samorządu komorniczego można byłoby uzasadnić tym, że w niektórych wypadkach konieczne jest szybkie podjęcie działań zmierzających do niedopuszczenia komornika sądowego do wykonywania czynności. Tymczasem działanie organów samorządu komorniczego jako organów kolegialnych charakteryzuje się pewną inercją, co uzasadniałoby powierzenie pewnych kompetencji organowi monokratycznemu, jakim jest Minister Sprawiedliwości.

Nie jest to jednak dostateczne uzasadnienie dla wkroczenia w sferę kompetencji samorządu, która została wyznaczona przepisem art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Ustanawiając ten ostatni przepis prawodawca konstytucyjny w pełni zdawał sobie sprawę z faktu, iż organy samorządowe są organami kolegialnymi, a zatem ich działanie musi cechować pewna inercja. Tym niemniej, nie dopuścił on możliwości ustawowego ograniczania praw samorządów w zakresie, w jakim naruszałoby to istotę tego samorządu.

Trudno również uznać, iż ograniczenie kompetencji samorządu komorniczego w sferze orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej asesorów komorniczych w wypadku rażącego lub uporczywego naruszania przez nich przepisów prawa, jest konieczne ze względu na takie wartości jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny, moralność publiczna, czy też wolności innych osób. Jeśli asesor komorniczy dopuści się tego rodzaju czynu, zaś prezes sądu apelacyjnego uzna, że ze względu na te wartości należy uniemożliwić mu wykonywanie czynności, może najpierw doprowadzić do zawieszenia go w czynnościach, a następnie do wydania stosownego orzeczenia przez organy samorządu zawodowego.

W końcu, należy wskazać, iż orzecznictwo dyscyplinarne, którego elementem jest również orzekanie o odpowiedzialności komorników za przewinienia dyscyplinarne, jest niewątpliwie jednym z podstawowych uprawnień samorządu zawodowego, decydującym o jego istocie. Ograniczenie tego uprawnienia stanowi zatem ingerencję w samą istotę samorządu. Pozbawia bowiem ten samorząd jednego z bardzo istotnych instrumentów sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu.

Z tych wszystkich przyczyn należy uznać, iż uzasadniony jest zarzut naruszenia przepisu art. 17 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez przepisy art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 571; Dz.U. z 2007 r., Nr 112, poz. 769; Dz.U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156; Dz.U. z 2009 r., Nr 81, poz. 687; Dz.U. z 2009 r., Nr 105, poz. 879; Dz.U. z 2009 r.,

Nr 223, poz. 1777), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 112, poz. 769).

VI

Uzasadniając zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP przez przepis art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 571; Dz.U. z 2007 r., Nr 112, poz. 769; Dz.U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156; Dz.U. z 2009 r., Nr 81, poz. 687; Dz.U. z 2009 r., Nr 105, poz. 879; Dz.U. z 2009 r., Nr 223, poz. 1777), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego Dz.U. z 2004 r., Nr 236, poz. 2356) oraz przez ustawę z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 112, poz. 769), w zakresie, w jakim pozbawia zastępowanego komornika prawa do wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku w postaci środków rzeczowych jego kancelarii, na wstępie należy wskazać, iż przepis art. 63 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji stanowi, że z zastrzeżeniem odmienniej umowy zawartej między komornikiem i zastępcą komornika, o którym mowa w art. 26, zastępca komornika pobiera 25 % dochodu zastępowanego komornika w pierwszym miesiącu sprawowania zastępstwa, a w następnych miesiącach - 50 % tego dochodu. Natomiast ustęp drugi tego artykułu stanowi, że jeżeli przyczyną zastępstwa jest zawieszenie komornika w czynnościach, zastępcy komornika należy się do czasu ustania zawieszenia komornika w czynnościach dochód określony w ust. 1, nie dłużej jednak niż przez okres jednego roku. Po upływie jednego roku od dnia zawieszenia komornika w czynnościach zastępca komornika pobiera 100 % dochodu zastępowanego komornika.

Z przytoczonych wyżej przepisów wynika, że w wypadku, gdy zastępca komornika ustanawiany jest w związku z zawieszeniem komornika w czynnościach, przysługuje mu prawo do wynagrodzenia jedynie przez okres roku, natomiast po upływie roku nie ma on prawa do otrzymania jakiegokolwiek wynagrodzenia.

Działanie zastępcy komornika polega na tym, iż wykonuje on działalność egzekucyjną za komornika, który nie może jej wykonywać. W tym celu m.in. obejmuje on kancelarię zastępowanego komornika, którą wykorzystuje dla prowadzenia tej działalności (A. Marciniak, Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz. Warszawa 2009, s. 136).

