

83/7/A/2012

WYROK

z dnia 25 lipca 2012 r.

Sygn. akt K 14/10*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Marek Kotlinowski
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 lipca 2012 r., wniosku Krajowej Rady Komorniczej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku 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, ze zm.), 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), z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu wskazanym w punkcie 1, w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości zawiesza obligatoryjnie komornika w czynnościach w wypadku, gdy na podstawie art. 55 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) został przeciw niemu wniesiony akt oskarżenia przez samego pokrzywdzonego, z art. 2, art. 17 ust. 1 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu wskazanym w punkcie 1, z art. 17 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 4) art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1, w brzmieniu wskazanym w punkcie 1, z art. 17 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

* Sentencja została ogłoszona dnia 31 lipca 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 867.

- 5) art. 63 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. powołanej w punkcie 1, 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. Nr 236, poz. 2356) oraz w brzmieniu wskazanym w punkcie 1, w zakresie, w jakim pozbawia zastępowanego komornika prawa do wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku w postaci środków rzeczowych jego kancelarii, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 oraz z 2012 r. poz. 759) są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim odnosi się do postępowań wszczętych na podstawie subsydiarnego aktu oskarżenia o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 63 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

I

1. Krajowa Rada Komornicza (dalej: KRK lub wnioskodawca) na podstawie wniosku z 4 maja 2010 r., zgodnie z uchwałą z 10 marca 2010 r., nr 633/III, wystąpiła o zbadanie zgodności:

1) art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach bądź ustawa), 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; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.) z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2007 r., w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości zawiesza obligatoryjnie komornika w czynnościach, w wypadku gdy na podstawie art. 55 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r.

– Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) został przeciw niemu wniesiony akt oskarżenia przez samego pokrzywdzonego, z art. 2, art. 17 ust. 1 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 3) art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2007 r., z art. 17 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 4) art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 2007 r., z art. 17 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
 5) art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2007 r. oraz 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. Nr 236, poz. 2356; dalej: ustawa zmieniająca z 2004 r.), w zakresie, w jakim pozbawia zastępowanego komornika prawa do wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku w postaci środków rzeczowych jego kancelarii, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

We wniosku wskazano, że KRK jest organem samorządu zawodowego komorników sądowych, będącym reprezentantem komorników, działającym na podstawie ustawy o komornikach. Jako podstawę prawną do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego powołano art. 83 w związku z art. 85 ustawy o komornikach. Pierwszy ze wskazanych przepisów stwierdza, że reprezentantem komorników jest Krajowa Rada Komornicza, drugi zaś stanowi przykładowe wyliczenie spraw, w jakich jest ona umocowana do działania. Zdaniem wnioskodawcy, przedmiot zaskarżenia wskazany we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego mieści się w zakresie działania KRK, wynikającym z art. 85 ustawy o komornikach. W ocenie KRK, zakwestionowane przepisy dotyczą zakresu działania samorządu komorniczego (sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony) oraz interesów tworzących go komorników (tj. ich sytuacji prawnej w zakresie odnoszącym się do ich uprawnień i obowiązków). Wnioskodawca wskazał, że w związku z tym wniosek spełnia wymagania przewidziane w art. 191 ust. 1 pkt 4 i art. 191 ust. 2 Konstytucji oraz w art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

1.1. Zarzuty wobec art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach.

1.1.1. W ocenie wnioskodawcy, zwolnienie osób wymienionych w zakwestionowanym art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach z odbycia aplikacji komorniczej narusza art. 17 ust. 1 Konstytucji, przez to że częściowo pozbawia samorząd komorniczy jego konstytucyjnych uprawnień, tj. sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika. Wnioskodawca twierdzi, że ustawodawca, tworząc samorząd komorniczy, nie może w sposób dowolny kształtować zakresu jego kompetencji, jest bowiem ograniczony konstytucyjnym wymogiem pozostawienia samorządowi pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, „konstytucyjną istotą samorządu zawodowego osób wykonujących zawody zaufania publicznego” jest 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 właściwym jego wykonywaniem i mają charakter samodzielny.

Z analizy uregulowań dotyczących poszczególnych zawodów prawniczych wynika, zdaniem KRK, że ustawodawca za optymalny sposób przygotowania do wykonywania zawodów prawniczych uznał aplikację. Jednocześnie w wypadku reglamentowanych zawodów prawniczych, w ocenie wnioskodawcy, „cały przebieg wszystkich aplikacji” objęto pieczęcią organów samorządów zawodowych.

W odniesieniu do zawodu komornika sądowego, KRK wskazała, że, w jej ocenie, piecza samorządu komorników sądowych nad należytym wykonywaniem zawodu polega m.in. na takiej organizacji toku kształcenia przyszłych komorników, by osoby te zdobyły realną wiedzę i umiejętności praktyczne konieczne do jego wykonywania. W związku z tym samorząd komorniczy przygotowuje odpowiednie standardy kształcenia, uzyskując w ten sposób gwarancję, że osoby, które zostaną powołane na stanowisko komornika, będą posiadały dostateczną wiedzę teoretyczną i praktyczną pozwalającą na zgodne z prawem prowadzenie egzekucji. Zdaniem wnioskodawcy, nawet najstaranniej przygotowany i przeprowadzony egzamin komorniczy nie może zastąpić kompleksowego przygotowania w postaci aplikacji komorniczej, ponieważ nie sprawdza wszystkich umiejętności i predyspozycji koniecznych do wykonywania zawodu. Wnioskodawca wyraził obawę, że w kręgu osób, które na podstawie zaskarżonej regulacji mają prawo przystąpienia do egzaminu komorniczego, mogą pojawić się osoby, które choć zdadzą egzamin, nie będą miały dostatecznego przygotowania zawodowego do dokonywania czynności komornika sądowego. Komornik jest funkcjonariuszem publicznym, jest pomocniczym organem wymiaru sprawiedliwości stosującym prawo – w tym również środki przymusu. Podejmowane przez niego działania i rozstrzygnięcia dotyczą wprost sfery praw i wolności osób trzecich. To zaś, przynajmniej w założeniu, wymagałoby, aby posiadał dużą wiedzę prawniczą, tak teoretyczną jak i praktyczną. Zdobycie takiej wiedzy zapewniać ma aplikacja komornicza.

Zwolnienie pewnych kategorii osób z obowiązku odbycia aplikacji, w ocenie wnioskodawcy, nosi także znamiona arbitralności. Ustawodawca bowiem *a priori* uznaje, że osoby wymienione w tych przepisach posiadają wiedzę gwarantującą prawidłowe wykonywanie zawodu. W szczególności zarzut ten KRK odnosi do osób, które nie odbyły żadnej aplikacji, a które „zdobyły jakąś wiedzę w formach niezorganizowanych, poprzez praktyczne zajmowanie się prawem, wspomagając poszczególne osoby zatrudniające kandydatów na komorników sądowych”. O ile bowiem odbycie aplikacji sędziowskiej, adwokackiej, radcowskiej czy notarialnej może dawać, zdaniem wnioskodawcy, pewną gwarancję, że osoba, która ją ukończyła, posiada pewną wiedzę i umiejętności prawnicze, o tyle zajmowanie się, jak to ujmie wnioskodawca, „bliżej niedookreślonymi sprawami” w ramach wspomagania osoby wykonującej zawód prawniczy nie daje jakichkolwiek prawnych gwarancji zaznajomienia się z wiedzą teoretyczną i praktycznymi umiejętnościami koniecznymi do wykonywania zawodu.

1.1.2. Wnioskodawca zarzuca art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach także to, że przepisy te zwalniają z aplikacji osoby zajmujące się prawem w praktyce nie tylko w ramach trwałego stosunku prawnego, jakim jest stosunek pracy, ale również w ramach każdej innej umowy cywilnoprawnej, w tym np. umowy o dzieło. W ocenie KRK, taka regulacja uprawnia do złożenia egzaminu osobę, która mogła zajmować się wyłącznie jednym zagadnieniem prawnym, wykonując jedną umowę o dzieło, której okres wykonania ustalono na 5 lat. KRK uważa, że w tej sytuacji samorząd komorniczy jest całkowicie pozbawiony wpływu na przebieg kształcenia zawodowego osób ubiegających się o powołanie na stanowisko komornika, a tym samym „pewnego zakresu wpływu na sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu przez komornika sądowego”, co pozostaje w sprzeczności z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

1.1.3. W odniesieniu do zarzutu niezgodności z art. 2 Konstytucji przepisów zawartych w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach, KRK wskazała, że 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” nie pozwalają na precyzyjne wyodrębnienie podmiotów,

które są zwolnione od obowiązku odbycia aplikacji. Podkreśliła, że co prawda art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 precyzuje, iż wymienione tam 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”. Przepisy te nie wymagają zatem, by czynności te miały bezpośredni związek z samym stosowaniem prawa, a zatem by były to czynności polegające na świadczeniu pomocy prawnej lub też czynności polegające na przygotowywaniu umów czy innych dokumentów tworzonych przez notariusza. Za czynność bezpośrednio wiążącą się z czynnościami adwokatów, radców prawnych lub notariuszy może być więc uznane np. przepisywanie dokumentów lub ich korekta. W konsekwencji art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach, przez to, że wyznacza niedookreślony krąg osób uprawnionych do powołania na stanowisko komornika sądowego bez odbycia aplikacji narusza art. 2 Konstytucji.

1.1.4. Zdaniem KRK, zakwestionowana regulacja zawarta w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach narusza art. 2 Konstytucji (zasadę poprawnej legislacji) także przez to, że zwalnia określone podmioty z obowiązku odbycia aplikacji komorniczej przy jednoczesnym braku innego mechanizmu gwarantującego nabycie określonej wiedzy prawniczej czy też mechanizmu weryfikacji posiadanej wiedzy.

Wnioskodawca wskazał, że w przeszłości komornik był urzędnikiem sądowym wykonującym w trakcie postępowania egzekucyjnego różnego rodzaju czynności pod nadzorem sądu, natomiast obecnie samodzielnie wykonuje czynności egzekucyjne, które ingerują w sferę wolności obywatelskich. Konieczne zatem stało się stworzenie takich standardów kształcenia zawodowego, które komornikom zapewniłyby uzyskanie rozległej wiedzy prawniczej. Takie standardy wprowadziła ustawa o komornikach sądowych w jej pierwotnym brzmieniu. Jednakże z chwilą uchwalenia ustawy zmieniającej z 2007 r. nastąpił, w ocenie KRK, istotny regres w sferze standardów kształcenia prawniczego do zawodu komornika sądowego. Znowelizowana ustawa o komornikach dopuszcza możliwość powołania na stanowisko komornika osób, które wprawdzie mogły nabyć takie umiejętności, wykonując określone czynności w kancelarii adwokackiej, radcowskiej czy też notarialnej, jednakże żaden przepis ustawy o komornikach – w tym również art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 – nie przewiduje jakichkolwiek mechanizmów, które pozwoliłyby na weryfikację tego. Ustawodawca kierował się zatem domniemaniem, że każda osoba, która w praktyce zajmuje się prawem przez 5 lat, musi nabyć takie umiejętności, które pozwolą jej na wykonywanie zawodu komornika sądowego. W ocenie wnioskodawcy, jest to założenie błędne, ponieważ osoba zatrudniona w kancelarii adwokackiej pod opieką adwokata specjalizującego się w sprawach karnych, nie nabędzie takich umiejętności, które pozwoliłyby jej na wykonywanie zawodu komornika. Wnioskodawca ma także wątpliwości, czy osobie zatrudnionej w kancelarii notariusza będą powierzane czynności polegające na sporządzaniu umów, a więc wykonywaniu czynności należących do istoty tego zawodu. Zdaniem wnioskodawcy, osoby takie będą raczej wykonywały czynności o charakterze technicznym, jak badanie ksiąg wieczystych czy asystowanie przy odbieraniu informacji koniecznych do sporządzenia aktu notarialnego. Stąd też, w ocenie KRK, wiedza nabyta przez osoby wskazane w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach będzie wiedzą wycinkową, która może być w nikłym stopniu przydatna do wykonywania zawodu komornika. To zaś oznacza, że do wykonywania tego zawodu byłyby dopuszczane osoby, których działania mogłyby prowadzić do wyrządzenia szkód zarówno wierzycielom, jak i dłużnikom.

1.2. Zarzuty wobec art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach.

1.2.1. Wnioskodawca wskazał, że z normy zawartej w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach, wynika, iż wskazane w tych przepisach osoby uzyskują „prawo do powołania na stanowisko komornika sądowego bez odbycia aplikacji komorniczej”, o ile wykonywały wymienione czynności przez co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu komorniczego, przy czym pięcioletnie okresy zatrudnienia ustala się jako sumę okresów obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru. W ocenie wnioskodawcy, użyte przez ustawodawcę sformułowanie, że pięcioletnie okresy zatrudnienia ustala się jako „sumę okresów obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru” jest nieprecyzyjne i na tyle niejasne, że może budzić nieusuwalne wątpliwości w procesie jego wykładni. Można domniemywać, że ustawodawca zmierzał do uregulowania sposobu sumowania okresów zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy (na tzw. ułamkach etatu). Zamiar swój ustawodawca zwerbalizował jednak w sposób wysoce zawyły i nie w pełni jednoznaczny, posługując się niejasnym określeniem „z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru”. Wnioskodawca wskazał, że proporcjonalność pozostaje zawsze określoną relacją dwóch lub większej liczby wartości mierzalnych ilościowo, które powinny być jednoznacznie wskazane przez prawodawcę. Skoro zaś ustawodawca tego nie uczynił, „przepis ten jest na tyle dysfunkcyjny, że nie można ustalić jego treści”. W konsekwencji nie można także ustalić, w jaki sposób powinny być obliczane okresy, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach.

1.2.2. Wnioskodawca wskazuje także na problem wykładni art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach w zestawieniu z art. 10 ust. 1 pkt 10 i art. 32 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 10 na stanowisko komornika może być powołana osoba, która pracowała w charakterze asesora komorniczego co najmniej 2 lata. Natomiast zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy na stanowisko asesora może być powołana osoba, która spełnia wymogi określone: w art. 10 ust. 1 pkt 1-9 ustawy (w tym określony w pkt 8 tego przepisu wymóg odbycia aplikacji komorniczej) lub w art. 10 ust. 1 pkt 1-7 (jeśli 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). Zdaniem KRK, poważne wątpliwości w tym zakresie budzi kwestia, czy zwolnienie osób wymienionych w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach z obowiązku odbycia aplikacji komorniczej przy ubieganiu się o stanowisko komornika rozciąga się także na etap powołania ich na stanowisko asesora komorniczego.

Analiza art. 10 ust. 1 pkt 10 i art. 32 ust. 1 ustawy o komornikach prowadzi do wniosku, że osoby określone w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 najpierw w celu uzyskania powołania na stanowisko asesora muszą spełnić wymogi określone w art. 10 ust. 1 pkt 1-9 ustawy, w tym odbyć aplikację. Żaden przepis nie zwalnia ich bowiem wprost z tego obowiązku.

Wnioskodawca stwierdza, że dokonując wykładni tych przepisów, można byłoby przyjąć w drodze rozumowania *a minori ad maius*, że zakwestionowane przepisy uchylają obowiązek odbycia aplikacji komorniczej także 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 komorniczego. Przeszkodą dla takiego sposobu wykładni tych przepisów jest jednak, zdaniem wnioskodawcy, art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o komornikach, który normuje zasady powoływania na stanowisko asesora komorniczego referendarza sądowego. Na mocy art. 10 ust. 3 ustawy o komornikach, referendarze sądowi mogą ubiegać się o powołanie na stanowisko komornika bez aplikacji komorniczej i bez egzaminu komorniczego, jednak zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 10 muszą wykazać się co najmniej dwuletnim okresem pracy na

stanowisku asesora komorniczego. Jednocześnie art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o komornikach wyraźnie stanowi, że w momencie powoływania na stanowisko asesora komorniczego, osoby te zwolnione są z wymogu zarówno odbycia aplikacji, jak i zdania egzaminu komorniczego. Wynika stąd, zdaniem wnioskodawcy, że podczas konstruowania art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy o komornikach ustawodawca przyjął zasadę odrębnego normowania przesłanek powoływania na stanowisko asesora komorniczego i komornika sądowego.

W ocenie KRK, nie wydaje się możliwe uznanie, że art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach uchyla obowiązek odbycia aplikacji komorniczej również w stosunku do osób, które ubiegają się o powołanie na stanowisko asesora komorniczego. Według wnioskodawcy, „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 art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach przesłanek powołania na stanowisko komornika sądowego osoby te nie mogą zostać powołane na to stanowisko, należałoby uznać, że przepisy te są dysfunkcjonalne i naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji.

1.3. Zarzuty dotyczące art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach.

1.3.1. W ocenie wnioskodawcy, zakres uprawnień Ministra Sprawiedliwości wynikający z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach (stanowiącego, że Minister Sprawiedliwości zawiesza komornika w czynnościach, jeżeli przeciwko komornikowi jest prowadzone postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe) został określony w sposób zbyt szeroki. Minister nie jest ograniczony żadnym katalogiem przestępstw „urzędniczych”, których popełnienie przez komornika stanowiłoby przeszkodę do sprawowania przez niego funkcji. Ponadto kompetencja przyznana Ministrowi Sprawiedliwości jest kompetencją związaną, musi on zawiesić komornika w czynnościach, o ile tylko zostało wszczęte przeciw niemu postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Minister nie ma żadnego marginesu 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.

Wnioskodawca wskazał także, że obligatoryjne zawieszenie komornika w czynnościach może nastąpić także wówczas, gdy subsydiarny akt oskarżenia o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego przeciwko komornikowi wniesie sam pokrzywdzony w trybie art. 55 § 1 k.p.k. (w razie powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania karnego). 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 powołany do strzeżenia praworządności oraz czuwania nad ściganiem przestępstw. Aby możliwe było wniesienie subsydiarnego aktu oskarżenia przez pokrzywdzonego, organ ten dwukrotnie musi dokonać oceny, czy brak jest podstaw do ścigania określonej osoby.

Wnioskodawca wskazuje, że o tym, czy do sądu zostanie skierowany subsydiarny akt oskarżenia, decyduje osoba osobiście zainteresowana, której ocena odnośnie do popełnienia przestępstwa jest często bardzo subiektywna. Ponadto motywem jej postępowania nie zawsze musi być zamiar doprowadzenia do ukarania sprawcy przestępstwa. Wnioskodawca wskazał, że jeśli w procesie analizy art. 15 ust. 1 pkt 1

ustawy o komornikach uwzględni się wskazaną wyżej okoliczność, należy dojść do wniosku, że w wypadku gdy postępowanie karne zostanie wszczęte na podstawie subsydiarnego aktu oskarżenia, to w istocie o obligatoryjnym zawieszeniu komornika w czynnościach będą przesądzały wola osoby pokrzywdzonej i jej nieobiektywna ocena prawna okoliczności istotnych dla sprawy. Tymczasem zawieszenie w czynnościach jest daleko idącą dolegliwością, czasowo uniemożliwiającą wykonywanie zawodu i osiąganie dochodów.

W ocenie wnioskodawcy, art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach, w zakresie, w jakim dotyczy obligatoryjnego zawieszenia komornika w czynnościach, w wypadku gdy na podstawie art. 55 § 1 k.p.k. został przeciwko niemu wniesiony akt oskarżenia przez samego pokrzywdzonego, stanowi nieproporcjonalną ingerencję w jego wolność wykonywania zawodu gwarantowaną w art. 65 ust. 1 Konstytucji. O ile bowiem można uzasadnić zawieszenie komornika w czynnościach, w wypadku gdy powołany do tego organ, po dokonaniu obiektywnej oceny sprawy ustali, że istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przez komornika przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, o tyle trudno uzasadnić obligatoryjne zawieszenie, w sytuacji gdy obiektywne i bezstronne organy państwa wyrażają ocenę, iż przestępstwa nie popełniono (lub też że brak jest podstaw do wniesienia aktu oskarżenia), a odmienne stanowisko wyrazi osoba pokrzywdzona, wnosząc subsydiarny akt oskarżenia.

Wnioskodawca podkreślił, że odmienna, ujemna ocena zachowania komornika sądowego często jest podyktowana emocjami. W szczególności ma to miejsce, gdy zachowanie komornika kwalifikowane przez osobę prywatną jako przestępstwo jest 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 ich obiektywizmie oceny zachowań komorników w trakcie prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Wnioskodawca wskazał, że zarzut niekonstytucyjności art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach jest tym bardziej uzasadniony, że ustawa ta w ogóle nie przewiduje możliwości zawieszenia komornika, w czynnościach w wypadku gdy toczy się przeciw niemu postępowanie karne o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego (a więc w sytuacji, w której oceny tego, czy komornik dopuścił się przestępstwa, dokonuje sam pokrzywdzony i podejmuje określone działania przed sądem). Z analizy art. 15 ustawy o komornikach wynika, zdaniem KRK, że ustawodawca założył, iż wniesienie aktu oskarżenia przeciw komornikowi w sprawie ściganej z oskarżenia prywatnego nie może samo przez się przesądzać o utracie przez komornika kwalifikacji do wykonywania zawodu. W związku z tym, takie samo rozstrzygnięcie normatywne powinno zostać przyjęte przez ustawodawcę w wypadku wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia.

W ocenie KRK, gdyby nawet uznać, że w pewnych sytuacjach może zachodzić konieczność zawieszenia komornika w czynnościach także w wypadku, gdy postępowanie karne toczy się na skutek wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, to i tak tego rodzaju ingerencja powinna być poprzedzona oceną niezależnego organu, czy faktycznie zachodzą ku temu przesłanki. Tylko wówczas wkroczenie ustawodawcy w sferę chronioną konstytucyjnie nie byłoby nadmierne i nieproporcjonalne.

1.3.2. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji przez art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach, wnioskodawca stwierdził, że przepis ten wyłącza z zakresu kompetencji samorządu komorniczego ocenę 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”. Uchwalając ten przepis, ustawodawca wkroczył w sferę praw samorządu komorniczego, wyznaczoną w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ingerencja ta jest głęboka, bo

uszczupla jedną z istotnych kompetencji samorządu, „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”. Ingerencja ta nie spełnia warunków wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności należy ją uznać za nieproporcjonalną.

Wnioskodawca podkreślił, że zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o komornikach, kompetencja w zakresie zawieszania w czynnościach komornika, przeciw któremu toczy się postępowanie dyscyplinarne lub karne, została powierzona samorządowi komorniczemu. Zasadniczo postępowanie w tym zakresie powinno zostać wszczęte z urzędu. Nie wyklucza to jednak możliwości złożenia stosownego wniosku przez podmioty, o których mowa w art. 74 ust. 1 tej ustawy, a więc również przez Ministra Sprawiedliwości, prezesów sądów czy przez sędziów wizytatorów. KRK wskazała, że w świetle obowiązujących unormowań Minister Sprawiedliwości może zatem 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 przyczyny, by ograniczać te uprawnienia. Wnioskodawca argumentuje, że 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 stwierdzenia, że działanie samorządu i wykonywanie powierzonych mu w drodze ustawy kompetencji zagraża owym wartościom konstytucyjnym. Sama jednak konstatacja, iż ustawodawca musiał ograniczyć samorządowi komorniczemu kompetencje, które przyznał mu w drodze ustawy, z uwagi na ochronę wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest wewnętrznie sprzeczna. Musiałoby to bowiem oznaczać, że przyznając określone uprawnienia samorządowi, ustawodawca doprowadził do stanu, w którym wartości te zostały zagrożone.

Wnioskodawca przyznał, że mogłoby dojść do sytuacji, w której podmiot mający określone kompetencje realizowałby je w sposób zagrażający wartościom konstytucyjnym wskazanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji (np. przez powstrzymywanie się od korzystania z kompetencji lub jej wykorzystywanie sprzecznie z celami ustawy), jednak wówczas istniałyby przesłanki do pozbawienia go przyznanej kompetencji i powierzenie jej innemu podmiotowi. Tymczasem znowelizowana ustawa o komornikach nie pozbawiła samorządu komorniczego kompetencji w zakresie orzekania w sprawie zawieszenia komorników sądowych w czynnościach, na co wskazuje treść jej art. 78 ust. 1. Przyznała jednak Ministrowi Sprawiedliwości nieograniczone żadnymi przesłankami uprawnienie do zawieszenia komornika w czynnościach, co wnioskodawca uznaje za wkroczenie w kompetencje samorządu komorniczego.

Ingerencję taką dałoby się uzasadnić argumentem, że w niektórych wypadkach konieczne jest szybkie podjęcie działań zmierzających do niedopuszczenia komornika sądowego do wykonywania czynności. Działanie organów samorządu komorniczego jako organów kolegialnych charakteryzuje się zaś pewną inercją, co uzasadniałoby powierzenie pewnych kompetencji monokratycznemu organowi, jakim jest Minister Sprawiedliwości. Sytuacja taka nie ma jednak miejsca w wypadku, gdy zostaje wniesiony subsydiarny akt oskarżenia. Wówczas ograniczenie kompetencji samorządu zawodowego następowałoby w związku z wyrażeniem przez osobę prywatną subiektywnej oceny, iż komornik dopuścił się przestępstwa. Wnioskodawca uznał, że takie ograniczenie nie jest konieczne ze

względem na bezpieczeństwo lub porządek publiczny, moralność publiczną czy wolności lub prawa innych osób.

Wnioskodawca zaznaczył także, że orzecznictwo dyscyplinarne, którego elementem jest orzekanie o zawieszeniu komornika w czynnościach, jest jednym z podstawowych uprawnień samorządu zawodowego, decydującym o jego istocie. Jego ograniczenie stanowi zatem ingerencję w samą istotę samorządu. Pozbawia bowiem ten samorząd jednego z bardzo istotnych instrumentów sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu.

W ocenie wnioskodawcy, ustawodawca, ograniczając uprawnienia samorządu komorniczego w sferze sprawowania orzecznictwa dyscyplinarnego, przekroczył wynikające z art. 17 ust. 1 Konstytucji kompetencje dotyczące kreowania samorządów zawodowych. Arbitralne wkroczenie przez ustawodawcę w sferę, która w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji nie może być przez niego kształtowana, stanowi jednocześnie naruszenie zasady państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

1.4. Zarzuty dotyczące art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 oraz art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach.

1.4.1. Uzasadniając zarzut naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach, wnioskodawca stwierdził, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości nieograniczonego żadnymi przesłankami uprawnienia do odwoływania komorników z zajmowanego stanowiska w wypadku rażącego lub uporczywego naruszania przez nich przepisów prawa oraz w wypadku zawinionego niewykonania zarządzeń, o których mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy, stanowi ograniczenie kompetencji samorządu komorniczego w sferze orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników. Ustawodawca wkroczył tym samym w sferę praw samorządu komorniczego wyznaczoną przez art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ingerencja ta nie spełnia, zdaniem wnioskodawcy, wymogów określonych w art. 31 ust. 1 Konstytucji – jest nieproporcjonalna i nie służy ochronie wskazanych tam wartości. Jeśli komornik dopuści się czynów wymienionych w art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach, zaś Minister Sprawiedliwości lub prezesi sądów okręgowych albo apelacyjnych uznają, że ze względu na wskazane w art. 31 ust. 1 Konstytucji wartości należy uniemożliwić mu wykonywanie czynności, mogą doprowadzić do zawieszenia go w czynnościach.

Orzecznictwo dyscyplinarne, którego elementem jest orzekanie o odpowiedzialności komorników za przewinienia dyscyplinarne, jest jednym z podstawowych uprawnień samorządu zawodowego, decydującym o jego istocie. Ograniczenie tego uprawnienia stanowi zatem ingerencję w samą istotę samorządu. Pozbawia bowiem samorząd jednego z bardzo istotnych instrumentów sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu.

1.4.2. Wnioskodawca wskazał, że argumenty na poparcie zarzutu naruszenia art. 17 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach są analogiczne do argumentów przedstawionych dla uzasadnienia zarzutu skierowanego wobec art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 tej ustawy. Wnioskodawca stwierdził, że zgodnie z art. 33a ustawy o komornikach, do aplikantów i asesorów komorniczych stosuje się przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników. Przepis ten zatem, zdaniem wnioskodawcy, powierza orzecznictwo dyscyplinarne w sprawach asesorów komorniczych samorządowi komorniczemu. Przyznanie w art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach prezesowi sądu apelacyjnego nieograniczonego żadnymi przesłankami uprawnienia do odwoływania asesora komorniczego z zajmowanego stanowiska, w wypadku rażącego lub uporczywego naruszania przez niego przepisów prawa, stanowi ograniczenie kompetencji

samorządu komorniczego w sferze orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej asesorów komorniczych. Ustawodawca wkroczył w ten sposób w sferę praw samorządu komorniczego wyznaczoną przez art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ingerencja ta nie spełnia wymogów określonych w art. 31 ust. 1 Konstytucji.

1.5. Zarzuty dotyczące art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach.

Wnioskodawca zakwestionował zgodność art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2007 r. oraz w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2004 r., w zakresie, w jakim pozbawia zastępowanego komornika prawa do wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku w postaci środków rzeczowych jego kancelarii – z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca nie uzasadnił, dlaczego kwestionuje wskazany przepis w dwóch brzmieniach.