Kancelaria komornicza stanowi tymczasem zespół środków osobowych i rzeczowych, przy pomocy których prowadzona jest działalność egzekucyjna. Jest ona organizowana przez każdego komornika w momencie powołania go na to stanowisko (art. 13 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji).

Na majątek kancelarii mogą składać się zarówno nieruchomości, jak też różnego rodzaju ruchomości stanowiące wyposażenie biura, pojazdy mechaniczne, czy też różnego rodzaju prawa niemajątkowe, jak np. prawa do programów komputerowych, wykorzystywane w toku działalności egzekucyjnej. Często ich wartość jest znaczna.

Wydatki na zorganizowanie kancelarii, w tym również na zakup wskazanych wyżej składników majątku, ponosi komornik ze swego majątku. Również wydatki związane z nabyciem tych składników w trakcie prowadzenia kancelarii ponoszone są z tego majątku.

Niewątpliwie, wykorzystywanie tego majątku współprzyczynia się do powstania dochodu zastępcy komornika.

W wypadku, gdy zastępstwo komornika wynika z innej przyczyny, niż zawieszenie komornika w czynnościach, zastępowany komornik otrzymuje przez cały okres zastępstwa określoną część dochodów płynących z działalności zastępcy. Zgodnie z art. 63 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, wynosi ona odpowiednio 75% i 50% dochodu zastępowanego komornika. Jeśli jednak przyczyną zastępstwa jest zawieszenie komornika w czynnościach, to zgodnie z art. 63 ust. 2 tej ustawy, wynagrodzenie we wskazanej wysokości przysługuje wyłącznie przez jeden rok. Natomiast w myśl zdania drugiego art. 63 ust. 2, po tym okresie, zastępca pobiera całą kwotę dochodu zastępowanego komornika.

Tego rodzaju rozwiązanie normatywne jest niezgodne z przepisem art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W sytuacji, w której dochodzi do ustanowienia zastępstwa i rozpoczęcia działalności zastępcy komornika, następuje wkroczenie w sferę własności zastępowanego komornika. Polega ono na ograniczeniu prawa własności tego ostatniego podmiotu, na rzecz pierwszego z nich. Polegają ono na możliwości używania przez zastępcę majątku zastępowanego komornika.

Oczywiście, nie można kwestionować samego rozwiązania normatywnego, które pozwala na używanie przez zastępcę składników majątku zastępowanego komornika. Jego przyjęcie jest konieczne dla zapewnienia ciągłości prowadzonych postępowań egzekucyjnych, a tym samym jest uzasadnione względami porządku publicznego oraz ochroną praw wierzycieli. Rozwiązanie to samo przez się nie wydaje się naruszać w sposób nieproporcjonalny prawa własności zastępowanego komornika.

Tym niemniej budzi wątpliwości konstytucyjne to, iż ograniczenie prawa własności może w tym wypadku nastąpić bez stosownego wynagrodzenia.

Wskazano wyżej, że kancelaria komornicza to zespół składników majątku służących prowadzeniu działalności, która przynosi określony dochód, i decyduje również o wielkości tego dochodu. Gdyby zastępca komornika musiał zorganizować własną kancelarię, musiałby ponieść określone wydatki. Tymczasem obejmując kancelarię zastępowanego komornika, uzyskuje on prawo do korzystania z cudzego mienia bez jakiegokolwiek wynagrodzenia. W tym wypadku dochodzi zatem do przepływu określonych wartości pomiędzy majątkiem zastępcy a majątkiem zastępowanego komornika. Zasadniczo, wartość ta jest równa wartości, jaką zaoszczędził zastępca dzięki temu, że nie musiał dokonywać wydatków związanych z uzyskaniem prawa do korzystania z majątku znajdującego się w kancelarii.

W ustawie o komornikach sądowych i egzekucji ustawodawca nie przewidział żadnego mechanizmu kompensaty na rzecz zastępowanego komornika z tytułu utraty możliwości wykorzystywania własnego majątku stanowiącego wyposażenie kancelarii. Za formę takiej kompensaty nie można bowiem uznać wynagrodzenia, do którego ma on prawo w trakcie trwania zastępstwa. Kwota, którą otrzymuje na podstawie art. 63 ustawy komornik zastępowany stanowi bowiem jedynie kompensatę za wkład jego pracy w związku z podejmowanymi czynnościami egzekucyjnymi, których efektem było pobranie opłat egzekucyjnych już po ustanowieniu zastępstwa. Wskazuje na to treść przepisu art. 63 ust. 1 ustawy, który przewiduje, że jedynie w pierwszym miesiącu zastępowany komornik ma prawo do wynagrodzenia w wysokości 75% dochodu, zaś w kolejnych miesiącach – 50% tego dochodu. Rozwiązanie takie wskazuje, iż ustawodawca wyszedł z założenia, że w trakcie pierwszego miesiąca zastępstwa większość pobranych przez zastępcę opłat egzekucyjnych jest związana z czynnościami podejmowanymi przez komornika zastępowanego, zaś w kolejnych miesiącach proporcja ta zmienia się. Natomiast w przepisie tym nie zostały przewidziane mechanizmy kompensaty związane z wykorzystywaniem przez zastępcę mienia znajdującego się w kancelarii.