1.5.1. Wnioskodawca, porównując regulację zawartą w art. 63 ust. 1 ustawy o komornikach z art. 63 ust. 2 tej ustawy, stwierdza, że 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, wynosi ona odpowiednio 75% i 50% dochodu zastępowanego komornika. Jeżeli natomiast przyczyną zastępstwa jest zawieszenie komornika w czynnościach, to wynagrodzenie we wskazanej wysokości przysługuje mu wyłącznie przez jeden rok, i po tym okresie zastępcą, używając w dalszym ciągu majątku zastępowanego komornika, pobiera całą kwotę dochodu zastępowanego komornika. Zdaniem wnioskodawcy, sytuacja ta ogranicza prawo własności zastępowanego komornika bez stosownego wynagrodzenia.

Działanie zastępcy komornika polega na wykonywaniu działalności egzekucyjnej za komornika, który nie może jej wykonywać. W tym celu zastępcą komornika m.in. obejmuje kancelarię zastępowanego komornika i wykorzystuje ją dla prowadzenia tej działalności. Kancelaria komornicza stanowi tymczasem zespół środków osobowych i rzeczowych, dzięki którym prowadzona jest działalność egzekucyjna. Jest ona organizowana przez każdego komornika w momencie powołania go na to stanowisko (art. 13 ust. 1 ustawy o komornikach). Na majątek kancelarii mogą składać się zarówno nieruchomości, jak i ruchomości stanowiące wyposażenie biura, pojazdy mechaniczne czy też prawa niemajątkowe wykorzystywane w toku działalności egzekucyjnej (np. prawa do programów komputerowych). Wydatki na zorganizowanie kancelarii, w tym również na zakup wskazanych wyżej składników majątku, komornik ponosi ze swego majątku. Wykorzystywanie tego majątku przyczynia się do powstania dochodu zastępcy komornika, o którym mowa w art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach.

Wnioskodawca wskazał, że jeśli dochodzi do ustanowienia zastępstwa i rozpoczęcia działalności zastępcy komornika, następuje wkroczenie w sferę własności zastępowanego komornika, które polega na ograniczeniu prawa własności tego ostatniego na rzecz zastępcy. Ograniczenia tego wnioskodawca upatruje w możliwości korzystania przez zastępcę komornika z majątku zastępowanego komornika.

Wnioskodawca wskazał, że nie można kwestionować samego rozwiązania normatywnego pozwalającego na używanie przez zastępcę składników majątku zastępowanego komornika. Jego przyjęcie jest bowiem 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. Jednakże wątpliwości konstytucyjne budzi to, że ograniczenie prawa własności może w tym wypadku nastąpić bez stosownego wynagrodzenia dla

zastępowanego komornika. Zastępca komornika, obejmując kancelarię zastępowanego komornika, uzyskuje prawo do korzystania z cudzego mienia. 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 ustawodawca nie przewidział żadnego mechanizmu kompensaty na rzecz zastępowanego komornika z tytułu utraty możliwości wykorzystywania własnego majątku stanowiącego wyposażenie kancelarii. Za formę takiej kompensaty, zdaniem wnioskodawcy, nie można uznać wynagrodzenia, do jakiego ma on prawo w trakcie trwania zastępstwa. Kwota, jaką zastępowany komornik otrzymuje na podstawie art. 63 ustawy o komornikach stanowi bowiem jedynie kompensatę za wkład jego pracy w związku z podejmowanymi czynnościami egzekucyjnymi, których efektem było pobranie opłat egzekucyjnych już po ustanowieniu zastępstwa. W ocenie wnioskodawcy, wskazuje na to treść 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. Ustawodawca wyszedł zatem z założenia, że w trakcie pierwszego miesiąca zastępstwa większość pobranych przez zastępcę opłat egzekucyjnych jest związana z czynnościami podejmowanymi przez zastępowanego komornika, zaś w kolejnych miesiącach proporcja ta się zmienia.

KRK wskazała ponadto, że nawet gdyby uznać, iż w kwocie wynagrodzenia otrzymywanego przez zastępowanego komornika mieści się kompensata za korzystanie z mienia stanowiącego jego własność, to takiej kompensaty nie uzyska komornik zawieszony w czynnościach po upływie roku od dnia zawieszenia, bo w myśl art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach po tym okresie traci on prawo do jakiegokolwiek wynagrodzenia. Mechanizmu kompensaty na rzecz zastępowanego komornika nie można również znaleźć w art. 63 ust. 4 ustawy o komornikach, ponieważ koszty działalności egzekucyjnej, których zamknięty katalog jest zamieszczony w art. 34 tej ustawy, nie obejmują wartości zużycia mienia, będącego własnością zastępowanego komornika.

1.5.2. Wnioskodawca wskazał, że zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ze sformułowania tego przepisu wynika, że zakres gwarantowanej przez niego ochrony jest bardzo szeroki i, jak wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, gwarantuje on ochronę prawną wszystkich praw majątkowych. Wnioskodawca podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, iż 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 zdania pierwszego Konstytucji, ustanawiającej zasadę równości. Ochrona praw majątkowych gwarantowana przez ten przepis ma dwa aspekty: po pierwsze, jej ochroną objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na swe cechy osobowe czy inne szczególne przymioty; po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów.

Objęcie przez zastępcę komornika kancelarii zastępowanego komornika powoduje „ograniczenie prawa własności tego ostatniego podmiotu sprowadzające się do niemożności korzystania przez niego ze składników majątku kancelarii”. Samo ograniczenie jest uzasadnione interesem wymiaru sprawiedliwości, jak i interesem wierzycieli, jednak towarzyszy mu pozbawienie komornika prawa do uzyskania od korzystającego z tego mienia stosownej kompensaty majątkowej. Jest to zatem wkroczenie w sferę własności bez stosownego wynagrodzenia.

Wskutek przyjęcia unormowania art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach, 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 sprawia, iż przepis ten jest przepisem dyskryminującym. Nierówne traktowanie zastępowanego komornika w stosunku do innych podmiotów dotyczy, zdaniem wnioskodawcy, dwóch płaszczyzn. Po pierwsze, na tle unormowania zawartego w art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach można dostrzec dyskryminację zastępowanego komornika 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 kwota, którą otrzymuje, 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. Jeśli zaś 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 zastępowanego komornika mieści w sobie kompensatę za korzystanie z jego mienia – po upływie roku nie będzie otrzymywał żadnych dochodów z tytułu korzystania z jego mienia przez zastępcę.

Zdaniem KRK, takie zróżnicowanie sytuacji dwóch zastępowanych komorników nie znajduje żadnego uzasadnienia i jest arbitralne. Kryterium zróżnicowania, którym jest w tym wypadku przyczyna ustanowienia zastępstwa, nie jest uzasadnione. Zawieszenie w czynnościach ma służyć określonym celom społecznym – ma odsuwać od wykonywania czynności egzekucyjnych osoby, co do których istnieje wątpliwość, czy spełniają kryteria normatywne konieczne do wykonywania zawodu komornika. Pozbawienie zastępowanego komornika wynagrodzenia 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 stanowić kryterium zróżnicowania sytuacji majątkowej zastępowanych komorników.

1.5.3. Na tle art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach można także dostrzec zróżnicowanie komorników będących właścicielami mienia w stosunku do wszystkich innych właścicieli majątku. Każdy właściciel może 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. Konstytucja nie reguluje wprost zagadnienia kompensaty z tytułu ograniczenia prawa własności, niemniej analiza poszczególnych jej regulacji prowadzi do wniosku, że standardem konstytucyjnym jest przyznanie wynagrodzenia z tytułu wkroczenia w prawo własności. W myśl art. 21 Konstytucji, każdy, kto został pozbawiony własności wskutek wywłaszczenia, ma prawo do słusznego odszkodowania. Ponadto wniosek o konieczności stosownego wynagrodzenia w wypadku, gdy następuje wkroczenie w sferę własności chronionej konstytucyjnie, można wyprowadzić z istoty ochrony własności.

W ocenie KRK, 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.

2. W piśmie z 21 września 2010 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 10 ust. 5 pkt 1 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach, w zakresie, w jakim art. 10 ust. 5 pkt 1 odnosi się do czynności pomocy prawnej świadczonej przez adwokata lub radcę prawnego oraz zawartego w art. 10 ust. 6 wyrażenia „suma okresów obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru”, jest niezgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 10 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach, w zakresie zawartego w art. 10 ust. 6 wyrażenia „suma okresów obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru”, jest niezgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach, w zakresie, w jakim obliguje Ministra Sprawiedliwości do zawieszenia komornika w czynnościach, w wypadku gdy przeciwko komornikowi prowadzone jest postępowanie karne o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego w związku z wniesieniem do sądu aktu oskarżenia o takie przestępstwo przez samego pokrzywdzonego, działającego na podstawie art. 55 § 1 k.p.k., jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

5) art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

6) na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.1. Odnosząc się do kwestii formalnych wniosku, Prokurator Generalny stwierdził, że KRK ma cechy, które pozwalają uznać ją za ogólnokrajową władzę organizacji zawodowej w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. W jego ocenie, uchwała KRK z 10 marca 2010 r., stanowiąca podstawę rozpatrywanego wniosku, wyraża wolę wyeliminowania z porządku prawnego niekonstytucyjnych przepisów, a jej zakres przedmiotowy jest identyczny z zakresem przedmiotowym wniosku.

Wątpliwości, zdaniem Prokuratora Generalnego, może budzić legitymacja KRK do złożenia w trybie art. 191 ust. 2 Konstytucji wniosku o stwierdzenie niezgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji tych spośród zaskarżonych przepisów ustawy o komornikach, które dotyczą dostępu do zawodu komornika sądowego bez odbytej aplikacji, tj. art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2. Przepisy te dopuszczają do egzaminu komorniczego kilka kategorii osób, które nie odbyły aplikacji komorniczej. Według Prokuratora, pojawia się więc pytanie, czy można uznać, że dotyczą one praw i obowiązków komorników, a także czy osoba, która zawodu komornika sądowego jeszcze nie wykonuje, może podlegać „pieczy” sprawowanej przez samorząd w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora, należy uznać, że warunki dopuszczenia do zawodu komornika osób, które mogą zdawać egzamin komorniczy bez odbycia aplikacji komorniczej, muszą zapewniać należyte wykonywanie tego zawodu. W szczególności nie mogą stwarzać niebezpieczeństwa wykonywania go przez osoby bez jakiegokolwiek praktycznego doświadczenia prawniczego. Dopuszczenie do zawodu komornika sądowego osób o niesprawdzonych obiektywnie umiejętnościach zawodowych *per se* ogranicza możliwość sprawowania w stosunku do tych osób przez samorząd zawodowy pieczy nad należyтым wykonywaniem przez nie zawodu. Z tego względu, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie tylko wykonywanie zawodu komornika sądowego, ale także warunki dostępu do tego zawodu powinny podlegać pieczy samorządu, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, tak aby w pewnym zakresie – istotnym dla ochrony interesu publicznego – piecza ta (dotycząca już wykonywania zawodu) nie pozostała iluzoryczna. Stanowisko to, w ocenie Prokuratora Generalnego, znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który przeprowadzał test zgodności z art. 17

ust. 1 Konstytucji tych przepisów ustaw korporacyjnych, które określają warunki dostępu do zawodów zaufania publicznego (zob. wyroki TK z: 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06; 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07 oraz 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr A/5/2009, poz. 67).

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, zdaniem Prokuratora Generalnego, regulacje zawarte w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach podlegają kontroli zgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że w badanej sprawie dominującym kryterium analizy tych przepisów jest ich precyzja.

W odniesieniu do zarzutu związanego z pojęciem „wykonywania w kancelarii notarialnej wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych z czynnościami wykonywanymi przez notariusza” Prokurator Generalny uznał, że w świetle art. 1 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.; dalej: ustawa – Prawo o notariacie) nie może budzić wątpliwości, o jakie czynności chodzi w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o komornikach. Przepis ten zawiera bowiem określenie umożliwiające wskazanie zamkniętego katalogu desygnatów pojęcia „czynności notarialne”. Czynnościami notarialnymi są „czynności, którym strony są obowiązane lub pragną nadać formę notarialną”.

Inne stanowisko Prokurator Generalny zajął w odniesieniu do zarzutu dotyczącego pojęcia „wykonywania w kancelarii adwokackiej lub kancelarii radcy prawnego wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego”. Prokurator przywołał treść art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: ustawa – Prawo o adwokaturze) oraz art. 6 ust. 1 i art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych), zawierających definicje „pomocy prawnej” i stwierdził, że przez użyte w nich wyrażenie „w szczególności”, definicje te mają charakter otwarty. W ocenie Prokuratora Generalnego, może to budzić uzasadnione wątpliwości co do zakresu pojęcia „pomoc prawna”, a w konsekwencji – wątpliwości co do tego, jakiego rodzaju praktyka dopuszcza do egzaminu komorniczego bez odbycia aplikacji komorniczej.

Prokurator wskazał, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zawartym w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, „nie każdy nieprecyzyjny, niejasny lub nielogiczny pod względem językowym przepis lub grupa przypisów może być automatycznie uznany za niekonstytucyjny”. Odwołując się do wskazanych w przywołanym wyroku kryteriów składających się na test określoności prawa, a także do czynników, które należy brać pod uwagę podczas analizy tych kryteriów (m.in. kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane) Prokurator stwierdził, że oceniając art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach, w pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę, kto jest adresatem zawartej w nim normy. Ma to znaczenie ze względu na charakter wnioskodawcy, tj. podmiotu o szczególnej zdolności wnioskowej, jako że Trybunał może zbadać art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach jedynie w części, w jakiej norma w nim zawarta adresowana jest do KRK.

Prokurator Generalny wskazał, że zakwestionowana norma jest nieprecyzyjna i niejasna na tyle, iż stwarza stan niepewności prawnej wnioskodawcy, jednak nie z uwagi na nie dość precyzyjne sformułowanie: „wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego”, ale dlatego, że ocenę spełnienia tych przesłanek w całości pozostawiono KRK,

czyli przedstawicielom organu reprezentującego zawód niepolegający na świadczeniu pomocy prawnej ani przez adwokata, ani przez radcę prawnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wątpliwości interpretacyjne zaskarżonego art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach, w zakresie użytego w nim sformułowania „pomoc prawna”, potęguje treść rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie określenia wzoru zgłoszenia o przystąpieniu do egzaminu konkursowego na aplikację komorniczą oraz wniosku o dopuszczenie do egzaminu komorniczego (Dz. U. Nr 244, poz. 1801; dalej: rozporządzenie z 19 grudnia 2007 r.). Wątpliwości dotyczą treści załącznika nr 2 do rozporządzenia z 19 grudnia 2007 r. pod tytułem „Wzór wniosku o dopuszczenie do egzaminu komorniczego” (dalej: wzór wniosku), w części II pkt 2-4 oraz w pkt 6 wykazu załączników do części II wzoru wniosku. Analiza tych treści, w ocenie Prokuratora Generalnego, wyraźnie ukazuje, że powołane przepisy rozporządzenia z 19 grudnia 2007 r. dotyczą innych przesłanek niż przesłanki określone w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach. Stan ten wprowadza niepewność co do samego rodzaju praktyki, jaka podlega weryfikacji przez samorząd komorniczy w wypadku wniosku o dopuszczenie do egzaminu komorniczego osób, które nie odbyły aplikacji komorniczej, ale zostały uprawnione do ubiegania się o dopuszczenie do tego egzaminu na podstawie analizowanego przepisu.

Natomiast w odniesieniu do wątpliwości wnioskodawcy dotyczących precyzyjnego ustalenia 5-letniej praktyki zawodowej Prokurator Generalny stwierdził, że podobna regulacja została zawarta w art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy o radcach prawnych (określającym podmioty zwolnione z obowiązku odbycia aplikacji radcowskiej). Jednakże w ustawie o radcach prawnych znajduje się także art. 36² ust. 4 pkt 6, który dla wszystkich osób wymienionych w art. 25 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, wprowadza obowiązek dołączenia do wniosku o dopuszczenie do egzaminu radcowskiego dokumentów zaświadczających wskazane w tym przepisie okoliczności faktyczne. Rozwinięciem ustawowego uregulowania jest ponadto § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 września 2009 r. w sprawie przeprowadzania egzaminu radcowskiego (Dz. U. Nr 163, poz. 1302; dalej: rozporządzenie z 24 września 2009 r.), zgodnie z którym dokumentem, o którym mowa w art. 36² ust. 4 pkt 6 ustawy o radcach prawnych, jest świadectwo pracy lub zaświadczenie o zatrudnieniu albo umowy cywilnoprawne, stwierdzające wskazane w nim fakty „wraz z oświadczeniem o złożeniu deklaracji do właściwego urzędu skarbowego oraz zapłaconiu podatku wynikającego z tytułu tych umów”. Wobec treści przywołanych przepisów ustawy o radcach prawnych oraz rozporządzenia z 24 września 2009 r., normę zawartą w art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy o radcach prawnych należy interpretować w ten sposób, że określony w niej okres co najmniej 5-letniej praktyki zawodowej odnosi się wyłącznie do okresu, w którym czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego rzeczywiście były wykonywane.

Prokurator Generalny wskazał, że podobnego rozwiązania nie ma na gruncie ustawy o komornikach. W szczególności nie zawiera go art. 31a tej ustawy, w którym wprowadzona została instytucja wniosku o dopuszczenie do egzaminu komorniczego. Zastrzeżenia te, zdaniem Prokuratora, nie dotyczą art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o komornikach, ponieważ ze względu na treść art. 1 § 1 ustawy – Prawo o notariacie wykonywanie tych czynności w okresach, o których mowa w zakwestionowanym przepisie, może zostać łatwo zidentyfikowane oraz zweryfikowane przez samorząd komorniczy na etapie dopuszczenia do egzaminu komorniczego.

Za niezasadny Prokurator Generalny uznał zarzut braku dostatecznej określoności sformułowania „czynności bezpośrednio związane”, zawartego w obu zaskarżonych normach (art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach). Jego zdaniem, sformułowanie to doprecyzowuje jedynie określone w tych normach „czynności”, wskazując na ich bliskość

z czynnościami polegającymi na świadczeniu pomocy prawnej osobiście przez adwokata lub radcę prawnego. Wyklucza to skutecznie uznanie za tego rodzaju czynności takie czynności techniczne, jak np. kopiowanie czy przepisywanie dokumentów. Tego rodzaju czynności nie wymagają wiedzy prawniczej, czego w ocenie Prokuratora Generalnego, wnioskodawca nie bierze pod uwagę.

Z analizy uzasadnienia wniosku KRK Prokurator Generalny wywodzi, iż intencją wnioskodawcy jest, aby osoby wymienione w zaskarżonych przepisach wykonywały nie tyle „wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej”, ile „wymagające wiedzy prawniczej czynności polegające na świadczeniu pomocy prawnej”. Tego rodzaju zapis oznaczałby jednak, że osoby te wykonują już zawód adwokata lub radcy prawnego, zatem podstawą prawną ubiegania się przez te osoby o status komornika nie mógłby być art. 10 ust. 1 lub 2 ustawy o komornikach, lecz art. 10 ust. 4 tej ustawy.

W ocenie Prokuratora Generalnego, art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach nie spełnia wymogu dostatecznej określoności jedynie w zakresie, w jakim odnosi się do czynności pomocy prawnej świadczonej przez adwokata lub radcę prawnego, przez co jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Prokurator stwierdził, że z wniosku wynika, iż przedmiotem zaskarżenia są cztery normy: a) wywiedziona z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach, b) wywiedziona z art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o komornikach, c) wywiedziona z art. 10 ust. 5 pkt 1 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach oraz d) wywiedziona z art. 10 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach.

W jego ocenie, niezgodność art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach, we wskazanym wyżej zakresie, z art. 2 Konstytucji powoduje niezgodność z tym wzorcem konstytucyjnej kontroli, w tym samym zakresie, normy wywodzonej z art. 10 ust. 5 pkt 1 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach.

Niezależnie od powyższej konstatacji Prokurator Generalny przypomniał, że przepis identycznie brzmiący jak art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach stanowił przedmiot badania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 4/07 (zob. wyrok z 26 marca 2008 r.). Trybunał, badając wówczas art. 12 § 3 ustawy – Prawo o notariacie (w związku z art. 12 § 2 pkt 2 tej ustawy) stwierdził, że sposób ujęcia tego przepisu „może generować w toku wykładni wątpliwości w stopniu graniczącym z nieusuwalną wieloznacznością (...). Dotyczy to, w szczególności, wyrażenia «suma okresów pracy obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru»”. Biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w przywoływanym wyroku, należy stwierdzić, że art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach nie spełnia wymogów określoności prawa.

W ocenie Prokuratora Generalnego, powoływana przez wnioskodawcę teza o dysfunkcjonalności art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach, opierająca się na analizie treści art. 10 ust. 1 i art. 32 ust. 1 tej ustawy, nie jest trafna. W zakresie dostępu do zawodu komornika art. 10 ustawy o komornikach jest przepisem podstawowym, wyrażającym *ratio legis* rozwiązania polegającego na poszerzeniu dostępu do zawodu komornika, wprowadzonego ustawą zmieniającą z 2007 r. Z tych powodów, zdaniem Prokuratora, art. 32 ust. 1 ustawy o komornikach należy odczytywać „poprzez” art. 10 tej ustawy. Osoby, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy, zwolnione są wyłącznie z wymogu odbycia aplikacji komorniczej, czego dowodzi użyte w opisie tych norm sformułowanie: „Wymóg, o którym mowa w ust. 1 pkt 8, nie dotyczy:...”. Tymczasem wymóg pracy w charakterze asesora komorniczego (co najmniej 2 lata) zawarty jest w art. 10 ust. 1 pkt 10 ustawy o komornikach.

Brak określoności art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach uzasadnia natomiast, w ocenie Prokuratora Generalnego, zastrzeżenia co do

ich zgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Nieprecyzyjne i wieloznaczne normy mogą, jego zdaniem, ograniczać sprawowanie przez samorząd komorniczy pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika w stosunku do osób bez odbytej aplikacji komorniczej przez to, że *per se* uniemożliwiają zweryfikowanie wszystkich przesłanek dopuszczenia takich osób do zawodu komornika.

2.3. Przed oceną zgodności art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach, w zakresie wskazanym przez wnioskodawcę, z powołanymi przez niego wzorcami kontroli konstytucyjności (art. 2, art. 17 ust. 1 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), Prokurator Generalny odniósł się do kwestii formalnych.

2.3.1. Prokurator Generalny zauważył, że wnioskodawca upatruje naruszenia zarówno art. 2 jak i art. 17 ust. 1 Konstytucji w arbitralnym wkroczeniu przez ustawodawcę w kształtowaną wyłącznie przez samorząd komorniczy sferę sprawowania orzecznictwa dyscyplinarnego. Trafność tak sformułowanego zarzutu można jednak, zdaniem Prokuratora, oceniać jedynie pod kątem wzorca zawartego w art. 17 ust. 1 Konstytucji, łączy się on bowiem z wyrażoną w tym przepisie pieczę samorządu zawodowego nad należyтым wykonywaniem przez komornika zawodu zaufania publicznego. W jego ocenie, wnioskodawca nie uzasadnił dostatecznie zarzutu sprzeczności art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji, a zatem w tym zakresie postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.3.2. Prokurator Generalny uznał, że również art. 17 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach. Art. 17 ust. 1 Konstytucji, dopuszczając możliwość ustawowego utworzenia samorządu zawodowego zrzeszającego osoby wykonujące zawód zaufania publicznego (w tym zawód komornika), precyzuje jednocześnie jego zadania. Samorząd zawodowy powinien reprezentować zrzeszone w nim osoby oraz sprawować pieczę (w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony) nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Art. 17 ust. 1 Konstytucji jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli tylko tego rodzaju przepisów, które ograniczają zadania samorządu zawodowego. Tymczasem art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach do takich przepisów, zdaniem Prokuratora, nie należy, reguluje on bowiem kompetencję Ministra Sprawiedliwości w zakresie zawieszenia komornika w czynnościach. Według Prokuratora, wprowadzenie dodatkowego podmiotu, mogącego zawieszać komornika w czynnościach nie pozbawiło ani nie ograniczyło uprawnień dotychczasowego podmiotu mającego analogiczne kompetencje, tj. komisji dyscyplinarnej (zob. wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162, dotyczący oceny zgodności, między innymi z art. 17 ust. 1 Konstytucji, niektórych przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze, w tym również z zakresu postępowania dyscyplinarnego). W związku z powyższym Prokurator Generalny stwierdził, że art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Na marginesie Prokurator Generalny wskazał, że przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji, w której do zawieszenia komornika w czynnościach uprawniona jest działająca w ramach samorządu zawodowego komorników komisja dyscyplinarna oraz uprawniony jest Minister Sprawiedliwości, nie można oceniać w oderwaniu od statusu prawnego komornika i zadań przez niego wykonywanych. Komornik jest funkcjonariuszem publicznym (art. 1 ustawy o komornikach i art. 115 § 13 pkt 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.). O jego statusie przesądza to, że ustawa o komornikach powierza mu jako funkcjonariuszowi publicznemu realizację określonych zadań państwa (m.in. w zakresie wykonywania orzeczeń sądowych), przy czym forma i sposób realizacji tych zadań uregulowane są w

normach o charakterze publicznoprawnym. Status prawny komorników i wykonywane przez nich zadania w dostateczny sposób uzasadniają objęcie komorników nadzorem organu zewnętrznego i tego rodzaju nadzór ustawodawca powierzył prezesom sądów oraz Ministrowi Sprawiedliwości. Art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach, zdaniem Prokuratora Generalnego, jest właśnie wyrazem realizacji przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad komornikami jako funkcjonariuszami publicznymi.

2.3.3. Ocenę zgodności art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, poprzedziło przypomnienie przez Prokuratora Generalnego zasadniczych elementów instytucji subsydiarnego aktu oskarżenia. Prokurator Generalny wskazał, że subsydiarny akt oskarżenia (skarga subsydiarna) to składany samodzielnie przez pokrzywdzonego akt oskarżenia w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego. Wnioskodawca trafnie więc ograniczył zakres zaskarżenia art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach do spraw o umyślne przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, pomijając sprawy o umyślne przestępstwa skarbowe, gdyż w tych ostatnich wniesienie przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia nie jest dopuszczalne. Taki stan rzeczy jest zrozumiały, skoro czyny skarbowe godzą w porządek finansowy, a nie w czyjekolwiek indywidualne dobro prawne.

Uprawnienie pokrzywdzonego do wniesienia skargi subsydiarnej i warunki formalnoprawne określają przepisy art. 55, art. 330 i art. 428 § 1 w związku z art. 465 § 1 k.p.k. Prokurator wskazał, że w doktrynie podkreśla się, iż „[i]stota skargi subsydiarnej sprowadza się do możliwości wniesienia przez pokrzywdzonego aktu oskarżenia (skargi subsydiarnej) w sprawach ściganych z oskarżenia publicznego w sytuacji, gdy uczynienia tego odmawia prokurator. Powierzenie pokrzywdzonemu tego rodzaju uprawnienia wiąże się nie tylko z zasadniczym wzmocnieniem jego pozycji procesowej w postępowaniu karnym, ale również ze wzmocnieniem przestrzegania przez organy postępowania przygotowawczego zasady legalizmu. (...) O randze tej instytucji przesądza (...) fakt, że stanowi ona urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady prawa do sądu (art. 45 Konstytucji) oraz wpisuje się w ogólną dyrektywę interpretacyjną wyrażającą imperatyw uwzględniania w toku prowadzonego postępowania karnego prawnie chronionych interesów pokrzywdzonego (art. 2 § 1 pkt 3 KPK)” (J. Kosonoga, *Instytucja skargi subsydiarnej – zarys problematyki*, [w:] *Monitor Prawniczy* nr 9/2006, s. 475). Prokurator przywołał następnie wyroki Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do instytucji skargi subsydiarnej z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 52, s. 324) oraz 15 czerwca 2004 r., sygn. SK 43/03 (OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 58, s. 754) oraz poglądy przedstawicieli doktryny odnośnie do tej instytucji.

Prokurator wskazał, że w wypadku skierowania do sądu skargi subsydiarnej ze wskazaniem komornika jako oskarżonego o popełnione umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, komornik ten automatycznie staje się podmiotem, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie o przestępstwo, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach. Powoduje to, że Minister Sprawiedliwości, będący organem władzy publicznej działającym na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), jest zobowiązany do zawieszenia komornika w czynnościach niezwłocznie po uzyskaniu informacji, że przeciwko komornikowi wpłynął do sądu subsydiarny akt oskarżenia o umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Ustawodawca nie dopuścił zatem, aby Minister Sprawiedliwości dokonywał własnej oceny konkretnego oskarżenia.

Przed odpowiedzią na pytanie, czy tego rodzaju rozwiązanie jest zgodne z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator obszernie przywołał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące norm zawartych w art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji (wyroki TK z: 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz.

29, s. 283; 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 6, s. 69-70; 29 września 2008 r., sygn. SK 52/05, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 125, s. 1295).