Ponadto, nawet, gdyby uznać, że w kwocie wynagrodzenia otrzymywanego przez zastępowanego komornika mieści się kompensata za korzystanie z mienia stanowiącego jego własność, to niewątpliwie takiej kompensaty nie uzyska komornik zawieszony w czynnościach, po upływie roku od dnia zawieszenia, bowiem w myśl art. 63 ust. 2 po tym okresie traci on prawo do jakiegokolwiek wynagrodzenia.

Mechanizmu kompensaty na rzecz zastępowanego komornika nie można również się dopatrzeć w unormowaniu zawartym w art. 63 ust. 4 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Przepis ten przewiduje, że kwota, która podlega podziałowi pomiędzy komornika zastępowanego i jego zastępcę stanowi dochód obliczany jako różnica pomiędzy sumą pobranych i ściągniętych opłat w danym miesiącu, powiększoną o zwrot wydatków gotówkowych za przejazdy poza miejscowość będącą siedzibą kancelarii komorniczej, a kosztami działalności egzekucyjnej komornika.

Tymczasem koszty działalności egzekucyjnej, których zamknięty katalog jest zamieszczony w art. 34 ustawy, nie obejmują wartości zużycia mienia, które zostało nabyte przez zastępowanego komornika.

W tym stanie zastępowany komornik nie uzyska żadnej kompensaty za mienie kancelarii, z którego korzystał jego zastępca.

W myśl art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis ten statuuje zasadę równej dla wszystkich ochrony prawa własności, innych praw majątkowych oraz prawa do dziedziczenia. Ze sformułowania tego przepisu wynika, że zakres gwarantowanej przez niego ochrony jest bardzo szeroki. W konsekwencji, jak wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, gwarantuje on ochronę prawną wszystkich praw majątkowych (np. wyroki z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał również w swoim orzecznictwie, że przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji, nawiązując jednocześnie - w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności - do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji ustanawiającej zasadę równości. Ponadto, jak wynika z tego orzecznictwa, ochrona praw majątkowych gwarantowana przez ten przepis ma dwa aspekty:

- po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty;
- po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji" (np. wyroki z dnia: 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10).

Niewątpliwie objęcie przez zastępcę komornika kancelarii komornika zastępowanego powoduje ograniczenie prawa własności tego ostatniego podmiotu sprowadzające się do niemożności korzystania przez niego ze składników majątku kancelarii. Samo to ograniczenie jest uzasadnione zarówno interesem wymiaru sprawiedliwości, jak też interesem wierzycieli. Jednakże ograniczeniu temu towarzyszy również pozbawienie komornika prawa do uzyskania od korzystającego z tego mienia stosownej kompensaty majątkowej. Sytuację taką należy zatem ocenić jako wkroczenie w sferę własności bez stosownego wynagrodzenia.

Wskutek przyjęcia unormowania art. 64 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, zastępowany komornik nie tylko zostaje pozbawiony prawa do korzystania z majątku i pobierania z niego pożytków, lecz również zostaje postawiony w standardowo gorszej sytuacji niż inni właściciele rzeczy i praw majątkowych, co pozwala na sformułowanie zarzutu, iż przepis ten jest przepisem dyskryminującym.

Nierówne traktowanie zastępowanego komornika w stosunku do innych podmiotów można dostrzec na dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, na tle unormowania zawartego w art. 64 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji można dostrzec dyskryminację zastępowanego komornika sądowego w związku z zawieszeniem go w czynnościach w stosunku do innych zastępowanych komorników. Ten ostatni otrzymuje przez cały okres zastępstwa część dochodów z kancelarii. Jeśli uzna się, że owa kwota, którą otrzymuje ten komornik zawiera w sobie również kompensatę za wykorzystywanie majątku kancelarii, to w istocie będzie można stwierdzić, że ograniczenie jego prawa do majątku w związku z ustanowieniem zastępstwa jest kompensowane finansowo.