W jego ocenie, zakwestionowana przez KRK norma zawarta w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach stanowi formę ingerencji ustawodawczej w konstytucyjnie chronioną wolność wykonywania zawodu komornika. Ingerencja ta nie spełnia wymogów konstytucyjnych. Skierowanie do sądu przez pokrzywdzonego subsydiarnego aktu oskarżenia, zawierającego zarzut popełnienia przez komornika umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, powoduje obligatoryjne zawieszenie oskarżonego komornika w czynnościach. Tymczasem odmienna od wyrażonej przez oskarżyciela publicznego ujemna ocena zachowania komornika przez pokrzywdzonego często może być dyktowana emocjami, co w szczególności może mieć miejsce, gdy zachowanie to (kwalifikowane przez pokrzywdzonego jako przestępstwo) będzie związane z wykonywanymi przez komornika czynnościami egzekucyjnymi. Należy zgodzić się z argumentem KRK, że prowadzenie egzekucji samo w sobie jest odczuwane przez dłużników jako krzywdzące i niesprawiedliwe, stąd też trudno mówić o obiektywizmie tych osób w ocenie zachowań komorników w trakcie prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Prokurator podzielił w tym zakresie stanowisko wnioskodawcy i przedstawione przez niego argumenty. Ponadto zwrócił uwagę, że zawieszenie komornika w czynnościach stanowi wymierzone w niego działanie o charakterze represyjnym, związane z faktem prowadzenia przeciwko temu podmiotowi postępowania karnego o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. O ile działanie o takim charakterze, w istocie polegające na niezwłocznym odsunięciu komornika od czynności wykonywanych w imieniu państwa, można uzasadnić szczególną pozycją prawną komornika, wówczas gdy zarzut popełnienia umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego zostanie przedstawiony komornikowi przez reprezentującego interes państwa oskarżyciela publicznego, o tyle w wypadku wniesienia do sądu skargi subsydiarnej przez reprezentującego prywatny interes pokrzywdzonego, tak dalece ingerującego w konstytucyjne prawo do wykonywania zawodu komornika działania nie da się uzasadnić ani wymogiem konieczności, ani wymogiem proporcjonalności. W wypadku wniesienia skargi subsydiarnej niezwłoczne odsunięcie komornika od czynności zawodowych nie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego głównie z tego powodu, że bezpośrednio przed złożeniem owej skargi i w tej samej sprawie, w ocenie organu państwa powołanego do ścigania przestępstw, interes państwa w ogóle nie doznał uszczerbku i nie wymaga ochrony.

Prokurator wskazał także, że w realiach postępowania egzekucyjnego może dochodzić do sytuacji, gdy dłużnik niezadowolony z egzekucji złoży zawiadomienie o popełnieniu przez komornika umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, i mimo oczywistego braku podstaw oskarżenia – czego wyrazem będzie konsekwentna, wydana dwukrotnie przez prokuratora decyzja o odmowie wszczęcia postępowania karnego – komornik ten zostanie zwieszony w czynnościach, ponieważ dłużnik złoży przeciwko niemu do sądu subsydiarny akt oskarżenia i jednocześnie powiadomi o tym Ministra Sprawiedliwości. Zdaniem Prokuratora, należy wziąć pod uwagę także to, że istnieje realne ryzyko, iż sądowa kontrola zasadności oskarżenia subsydiarnego może się bardzo przedłużać, a zatem zawieszenie komornika w czynnościach może trwać od kilku do nawet kilkunastu miesięcy, zanim okaże się, że skarga subsydiarna dłużnika jest oczywiście bezzasadna. W tych warunkach nakazanie przez ustawodawcę obligatoryjnego zawieszenia komornika w czynnościach, z powodu wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego na skutek wniesienia do sądu skargi subsydiarnej, jawi się jako „skuteczny” instrument do eliminowania „niewygodnych” dla dłużnika – bo skutecznych w egzekucji długu – komorników, a w konsekwencji do

zakłócania czynności egzekucyjnych. Z powyższych względów art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach, w zakwestionowanym zakresie, jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.4. Ocena zgodności art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach z art. 17 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy wobec art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach, Prokurator Generalny stwierdził, że art. 17 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli tej regulacji. Art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach nie ogranicza bowiem zadań samorządu zawodowego, ale obliuguje Ministra Sprawiedliwości do odwołania komornika z zajmowanego stanowiska.

Prokurator Generalny dodał, że można zasadnie przyjąć, iż „rażąca obraza przepisów prawa” wymieniona w art. 71 pkt 2 ustawy o komornikach mieści w sobie przesłankę „dopuszczenia się rażącego lub uporczywego naruszenia przepisów prawa” określoną w art. 15a ust. 1 pkt 6 tej ustawy. Natomiast „niewykonanie poleceń powizytacyjnych” wymienione w art. 71 pkt 3 ustawy o komornikach wcale nie musi oznaczać tego samego, co zawinione niewykonanie „zarządzeń, o których mowa w art. 3 ust. 3”, do którego odsyła art. 15a ust. 1 pkt 7 tej ustawy. Tylko wówczas gdy treścią zarządzeń, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o komornikach, będą polecenia powizytacyjne, zawinione ich niewykonanie, o jakim mowa w art. 15a ust. 1 pkt 7 tej ustawy, będzie równoznaczne z „niewykonaniem poleceń powizytacyjnych” wymienionych w art. 71 pkt 3 tej ustawy. W tej sytuacji zawinione niewykonanie przez komornika zarządzeń, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o komornikach, niezawierających poleceń powizytacyjnych, będzie mogło stanowić przesłankę odwołania komornika przez Ministra Sprawiedliwości, inną niż przesłanki wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, określone w art. 71 ustawy o komornikach. Nie znaczy to jednak, zdaniem Prokuratora, że art. 15a ust. 1 pkt 7 ustawy o komornikach wprowadza niedozwoloną przez art. 17 ust. 1 Konstytucji ingerencję Ministra Sprawiedliwości w pieczę samorządu komorniczego. Tego rodzaju kompetencja Ministra Sprawiedliwości nie pozbawiła bowiem ani nie ograniczyła uprawnień komisji dyscyplinarnych działających w strukturach samorządu komorniczego. W dalszym ciągu orzeczenie komisji dyscyplinarnej o wydaleniu komornika ze służby komorniczej, niezależnie od wyłącznej kompetencji Ministra Sprawiedliwości w zakresie odwołania komornika z zajmowanego stanowiska (art. 15a ust. 1 pkt 8 w związku z art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy o komornikach), prowadzi do identycznego rezultatu, ponieważ tego rodzaju orzeczenie jest jednoznaczne z odwołaniem (zob. wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162). Komisja dyscyplinarna ma w dalszym ciągu kompetencje w zakresie wszczęcia i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego przeciwko komornikowi.

W wypadkach określonych w art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach stosowny wniosek mogą złożyć wyłącznie prezesi właściwych sądów, zaś o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego oprócz prezesów właściwych sądów mogą wnosić również: Minister Sprawiedliwości, sędziowie wizytatorzy, organy samorządu komorniczego oraz komornicy wizytatorzy. Przy tym do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego obliuguje komisję jedynie wniosek Ministra Sprawiedliwości. Ministrowi Sprawiedliwości (jak również prezesom właściwych sądów) ustawodawca przyznał nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu komornika sądowego nie zamiast, lecz równolegle do kompetencji samorządu komorniczego. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest ochrona interesu publicznego.

Z racji sposobu ukształtowania przez wnioskodawcę zarzutu, nieadekwatność art. 17 ust. 1 Konstytucji do oceny zakwestionowanego przepisu dotyka także art. 31 ust. 3 Konstytucji, wskazanego jako związkowy wzorzec kontroli.

Na marginesie Prokurator zaznaczył, że do określonej w art. 15a ust. 3 ustawy o komornikach procedury odwołania komornika z zajmowanego stanowiska przez Ministra Sprawiedliwości – będącej niewątpliwie procedurą represyjną (komornik poddany zostaje konkretnej sankcji) – znajdują zastosowanie gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji.

2.5. W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach, Prokurator Generalny stwierdził, że przepis ten nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji z tych samych powodów, z jakich wzorce te są nieadekwatne do kontroli art. 15a ust. 1 pkt 6.

2.6. Przechodząc do oceny zarzutów kierowanych pod adresem art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach, Prokurator Generalny, stwierdził, że z uzasadnienia wniosku nie wynika w sposób jednoznaczny, jaki stan prawny KRK uznaje za niekonstytucyjny – czy wymogi konstytucyjne nie są spełnione wobec braku kompensaty za korzystanie przez zastępcę z mienia kancelarii zastępowanego komornika (w wypadku jego zawieszenia w czynnościach) co do zasady, czy też wobec braku kompensaty za korzystanie przez zastępcę z mienia kancelarii zastępowanego komornika tylko wtedy, gdy zawieszenie komornika w czynnościach trwało ponad rok.

W *petitum* wniosku jest mowa o niekonstytucyjności art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach, w zakresie, w jakim pozbawia zastępowanego komornika prawa do wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku w postaci środków rzeczowych jego kancelarii. To znaczy, że zarzut wnioskodawcy sprowadza się do niekonstytucyjnego pominięcia i odnosi się do sytuacji zawieszonego komornika zarówno po upływie roku od chwili zawieszenia, jak i wcześniej. W art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach nie ma mowy ani o wynagrodzeniu zastępowanego komornika, ani też o kompensacie za korzystanie przez zastępcę z majątku kancelarii zastępowanego komornika, dotyczy on dochodu zastępowanego komornika.

Z kolei w uzasadnieniu swego wniosku KRK wyraźnie różnicuje sytuację komorników zawieszonych w czynnościach w okresie do roku od chwili zawieszenia od sytuacji komorników zawieszonych w czynnościach ponad rok od chwili zawieszenia, stwierdzając, że nawet przy założeniu, iż 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. Sposób uzasadnienia sugeruje więc, zdaniem Prokuratora Generalnego, że zarzut dotyczący niekonstytucyjności art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach obejmuje wyłącznie komorników pozostających „w zawieszeniu” już ponad rok. W związku z powyższym, w ocenie Prokuratora Generalnego, zachodzi wątpliwość co do treści wniosku KRK w części obejmującej art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach. Tymczasem, zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 i art. 66 ustawy o TK, na wnioskodawcy ciąży obowiązek sformułowania i uzasadnienia zarzutu oraz przytoczenia dowodów na jego poparcie, a Trybunał Konstytucyjny jest związany granicami wniosku i zawartą w nim argumentacją. Dlatego też, zdaniem Prokuratora Generalnego, w sytuacji gdy KRK w swoim wniosku do Trybunału Konstytucyjnego nie wypowiedziała się jednoznacznie co do zakresu kwestionowanej normy, orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny jest niedopuszczalne. Trybunał nie może bowiem decydować za wnioskodawcę o przedmiocie zaskarżenia.

Na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił argumentacji za umorzeniem postępowania w tym zakresie i przyjął, że przedmiot zaskarżenia został określony w *petitum* wniosku, Prokurator Generalny uznał art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach za zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że w *petitum* wniosku, niekonstytucyjności art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach KRK upatruje wyłącznie w pozbawieniu zastępowanego komornika prawa do wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku w postaci środków rzeczowych kancelarii. Tymczasem ustawodawca po upływie roku od dnia zawieszenia nie pozbawia zawieszonego komornika prawa do wynagrodzenia za korzystanie z majątku zastępowanego komornika, a tylko odmawia przyznania zastępowanemu komornikowi jakiegokolwiek części dochodu wypracowanego już w całości przez jego zastępcę – tj. dochodu, którego definicję legalną zawiera art. 63 ust. 4 ustawy o komornikach.

Prokurator podkreślił, że dochód komornika nie jest tożsamy z wynagrodzeniem za korzystanie z majątku zastępowanego komornika w postaci środków rzeczowych kancelarii. Tego rodzaju wynagrodzenie nie wchodzi w skład kosztów działalności egzekucyjnej enumeratywnie wymienionych w art. 34 ustawy o komornikach (jest to oczywiste, skoro prawo do tego rodzaju wynagrodzenia aktualizuje dopiero stan, w którym dochodzi do czerpania korzyści z cudzego, a nie z własnego majątku). W tych warunkach art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach nie stoi na przeszkodzie ubieganiu się przez zastępowanego komornika od jego zastępcy (niezależnie od przesłanki ustanowienia zastępcy) wypłaty wynagrodzenia za korzystanie z majątku kancelarii na zasadach ogólnych, określonych w przepisach prawa cywilnego (roszczenie o zasądzenie tego rodzaju wynagrodzenia w trybie przepisów o ochronie własności – art. 222 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: kodeks cywilny). Na wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy (w tym wypadku z majątku kancelarii komorniczej) składa się to, co właściciel mógłby uzyskać, gdyby ją oddał do korzystania na podstawie określonego stosunku prawnego (np. najmu, dzierżawy). Wynagrodzenie to jest należnością jednorazową, a oblicza się je według cen rynkowych, biorąc pod uwagę warunki oraz czas korzystania bezumownego (zob. wyrok SN z 7 kwietnia 2000 r., sygn. akt IV CKN 5/00, Lex nr 52680).

W konsekwencji Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji, ponieważ niezależnie od przesłanki ustanowienia zastępstwa nie zamyka zastępowanemu komornikowi drogi do dochodzenia roszczeń wynikających z korzystania przez zastępcę z majątku kancelarii. Z uwagi na to, że naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji wnioskodawca łączy z naruszeniem art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynik przeprowadzonego testu zgodności dotyczy wszystkich tych wzorców konstytucyjnej kontroli rozpatrywanych w związku.

3. W piśmie z 2 marca 2012 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że: 1) art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach jest zgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji; 2) art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach jest niezgodny z art. 2 Konstytucji; 3) art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach, w zakresie, w jakim obliguje Ministra Sprawiedliwości do zawieszenia komornika w czynnościach, w wypadku gdy przeciwko komornikowi prowadzone jest postępowanie karne o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego w związku z wniesieniem do sądu aktu oskarżenia o takie przestępstwo przez samego pokrzywdzonego, działającego na podstawie art. 55 § 1 k.p.k., jest zgodny z art. 17 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; 4) art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji; 5) art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Marszałek wniósł także o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Marszałek Sejmu odniósł się w pierwszej kolejności do kwestii spełnienia we wniosku formalnych wymogów kontroli konstytucyjności. W jego ocenie, wymogi

dotyczące legitymacji KRK do zainicjowania kontroli konstytucyjności na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji w odniesieniu do przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosku nie zostały spełnione w zakresie, w jakim wniosek dotyczy kontroli zgodności art. 15 ust. 1 pkt 1, art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7, art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach z art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazanym jako związkowy wzorzec kontroli w stosunku do art. 17 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie, w opinii Marszałka Sejmu, KRK nie jest uprawniona do inicjowania kontroli konstytucyjności, jako że ochroną wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji objęte są wyłącznie prawa podmiotowe zagwarantowane w ustawie zasadniczej. Tymczasem art. 17 ust. 1 Konstytucji nie ustanawia prawa podmiotowego samorządu zawodowego, którego treścią byłoby uprawnienie do sprawowania pieczy.

W odniesieniu do kontroli art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji Marszałek uznał, że KRK nie uzasadniła zarzutu, gdyż przedstawiona w tej części wniosku argumentacja stanowi w istocie zarzut naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji. To, zdaniem Marszałka Sejmu, uzasadnia umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji.

Marszałek Sejmu wniósł także o umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że zaskarżony art. 63 ust. 2 ustawy nie reguluje kwestii wynagrodzenia za korzystanie z mienia kancelarii komornika, ale podział uzyskiwanego przez zastępcę komornika dochodu, na który składają się, co do zasady, opłaty egzekucyjne pomniejszone o koszty działalności. W ocenie Marszałka Sejmu, wskazany przez KRK przedmiot kontroli – tj. art. 63 ust. 2 ustawy, w zakresie, w jakim pozbawia zastępowanego komornika prawa do wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku w postaci środków rzeczowych jego kancelarii – nie istnieje. W konsekwencji Marszałek Sejmu zgodził się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, że wnioskodawca nie uzasadnił postawionego w *petitum* zarzutu, w związku z czym w odniesieniu do kontroli art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach postępowanie należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Marszałek Sejmu stwierdził, że nawet gdyby uznać, że KRK kwestionuje rzeczywistą treść art. 63 ust. 2 ustawy (w zakresie, w jakim określa zasady podziału dochodu pomiędzy zastępcę komornika a zastępowanego komornika), to we wniosku brak uzasadnienia zarzutu jego niezgodności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jedyne przywoływany argument, który odnosi się do naruszenia zasady proporcjonalności, spełnia natomiast – zdaniem Marszałka Sejmu – kryteria tzw. zaniechania ustawodawczego (KRK twierdzi bowiem, że w całej ustawie o komornikach ustawodawca nie przewidział żadnego mechanizmu kompensaty na rzecz zastępowanego komornika z tytułu utraty możliwości wykorzystywania własnego majątku stanowiącego wyposażenia kancelarii).

Na marginesie rozważań formalnych, niezależnie od wniosku o umorzenie postępowania wobec art. 63 ust. 2 ustawy, Marszałek Sejmu wskazał także, że zarzut naruszenia przez ten przepis art. 32 Konstytucji jest niezasadny z tego względu, że nie można porównywać sytuacji różnych podmiotów nieposiadających istotnej cechy wspólnej, tj. komorników i innych właścicieli rzeczy (niekomorników). Zaskarżony przepis nie dotyczy wyłącznie zagadnień majątkowych komornika, lecz również sfery publicznej. Regulacja podziału dochodu w sytuacji zawieszenia komornika wiąże się z koniecznością zapewnienia ciągłości egzekucji, a zatem z wypełnianiem przez komorników funkcji publicznych. W związku z tym przy tak przedstawionym zakresie zaskarżenia niedopuszczalne jest porównywanie sytuacji komorników i osób nimi niebędących.

W odniesieniu zaś do zarzutu niekonstytucyjnego zróżnicowania sytuacji prawnej komornika zawieszonego i niezawieszonego, Marszałek podkreślił, że art. 63 ust. 2 zdanie

pierwsze ustawy o komornikach ustanawia tożsame regulacje dla obu kategorii komorników, zawierając odesłanie do ogólnej zasady podziału dochodu między zastępcę komornika a zastępowanego komornika uregulowanej w art. 63 ust. 1 tej ustawy. Ponadto komornicy zawieszeni stanowią odrębną grupę od komorników zastępowanych z innych powodów (cechą wyróżniającą ich jest właśnie zawieszenie). Jednak nawet gdyby uznać wszystkich zastępowanych komorników za grupę podmiotów podobnych, to zróżnicowanie sytuacji komorników zawieszonych nie narusza zasady równości wobec prawa (równej ochrony własności), bo przemawiają za tym argumenty relewantne, proporcjonalne, a także inne wartości konstytucyjne. Przepis ten ma na celu zapewnienie ciągłości egzekucji w danym rewirze komorniczym, co jest istotne z punktu widzenia ochrony interesu publicznego i wierzycieli. Zdaniem Marszałka Sejmu, proporcjonalność zróżnicowania została zachowana, ponieważ waga interesu chronionego jest znaczna, a interes zawieszonego komornika jest chroniony. Przekazanie 100% dochodu zastępcy komornika następuje dopiero po 12 miesiącach. Wcześniej zastępowany komornik, mimo że nie wykonuje pracy związanej z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych, otrzymuje 75% dochodu w pierwszym miesiącu, a następnie przez 11 miesięcy 50% dochodu. Przez cały okres zawieszenia nie ponosi kosztów utrzymania kancelarii, która prowadzona przez zastępcę nadal funkcjonuje, co jest istotne z punktu widzenia ponownego podjęcia działalności przez komornika po ustaniu zawieszenia.

Roczny okres powinien też umożliwić zakończenie postępowań o ubezwłasnowolnienie i postępowań karnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy. Zawieszony komornik może złożyć do sądu zażalenie na postanowienie Ministra o zawieszeniu w czynnościach. Zasadność wszczęcia postępowania karnego (np. na podstawie subsydiarnego aktu oskarżenia) jako przesłanki zawieszenia może być zatem zweryfikowana przez sąd. Jeśli oskarżenie jest bezpodstawne, zawieszenie nie musi trwać ponad rok, pomimo że postępowanie karne nie zostało jeszcze formalnie zakończone. Jedyne zróżnicowanie, jakie wynika z zakwestionowanego art. 63 ust. 2 zdania drugiego, dotyczy, zdaniem Marszałka Sejmu, sytuacji zastępowanego komornika, który jest zastępowany ponad rok.

3.2. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że z uzasadnienia wniosku wynika, iż niekonstytucyjność art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach polega na wadliwym, niezgodnym z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji, ukształtowaniu przesłanek, których spełnienie upoważnia do przystąpienia do egzaminu komorniczego. Kontrola konstytucyjności może dotyczyć wyłącznie tych przepisów ustawy, które ustanawiają warunki skorzystania ze zwolnienia, tj. art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy – bez wskazanego jako związkowy przedmiot kontroli art. 10 ust. 6 ustawy. Naruszenie norm Konstytucji nie polega na proporcjonalnym wydłużeniu wskazanych w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 okresów. Marszałek Sejmu stwierdził, że rekonstrukcja poddanej kontroli normy prawnej wymaga uwzględnienia treści innych przepisów, w tym art. 10 ust. 6 ustawy, nie znaczy to jednak, że zarzut niekonstytucyjności dotyczy treści przepisu związkowego.

Inaczej wygląda sytuacja w odniesieniu do zarzutu niejasności obliczania okresów wymaganej praktyki prawniczej, w związku z którym kontroli zgodności z art. 2 Konstytucji powinny być poddane art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach. W odniesieniu do tego zarzutu Marszałek Sejmu zauważył, że wnioskodawca nie przedstawił jednak stosownego uzasadnienia niezgodności powyższej regulacji dotyczącej sposobu obliczania czasu praktyki prawniczej z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Argumentacja za stwierdzeniem naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji odnosi się bowiem

wyłącznie do art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy ocenianych samodzielnie. Jednakże, w jego ocenie, z uwagi na zastosowanie w tym wypadku instytucji *falsa demonstratio non nocet* nie zachodzi konieczność umarzania postępowania w tym zakresie.

3.2.1. Przed oceną zgodności zakwestionowanych przepisów z art. 17 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał na przyjęte w orzecznictwie TK rozumienie tej regulacji. Powołując się na wyrok z 30 listopada 2011 r. o sygn. K 1/10, Marszałek Sejmu wskazał, że środkami sprawowania pieczy są: a) wpływ na proces rekrutacji członków samorządu zawodowego, b) orzekanie w sprawach dyscyplinarnych jego członków oraz c) wypowiadanie się w sprawach zasad etyki zawodowej.

Oceniając wpływ samorządu komorniczego na proces rekrutacji jego członków, Marszałek Sejmu uznał, że pozwala on zachować konstytucyjny standard pieczy. Oprócz podstawowego uprawnienia polegającego na organizowaniu i prowadzeniu aplikacji komorniczej organy samorządu mają bowiem wpływ na przeprowadzanie egzaminu komorniczego (beneficjenci zaskarżonych regulacji są zobowiązani przystąpić do takiego egzaminu, a następnie odbyć co najmniej dwuletni staż w charakterze asesora komorniczego). Egzamin, składający się z części pisemnej i ustnej, przeprowadza komisja egzaminacyjna, w skład której wchodzi dwaj przedstawiciele delegowani przez KRK. Osoby wskazane przez samorząd komorniczy wchodzi również w skład zespołów do przygotowywania pytań na egzamin komorniczy. Ponadto KRK oraz rady izb komorniczych mogą zgłaszać zespołom propozycje pytań egzaminacyjnych. Powołanie na stanowisko komornika poprzedzone jest zasięgnięciem opinii organów samorządu. Także w wypadku ubiegania się danego kandydata o stanowisko asesora komorniczego, KRK oraz rada izby komorniczej może wyrazić swoją opinię. Wreszcie samorząd komorniczy nadzoruje przestrzeganie przez komorników i asesorów komorniczych powagi i godności zawodu oraz inicjuje postępowanie dyscyplinarne, które odbywa się w pierwszej instancji przed samorządową komisją dyscyplinarną. Jedną z możliwych kar dyscyplinarnych jest wydalenie ze służby komorniczej (odpowiednio skreślenie z wykazu asesorów komorniczych). Także w wypadku odwołania komornika bez udziału samorządu komorniczego jego odwołanie poprzedza zasięgnięcie opinii rady właściwej izby komorniczej.

Biorąc pod uwagę powyższe regulacje, w ocenie Marszałka Sejmu, należy stwierdzić, że odstępienie od wymogu odbycia aplikacji komorniczej nie stanowi *per se* naruszenia standardu konstytucyjnego wynikającego z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3.2.2. Zadaniem osób wskazanych w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy jest wykonywanie wymagających wiedzy prawniczej czynności (faktycznych i prawnych) bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego. Marszałek Sejmu wskazał, że to adwokat lub radca prawny ma świadczyć pomoc prawną, a wskazane w zakwestionowanym przepisie osoby mają wykonywać wymagające wiedzy prawniczej czynności „wspierające” (asystenckie) – bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej. Tym samym ustawodawca wyklucza z kręgu wymaganych czynności prace, które nie pozwalają na zdobycie wymaganego doświadczenia prawniczego, np. administracyjne. Marszałek Sejmu wskazał, że – z szerokiego zakresu czynności wykonywanych przez adwokata lub radcę prawnego – czynnościami, których tym osobom wykonywać nie wolno, jest występowanie w procesie karnym jako pełnomocnik lub obrońca (art. 82 i art. 88 k.p.k.). W pozostałym zakresie osoby takie mogą na podstawie pełnomocnictwa substytucyjnego „zastępować” adwokata lub radcę prawnego podczas świadczenia przez niego pomocy prawnej, w tym podczas udzielania porad prawnych, sporządzania opinii prawnych, projektów aktów prawnych, reprezentacji przed urzędami (art. 33 § 1 k.p.a). Przed sądami powszechnymi w sprawach cywilnych oraz przed sądami administracyjnymi osoby te mogą występować jedynie w

ramach pełnomocnictw określonych przez stosowne przepisy – art. 87 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz art. 35 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.). Marszałek Sejmu stwierdził, że do czynności wspierających radcę prawnego lub adwokata w pełnieniu jego roli z pewnością należy: przygotowywanie analizy akt sprawy, wyszukiwanie i gromadzenie orzecznictwa oraz literatury, sporządzanie ekspertyz prawnych pomocnych w świadczeniu pomocy prawnej, przygotowywanie projektów pism procesowych, a także czynny udział w ustalaniu „strategii postępowania” mającej doprowadzić do uzyskania korzystnego dla strony rozstrzygnięcia.

W ocenie Marszałka, podobnie kształtuje się sytuacja osób wykonujących wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z czynnościami wykonywanymi przez notariusza, z tym zastrzeżeniem, że świadczą oni czynności „asystenckie” podczas dokonywania przez notariusza czynności notarialnych wskazanych w przepisach prawa, w szczególności w art. 79 ustawy – Prawo o notariacie. Polegać one mogą na analizie akt sprawy, wyszukiwaniu i gromadzeniu przydatnego orzecznictwa oraz literatury, sporządzaniu ekspertyz prawnych pomocnych w rozwiązywaniu powstających podczas dokonywania czynności notarialnych problemów, przygotowywaniu projektów aktów notarialnych, w tym o poddaniu się egzekucji. Wobec powyższego Marszałek uznał, że wykonywanie wskazanych w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach czynności umożliwia zdobycie przydatnej wiedzy i umiejętności, które upoważniają do przystąpienia do egzaminu komorniczego bez odbycia aplikacji.

3.2.3. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji przez umożliwienie złożenia egzaminu komorniczego przez osoby, które nie odbyły aplikacji komorniczej, ale legitymują się okresem praktyki prawniczej, w czasie którego wykonywały wskazane w ustawie czynności na podstawie umowy cywilnoprawnej, Marszałek stwierdził, że problem ten był już rozważany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 1/10 na gruncie ustawy – Prawo o notariacie. Ustalenia Trybunału poczynione w tym wyroku, zdaniem Marszałka Sejmu, znajdują odpowiednie zastosowanie przy ustalaniu treści art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy. Zgodnie z zasadą równości wobec prawa, sytuacja prawna osób wykonujących stosowne czynności na podstawie umowy cywilnoprawnej nie może być bardziej lub mniej korzystna niż sytuacja osób zatrudnionych w kancelarii notarialnej, adwokackiej czy radcowskiej. Intensywność świadczenia tych czynności musi być jeśli nie tożsama, to zbliżona (uwzględniając kwestie pozostawania do dyspozycji pracodawcy/zleceniodawcy, wynikającą z różnic w konstrukcji stosunku pracy i stosunku cywilnoprawnego). Kontrolę, czy osoba zamierzająca przystąpić do egzaminu komorniczego spełnia warunki ustawowe, w tym wskazane w zaskarżonych przepisach, sprawuje komisja egzaminacyjna, w skład której wchodzi przedstawiciele samorządu komorniczego. W wypadku gdy zgłoszenie nie odpowiada wymogom formalnym (kandydat nie jest w stanie wykazać, że legitymuje się odpowiednim, wykonywanym z właściwą intensywnością, stażem zawodowym), komisja odmawia dopuszczenia kandydata do egzaminu komorniczego (art. 29d ust. 2 i 3 w związku z art. 31a ust. 2 ustawy). W ocenie Marszałka, nie można zatem podzielić poglądu KRK o nieprzydatności i nieweryfikalności stażu zawodowego zdobytego w ramach wykonywanej pracy na podstawie umów cywilnoprawnych. Weryfikacji wiedzy i umiejętności takich osób dokonuje nadto najpierw egzamin komorniczy, który współkształtują organy samorządu komorniczego, a następnie praca w charakterze asesora komorniczego.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Marszałek Sejmu uznał art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach za zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3.2.4. W ocenie Marszałka Sejmu, art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach są zgodne z art. 2 Konstytucji. Wyrażenie „wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z czynnościami wykonywanymi przez notariusza” zawarte w art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy jest dostatecznie jasne i precyzyjne, a na gruncie ustawy – Prawo o notariacie możliwe jest ustalenie desygnatów sformułowania „czynności wykonywane przez notariusza” (art. 79 tej ustawy). W tym zakresie zaskarżone regulacje spełniają standard konstytucyjny.