Tymczasem, gdy przyczyną zastępstwa jest zawieszenie komornika w czynnościach, podmiot ten po roku trwania takiego stanu nie będzie otrzymywał żadnej kwoty wynagrodzenia. Tym samym - nawet przy założeniu, że

wynagrodzenie otrzymywane przez komornika zastępowanego mieści w sobie kompensatę za korzystanie z jego mienia – po upływie roku nie będzie on otrzymywał żadnych dochodów z tytułu korzystania z jego mienia przez zastępcę.

Takie zróżnicowanie sytuacji dwóch zastępowanych komorników nie znajduje żadnego uzasadnienia i jest arbitralne. Kryterium zróżnicowania jest w tym wypadku przyczyna ustanowienia zastępstwa. Nie jest to jednak przyczyna, która mogłaby uzasadnić tego rodzaju zróżnicowanie. Zawieszenie w czynnościach ma bowiem służyć określonym celom społeczny. Ma ono bowiem odsuwać od wykonywania czynności egzekucyjnych osoby, co do których istnieje wątpliwość, czy spełniają one kryteria normatywne konieczne do wykonywania zawodu komornika.

Tymczasem pozbawienie komornika zastępowanego wynagrodzenia, które w jakimś stopniu stanowi kompensatę za korzystanie z jego mienia, staje się dodatkową dolegliwością o charakterze finansowym. Skoro zaś instytucja zawieszenia w czynnościach nie pełni funkcji instrumentu represji, lecz instrumentu o charakterze prewencyjnym, nie może ona stanowić kryterium zróżnicowania sytuacji majątkowej zastępowanych komorników.

Po drugie, na tle unormowania zawartego w art. 64 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji można również dostrzec zróżnicowanie komorników będących właścicielem mienia, w stosunku do wszystkich innych właścicieli majątku. Każdy właściciel może bowiem swobodnie korzystać ze swojego majątku, w tym również czerpać z niego pożytki. Tymczasem zastępowanemu komornikowi możliwość czerpania korzyści z majątku kancelarii zostaje odebrana bez stosownej kompensaty z tego tytułu.

Wprawdzie Konstytucja RP nie reguluje wprost zagadnienia kompensaty z tytułu ograniczenia prawa własności. Tym niemniej analiza poszczególnych regulacji zawartych w tym akcie prowadzi do wniosku, że standardem konstytucyjnym jest dawanie wynagrodzenia z tytułu wkroczenia w prawo własności. Po pierwsze, w myśl art. 21 Konstytucji, każdy kto został pozbawiony własności wskutek wywłaszczenia ma prawo do słusznego odszkodowania. Ponadto z istoty ochrony własności można wyprowadzić wniosek o konieczności dania stosownego wynagrodzenia w wypadku, gdy następuje wkroczenie w tę sferę chronioną konstytucyjnie.

Jednocześnie nie można znaleźć żadnych argumentów, które pozwoliłyby na pozbawienie osoby prawa do uzyskania stosownej kompensaty z tytułu ograniczenia prawa własności tylko na tej podstawie, że osoba ta jest

zastępowanym komornikiem, skoro każda inna osoba, która znalazłaby się w takiej sytuacji mogłaby domagać się stosownej kompensaty.

Z tych wszystkich przyczyn należy uznać, że art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191; zm.: Dz.U. z 2006 r., Nr 135, poz. 949; Dz.U. z 2007 r., Nr 44, poz. 288; Dz.U. z 2007 r., Nr 85, poz. 571; Dz.U. z 2007 r., Nr 112, poz. 769; Dz.U. z 2009 r., Nr 26, poz. 156; Dz.U. z 2009 r., Nr 81, poz. 687; Dz.U. z 2009 r., Nr 105, poz. 879; Dz.U. z 2009 r., Nr 223, poz. 1777), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego Dz.U. z 2004 r., Nr 236, poz. 2356), w zakresie, w jakim pozbawia zastępowanego komornika prawa do wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku w postaci środków rzeczowych jego kancelarii, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Załączniki:

- 1) pełnomocnictwo,
- 2) Regulamin działania Krajowej Rady Komorniczej,
- 3) uchwała Krajowej Rady Komorniczej z dnia 10 marca 2010 r.,
- 4) wyciąg z protokołu posiedzenia Krajowej Rady Komorniczej z dnia 10 marca 2010 r.
- 5) lista obecności na posiedzeniu Krajowej Rady Komorniczej w dniu 10 marca 2010 r.,
- 6) pięć egzemplarzy wniosku wraz z załącznikami.


RADCA PRAWNY
Mirosław Kutnik