Również w wypadku wyrażenia „wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego” zasada określoności przepisów prawa nie została naruszona. Zdaniem Marszałka Sejmu, pojęcie „świadczenie pomocy prawnej” zostało zdefiniowane w ustawie o radcach prawnych (art. 4, art. 6 i art. 7), a także w ustawie – Prawo o adwokaturze (art. 4). W jego ocenie, nie budzi ono wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie, funkcjonuje w obrocie prawnym od wielu lat. Także pojęcia „wymagające wiedzy prawniczej czynności” oraz „czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej” są wystarczająco jasne i precyzyjne, aby móc ustalić zakres ich desygnatów. Dzięki tym sformułowaniom osoby pracujące w kancelarii adwokackiej lub radcy prawnego, które wykonują jedynie czynności technicznej obsługi kancelarii, nie będą mogły być beneficjentami zakwestionowanego przez KRK przepisu.

Subsumcji określonych stanów faktycznych do zakresu tego pojęcia dokonuje komisja egzaminacyjna w procesie weryfikacji ustawowych warunków wniosku o dopuszczenie do egzaminu komorniczego (art. 29d ust. 2 w związku z 31a ust. 2 ustawy o komornikach). W jej składzie znajdują się zarówno przedstawiciele delegowani przez KRK, jak i sędziowie sądu okręgowego lub apelacyjnego, a także pracownik naukowy, naukowo-dydaktyczny lub dydaktyczny na wydziale prawa w szkole wyższej lub w Polskiej Akademii Nauk, posiadający co najmniej stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych. Zdaniem Sejmu, tak ukształtowana komisja, składająca się z osób o niekwestionowanej wiedzy prawniczej i umiejętnościach praktycznych, z pewnością będzie mogła właściwie zastosować przepis i prawidłowo rozstrzygnąć wątpliwości interpretacyjne, powstające w procesie stosowania prawa.

Na podstawie art. 31i pkt 1 ustawy Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia z 19 grudnia 2007 r., po zasięgnięciu opinii KRK, określił wzór istotnego wniosku, mając na względzie konieczność wykazania ustawowych wymagań niezbędnych do przystąpienia do egzaminu komorniczego. W akcie tym powinny zostać doprecyzowane wymogi, o których mowa w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy. Marszałek Sejmu stwierdził, że Minister Sprawiedliwości błędnie wykonał upoważnienie ustawowe, ponieważ w załączniku nr 2 do rozporządzenia, ustanawiającym wzór wniosku o dopuszczenie do egzaminu komorniczego, wskazano przesłanki, które zostały wyartykułowane w przepisach pierwotnego projektu ustawy zmieniającej z 2007 r. Jednakże błędne wykonanie upoważnienia do wydania rozporządzenia przez Ministra Sprawiedliwości, nie może *per se* rozstrzygać o niekonstytucyjności przepisu upoważniającego, a tym bardziej innej regulacji ustawy. Marszałek Sejmu podkreślił, że KRK (zgodnie z art. 31i ustawy) uczestniczyła w tworzeniu tego rozporządzenia i nie podniosła jego niezgodności z przepisami ustawy i Konstytucji w terminie późniejszym, także w rozpoznawanym wniosku do Trybunału.

Kolejny zarzut dotyczący niezgodności art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy z art. 2 Konstytucji z powodu braku mechanizmów weryfikacji okoliczności wskazanych w tych przepisach jest, w ocenie Marszałka, niezasadny. Argumenty o tym przesądzające są tożsame z tymi, które przesądzają o zgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Jego zdaniem,

przepisy ustawy o komornikach umożliwiają samorządowi weryfikowanie przydatności do zawodu komornika poszczególnych osób.

W odniesieniu do zarzutu dysfunkcjonalności art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy, Marszałek Sejmu wskazał, że przedstawione przez KRK wątpliwości dotyczące interpretacji art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 oraz art. 32 ust. 1 ustawy mają charakter pozorny i mogą być usunięte z zastosowaniem wykładni systemowej i prokonstytucyjnej. Jak bowiem wynika z brzmienia art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy, beneficjenci tych przepisów są zwolnieni z obowiązku odbycia aplikacji komorniczej, są natomiast zobowiązani do przystąpienia do egzaminu zawodowego oraz pracy przez okres co najmniej dwuletni w charakterze asesora komorniczego. Artykuł 32 ust. 1 ustawy nie zmienia regulacji art. 10 ust. 5 ustawy. Zgodnie z wykładnią systemową i prokonstytucyjną przyjąć należy, że wskazany w art. 32 ust. 1 warunek spełnienia wymogów określonych w art. 10 ust. 1 pkt 1-9 (w tym art. 10 ust. 1 pkt 8) oznacza, że jest on zrealizowany także wtedy, gdy ustawodawca wyraźnie wyłączył konieczność jego wypełnienia. Osoby uprawnione do przystąpienia do egzaminu bez wcześniejszego odbycia aplikacji komorniczej spełniają, w rozumieniu art. 32 ust. 1 ustawy, warunek, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy.

W związku z powyższym Marszałek Sejmu wniósł w tym zakresie o uznanie zakwestionowanych przepisów za zgodne z art. 2 Konstytucji.

3.2.5. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji przez art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy Marszałek Sejmu stwierdził, że kontekst normatywny zaskarżonego przepisu nie odbiega w sposób znaczący od uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny art. 12 § 3 ustawy – Prawo o notariacie w wyroku z 26 marca 2008 r. (sygn. K 4/07). Zakwestionowany przez KRK przepis, prawie identycznie brzmiący do badanego przez Trybunał w przywołanym wyroku, również odnosi się do czasu praktyki prawniczej. Trudno zatem, w ocenie Marszałka Sejmu, wskazać argumenty pozwalające uznać tezy sądu konstytucyjnego za nieadekwatne do oceny zgodności z zasadą poprawnej legislacji zakwestionowanego przepisu. W związku z powyższym należy, zdaniem Marszałka Sejmu, stwierdzić, że art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

3.3. Przed oceną konstytucyjności art. 15 ust. 1 pkt 1, art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 oraz art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach Marszałek Sejmu uznał za stosowne dokonanie analizy statusu komornika. W tym kontekście przywołał ustalenia Trybunału Konstytucyjnego wynikające z wyroków TK z 14 maja 2009 r. (sygn. K 21/08), 14 października 2010 r. (sygn. K 17/07), 14 grudnia 2010 r. (sygn. K 20/08), oraz w postanowieniu TK z 14 grudnia 2011 r. (sygn. SK 29/09). Marszałek Sejmu wskazał także na różne rodzaje nadzoru, którym podlegają komornicy sądowi. Ustawa o komornikach wyróżnia nadzór administracyjny (zwierzchni) nad działalnością komorników i ich samorządu, a także nadzór judykacyjny oraz samorządowy. Nadzór administracyjny nad działalnością komorników jest sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości przez prezesów sądów okręgowych, sędziów wizytatorów, a także osoby upoważnione w zakresie kontroli finansowej. Do nadzoru administracyjnego należą również działania prezesa sądu rejonowego, o których mowa w art. 3 ust. 2-4 ustawy o komornikach. W sprawowaniu go uczestniczy także prezes właściwego sądu apelacyjnego. Nadzór Ministra Sprawiedliwości oznacza wszelkie czynności mające na celu zapewnienie zgodnej z prawem działalności komorników, w tym także te uregulowane poza rozdziałem dziewiątym ustawy o komornikach („Nadzór nad komornikami”).

Do odwołania komornika jak również oceny przesłanek odwołania uprawniony jest Minister Sprawiedliwości samodzielnie i uprawniona jest także komisja dyscyplinarna,

którą tworzy samorząd komorniczy. Zawieszenie komornika może nastąpić zarówno na podstawie decyzji ministra, jak i komisji dyscyplinarnej. A zatem działania komornika pod względem przestrzegania prawa podlegają ocenie dwóch podmiotów: organu państwowego i samorządu korporacyjnego. Część wskazanych w zaskarżonych przepisach przesłanek odwołania komornika (na podstawie art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach) oraz warunki wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (określone w art. 71 ustawy o komornikach) mają taką samą treść. Między kryterium odwołania polegającym na uporczywym naruszaniu przepisów prawa a przesłankami wszczęcia postępowania dyscyplinarnego ustawodawca ustalił ścisłą korelację. Organ państwowy i samorządowy mogą działać niezależnie od siebie. Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego nie uchyla prawa Ministra Sprawiedliwości do odwołania komornika, o ile – niezależnie od oceny osądzanego dyscyplinarnie czynu – spełnione będą przesłanki odwoławcze.

3.3.1. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Marszałek Sejmu podzielił pogląd KRK o adekwatności art. 17 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli art. 15 ust. 1 pkt 1 oraz art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach. Powołując się na wyroki TK w sprawach o sygn. K 1/10 oraz sygn. K 20/08, wskazał, że sądownictwo dyscyplinarne, a co za tym idzie także decyzje o ewentualnym usunięciu z zawodu, jest jednym z elementów pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Chociaż zaskarżone przepisy nie odnoszą się wprost do tych uprawnień samorządu, to jednak ze względu na pokrywanie się zakresu przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz odwołania i zawieszania komorników mają pośredni wpływ na kształt osobowy korporacji. Korzystanie przez Ministra Sprawiedliwości z prawa do odwołania komorników za te same (lub zbliżone) czyny w sposób bardziej rygorystyczny niż organy dyscyplinarne samorządu zawodowego może bowiem spowodować faktyczną utratę przez samorząd możliwości nadzorowania właściwego wykonywania zawodu przez członków korporacji. A zatem konieczne jest poddanie przepisów ustanawiających kompetencje Ministra Sprawiedliwości testowi zgodności z konstytucyjną regulacją statuującą prawo i zobowiązanie samorządu zawodowego do sprawowania pieczy.

3.3.2. Marszałek Sejmu wskazał, że Minister Sprawiedliwości od początku obowiązywania ustawy o komornikach, to jest od 30 listopada 1997 r., miał prawo do odwołania komornika, w sytuacji gdy narusza on w sposób rażący i uporczywy przepisy prawa. Mocą ustawy zmieniającej z 2007 r. przesłanki odwołania zostały zaost్రzone, gdyż odwołanie komornika dopuszczalne jest już po spełnieniu jednego warunku – rażącego naruszenia prawa lub uporczywego naruszania prawa. Ustawodawca odstąpił od wymogu stwierdzenia rażącego i uporczywego naruszenia prawa orzeczeniami sądu, poprzestając na przesłance zainicjowania procesu odwołania przez prezesa właściwego sądu apelacyjnego albo okręgowego. Ponadto ustawa zmieniająca z 2007 r. wprowadziła nową przesłankę odwoławczą – zawinione niewykonanie zarządzeń prezesa sądu rejonowego, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy komornikach – oraz umożliwiła Ministrowi Sprawiedliwości zawieszanie komornika. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2007 r. wskazano pilną potrzebę wprowadzenia zmian w zakresie nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością komorników. Aktualny wówczas stan egzekucji był, w ocenie ustawodawcy, niezadowalający.

Zdaniem Marszałka Sejmu, *ratio legis* nowych wprowadzonych zmian w zakresie przesłanek odwołania komornika przez Ministra Sprawiedliwości odpowiadał interesowi publicznemu. Miały one przyczynić się do zintensyfikowania nadzoru na działalnością komorników, a przez to do zwiększenia poprawności (legalności) i rzetelności ich działań. To z kolei powinno pozytywnie oddziaływać na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, wzmocnić ochronę praw dłużników i wierzycieli. Ustawodawca był zatem uprawniony do wzmacniania rygoryzmu nadzoru organu państwowego.

Zdaniem Marszałka Sejmu, oceniając zakwestionowane regulacje z punktu widzenia systemu instrumentów zapewniających właściwe wykonywanie zawodu komornika, należy stwierdzić, że wzmocniony nadzór Ministra Sprawiedliwości sprzyjać będzie zachowaniu wysokiego standardu wypełnianych przez komornika czynności i innych działań. Jest on bowiem niezależny od działań samorządu zawodowego, ale go nie zastępuje. Wzajemne oddziaływanie sądownictwa dyscyplinarnego i instrumentów nadzoru Ministra Sprawiedliwości jest prawidłowe. Ustalenie spełnienia przesłanek odwoławczych może nastąpić na podstawie orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Minister Sprawiedliwości, uwzględniając działalność samorządu zawodowego, uzyskuje pełniejszy materiał dowodowy. Biorąc pod uwagę zakres przesłanek wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (szerszy niż kategorii odwoławczych) oraz rodzaje kar (tylko jedna z nich prowadzi do usunięcia skazanego z korporacji), należy uznać, że nadzór Ministra Sprawiedliwości jest uzupełniający i subsydiarny wobec sądownictwa dyscyplinarnego. Zakres pieczy samorządu komorniczego nie jest ograniczany przez sprawowanie nadzoru przez Ministra, gdyż aktywność samorządu podjęta w obszarze sądownictwa dyscyplinarnego, polegająca na wszczęciu postępowania i wymierzeniu kary, wyłącza działania Ministra Sprawiedliwości.

W procesie odwoływania komornika bierze udział organ samorządu komorniczego. W przypadkach wynikających z zakwestionowanych regulacji następuje ono po zasięgnięciu opinii właściwej rady izby komorniczej (zob. art. 15a ust. 3 ustawy o komornikach). Wpływ organu samorządu zawodowego, choć nierozstrzygający, został zatem zachowany. Ponadto istnieją gwarancje instytucjonalne chroniące komornika przed arbitralnością działań organu publicznego. Po pierwsze, odwołanie następuje po wysłuchaniu komornika. Po drugie, Minister Sprawiedliwości może podjąć decyzję dopiero na wniosek prezesa właściwego sądu apelacyjnego, okręgowego, a więc organów, które bezpośrednio nadzorują działalność komornika. Po trzecie, przesłanki odwoławcze są w wystarczającym stopniu określone, a decyzje Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu podlegają ocenie sądów administracyjnych. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, regulacja art. 15a ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach nie pozwala na przyjęcie, że decyzja o odwołaniu ma charakter uznaniowy. Jeżeli w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania dowodowego potwierdzą się zarzuty rażącego lub uporczywego naruszenia przepisów prawa, organ jest zobowiązany ustawą do odwołania komornika; nie występuje zatem luz decyzyjny. Warunkiem prawidłowego postępowania jest zgromadzenie właściwego materiału dowodowego, a potem jego swobodna, ale nie dowolna, ocena. Dopiero gdy przeprowadzone postępowanie dowodowe potwierdzi istnienie okoliczności odwoławczych, jest ono obligatoryjne (zob. wyrok NSA z 20 października 2011 r., sygn. akt II GSK 1087/10; wyrok WSA w Warszawie z 22 października 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 1518/08).

Sprawdzenie przesłanki wskazanej w art. 15a ust. 1 pkt 7 ustawy o komornikach, w części dotyczącej niewykonania zarządzenia prezesa sądu rejonowego, o którym mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy, jest stosunkowo łatwe – albo zarządzenie zostało wykonane, albo nie (ewentualne rozbieżności pomiędzy ministrem a odwoływanym komornikiem w ocenie treści zarządzenia i sposobu jego wykonania podlegają weryfikacji sądów administracyjnych). Ustalenia zawinienia niewykonania dokonuje w pierwszej kolejności prezes właściwego sądu apelacyjnego albo okręgowego, następnie przesłankę tę sprawdza Minister Sprawiedliwości. Decyzja o odwołaniu komornika podlega kontroli w trybie sądownoadministracyjnym.

Zdaniem Marszałka Sejmu, nie nastręcza trudności także ustalenie spełnienia przesłanki zawieszenia komornika, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach. Wraz z uzyskaniem przez komornika statusu podejrzanego albo

oskarżonego, w rozumieniu art. 71 k.p.k., zachodzi przesłanka zawieszenia komornika. Minister zobligowany jest wówczas wydać decyzję określonej treści, nie kierując się przy tym innymi względami (zob. wyroki WSA w Warszawie z: 4 września 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 1070/08; 21 grudnia 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 1719/09; wyrok NSA z 11 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 516/10). Na postanowienie Ministra Sprawiedliwości o zawieszeniu komornika w czynnościach przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie (art. 15 ust. 2a ustawy o komornikach).

Zdaniem Sejmu, gwarancje ochrony interesów komornika przed arbitralnym odwołaniem lub zawieszeniem przez Ministra Sprawiedliwości są zachowane. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Marszałek Sejmu uznał, że art. 15 ust. 1 pkt 1 w zakresie wskazanym w *petitum* oraz art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach są zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3.3.3. Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że art. 17 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony przepis zobowiązuje prezesa sądu apelacyjnego do odwołania asesora komorniczego z zajmowanego stanowiska, jeżeli asesor komorniczy dopuścił się rażącego lub uporczywego naruszenia przepisów prawa. Merytoryczna ocena zgodności przepisu, konstytuującego prawo organu państwa – a nie samorządu – do nadzoru nad określoną grupą osób, z art. 17 ust. 1 Konstytucji jest, w ocenie Marszałka Sejmu, możliwa wyłącznie wtedy, jeśli organ państwa nadzoruje członków korporacji, nad którą samorząd sprawuje pieczę. Zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy o komornikach, wyłącznie komornicy tworzą samorząd komorniczy, a KRK jest ich reprezentantem (art. 83 ustawy). Tym samym KRK zaskarżyła przepis ustanawiający kompetencje organu państwa – a nie samorządu – do nadzoru nad osobami, które nie należą do korporacji komorniczej.

Marszałek Sejmu podkreślił, że asesor komorniczy nie jest funkcjonariuszem publicznym i nie ma takiego statusu, z wyjątkiem sytuacji, gdy pełni zlecone mu obowiązki zastępcy komornika na podstawie art. 26 ustawy o komornikach. Asesorzy komorniczy, nie należąc do samorządu zawodowego, nie wykonują także zawodu zaufania publicznego. Sprawowanie pieczy przez samorząd komorniczy nad działalnością asesorów komorniczych jest zatem niemożliwe. Powyższej konstatacji nie zmienia to, że samorząd komorniczy, za pośrednictwem komisji dyscyplinarnej, jest uprawniony do ustalania odpowiedzialności dyscyplinarnej asesorów i wymierzania im kar dyscyplinarnych, uczestniczy w procedurze powoływania i odwoływania asesorów, rada izby komorniczej nadzoruje przestrzeganie przez asesorów powagi i godności urzędu, prowadzi rejestr asesorów. Z punktu widzenia dopuszczalności kontroli zakwestionowanego przepisu z art. 17 ust. 1 Konstytucji istotne jest przede wszystkim to, że asesorzy nie są członkami korporacji, nie są reprezentowani przez samorząd komorniczy i nie wykonują zawodu zaufania publicznego. Marszałek Sejmu uznał zatem, że art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3.3.4. Odnosząc się do konstytucyjności art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach, Marszałek Sejmu uznał, że tożsamą treść normatywną z zaskarżonym przepisem, w zakresie przesłanek zawieszenia, zakresu podmiotowego i skutku, ma art. 78 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach, Minister Sprawiedliwości zawiesza komornika w czynnościach, m.in. jeżeli jest prowadzone przeciwko niemu postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. Przesłanka obligatoryjnego zawieszenia ziszcza się w wypadku otrzymania przez komornika statusu podejrzanego, o którym mowa w art. 71 § 1 k.p.k. (gdy wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów albo – bez wydania takiego postanowienia – postawiono zarzut w związku z przystąpieniem do przesłuchania w charakterze podejrzanego), oraz wtedy, gdy

osoba pokrzywdzona, zgodnie z wymogami określonymi w art. 55 k.p.k., wnosi do sądu akt oskarżenia. Marszałek Sejmu, analizując przepisy dotyczące wniesienia skargi subsydiarnej, zaznaczył, że aby mogło nastąpić orzekanie w przedmiocie procesu muszą być spełnione warunki pozwalające na przeprowadzenie postępowania karnego (przesłanki procesowe). Badanie ich spełnienia odbywa się m.in. w fazie wstępnej kontroli oskarżenia. Zgodnie z art. 339 § 3 k.p.k., prezes sądu kieruje sprawę na posiedzenie, gdy zachodzi potrzeba m.in. umorzenia postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 2-11 k.p.k. albo umorzenia postępowania z powodu oczywistego braku faktycznych podstaw oskarżenia. Do 11 lipca 2007 r. w przypadku wniesienia aktu oskarżenia przez oskarżyciela posiłkowego, prezes sądu obligatoryjnie kierował sprawę na posiedzenie w celu zbadania, czy nie zachodzi potrzeba umorzenia postępowania z powodu oczywistego braku faktycznych podstaw oskarżenia (art. 339 § 2 w związku z § 3). Przepis ten został uchylony na podstawie art. 2 pkt 24 ustawy z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy o prokuraturze, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 64, poz. 432; dalej: ustawa z 29 marca 2007 r.). Pomimo tej zmiany nadal jest możliwe dokonanie wstępnej kontroli sądowej subsydiarnego aktu oskarżenia na podstawie zasad ogólnych (art. 339 § 3 k.p.k.).

Marszałek Sejmu zauważył, że wnioskodawca nie kwestionuje zawieszania komorników, wobec których istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przez komornika przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, ale sytuację, w której o zastosowaniu tej instytucji decyduje pokrzywdzony, czyli osoba prywatna. W ocenie Marszałka Sejmu, przepisy k.p.k. znacząco ograniczają możliwość skorzystania z instytucji subsydiarnego aktu oskarżenia. Istotnym warunkiem, który należy spełnić, jest pozytywne przejście kontroli sądowej, zainicjowanej przez pokrzywdzonego na podstawie art. 306 § 1, art. 465 § 2 i art. 329 § 1 k.p.k. (sąd musi uchylić pierwsze postanowienie prokuratora o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania przygotowawczego). Przepisy wprowadzają przymus adwokacki przy sporządzaniu aktu oskarżenia oraz przewidują poniesienie kosztów procesu przez oskarżyciela subsydiarnego w wypadku wyroku uniewinniającego. Marszałek podkreślił także, iż ustawodawca zdecydował się spenalizować działania polegające na fałszywym oskarżeniu innych osób. Zgodnie bowiem z art. 234 k.k., fałszywe oskarżenie innej osoby o popełnienie przestępstwa podlega karze.

Istotną instytucją chroniącą przed niezasadnym oskarżeniem jest wstępna sądowa kontrola subsydiarnego aktu oskarżenia. Zdaniem Marszałka Sejmu, derogacja regulacji przewidującej obligatoryjną ocenę wystąpienia negatywnej przesłanki oczywistego braku faktycznych podstaw oskarżenia, dokonana ustawą z 29 marca 2007 r., nie pozbawiła oskarżonego gwarancji procesowych chroniących go przed fałszywym czy niesłusznym oskarżeniem. Uchylenia nakazu kierowania subsydiarnego aktu oskarżenia na posiedzenie w celu zbadania, czy nie zachodzi potrzeba umorzenia postępowania z przyczyn wskazanych w art. 339 § 3 pkt 2 k.p.k., nie można traktować jako znaczącego obniżenia standardu ochrony oskarżonego, jeśli nadal zgodnie z zasadami ogólnymi umorzenie postępowania we wstępnej fazie procesu jest możliwe, a wszczęcie postępowania sprawdzającego, po spełnieniu przesłanek, obligatoryjne. Zgodnie z art. 339 § 3 pkt 1 i 2 k.p.k., w wypadku zaistnienia przesłanek umorzenia postępowania prezes sądu jest obowiązany skierować sprawę na posiedzenie, na którym decyzyjnie podejmuje sąd.

Także w nowym stanie normatywnym są aktualne tezy wyrażone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2001 r. (sygn. SK 10/00), iż procedura wnoszenia i rozpatrywania subsydiarnego aktu oskarżenia stanowi zaporę przed nieuzasadnionymi oskarżeniami, a jej ograniczenia tworzą pozostający pod kontrolą sądu stan równowagi pomiędzy prawami pokrzywdzonego i domniemanego sprawcy. Podnoszona przez Prokuratora Generalnego powolność rozpatrywania spraw inicjowanych w ten sposób nie

wynika z zaskarżonego przepisu i jego kontekstu normatywnego, lecz jest problemem sfery stosowania prawa.

Ustawodawca umożliwił zawieszonemu komornikowi wszczęcie postępowania sprawdzającego legalność zawieszenia. Do 16 czerwca 2010 r. sądową kontrolę legalności decyzji Ministra Sprawiedliwości zawieszającej komornika sprawowały sądy administracyjne. Ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.) na podstawie art. 1 pkt 6 do art. 15 ustawy o komornikach dodano ust. 2a, zgodnie z którym na postanowienie Ministra Sprawiedliwości o zawieszeniu komornika w czynnościach przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie. Do rozpoznania zażalenia stosuje się właściwe przepisy procedury karnej. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej z 2010 r., zabieg ten miał na celu wzmocnienie gwarancji procesowych komornika.

W ocenie Marszałka Sejmu, rozpoznawanie odwołania od postanowienia o zawieszeniu (zażalenie) w trybie karnoprosesowym, a nie jak do tej pory sądownoadministracyjnym, sprzyja ochronie komornika przed nadużywaniem wobec niego instytucji subsydiarnego aktu oskarżenia. Można zatem założyć, że nawet w wypadku gdyby we wstępnej kontroli oskarżenia nie wdrożono procedury sprawdzającej na podstawie art. 339 § 3 k.p.k., zawieszony komornik może w procedurze odwoławczej wszczętej na podstawie art. 15 ust. 2a ustawy o komornikach, wykazać przed sądem, że jego zawieszenie jest niezasadne, gdyż oskarżenie zostało wniesione pomimo oczywistego braku faktycznych podstaw oskarżenia. Minister Sprawiedliwości może uchylić zawieszenie przed prawomocnym zakończeniem postępowania karnego. Wynikające z zaskarżonej regulacji zawieszenie w czynnościach jest zatem rozwiązaniem tymczasowym i odwracalnym, pozwalającym na powrót do czynności zawodowych. W ocenie Marszałka Sejmu, krytykowana przez KRK obligatoryjność zawieszenia w czynnościach chroni komornika przed arbitralnością działań organu pozasądowego. Jest również powodowana wagą ciążących na komorniku podejrzeń (umyślnego popełnienia przestępstwa).

Wziąwszy pod uwagę wskazane argumenty, Marszałek Sejmu uznał, że ustawodawca zapewnił komornikowi oskarżonemu na skutek wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia wystarczające i spełniające standard konstytucyjny gwarancje procesowe, chroniąc go przed nadużywaniem tej instytucji.

Marszałek Sejmu, oceniając zakwestionowaną regulację z perspektywy zasady proporcjonalności ingerencji w przysługujące komornikowi prawo wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji), stwierdził, że spełnia ona kryterium przydatności i konieczności. Jest bowiem niezbędna do zagwarantowania prawidłowego wykonywania egzekucji, która stanowi przekazane komornikom zadanie państwa. Wartością chronioną przez art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy jest porządek publiczny oraz wolności i prawa innych osób (dłużników i wierzycieli). Komornik jest funkcjonariuszem publicznym, wykonuje zawód zaufania publicznego, a do tego niezbędny jest odpowiedni autorytet. Musi też cieszyć się „nieposzlakowaną opinią”; jest to kryterium powołania na stanowisko komornika (zob. art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy). Wykonywanie czynności egzekucyjnych (oraz innych czynności, przewidzianych ustawą) przez osobę oskarżoną o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego podważa także wiarygodność szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości.

W ocenie Marszałka Sejmu, zakwestionowana regulacja w sposób efektywny wyłącza z pełnienia funkcji komorniczych osoby, które nie mogą ich pełnić, gdyż ciąży na nich podejrzenie popełnienia umyślnego przestępstwa. Proporcja nałożonego ciężaru do efektów ograniczającego unormowania i chronionej wartości konstytucyjnej jest właściwa.

Ograniczenie to, zdaniem Marszałka, nie narusza także istoty prawa do wykonywania zawodu komornika, gdyż jest jedynie przejściowe.

4. W piśmie z 15 lipca 2012 r. wnioskodawca odniósł się do stanowisk pisemnych Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu.

4.1. W pierwszej kolejności wnioskodawca stwierdził, że wbrew stanowisku, jakie zajął Prokurator Generalny, art. 17 ust. 1 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach. Wskazał, że istotą samorządu zawodowego jest powierzenie do wyłącznego i samodzielnego wykonywania określonych zadań państwa. Granice wykonywania tych zadań są określone przez prawo, które stanowi barierę przed możliwością zmiany tych granic aktem nadzoru. W świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji aktem, który może wyznaczać zakres kompetencji samorządu, jest ustawa. Powołanie do życia samorządu zawodowego, który nie będzie miał cech samorządu, stanowi naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca wskazał, że ustawodawca może pozbawić organizację statusu samorządu zawodowego i zmienić zakres jej kompetencji, jednak dopóki tego nie uczyni, nie może kształtować kompetencji w taki sposób, by organizacja, zachowując formalnie status samorządu zawodowego, nie miała jego cech (w szczególności „samodzielnych, gwarantowanych prawnie kompetencji służących wykonywaniu zadań publicznych”). Wnioskodawca stwierdził, że państwo ma prawo ustanawiania mechanizmów prawnych pozwalających na sprawowanie nadzoru nad samorządem zawodowym. Sprawowanie tego nadzoru w zakresie działań władczych polega jednak na inicjowaniu określonych zachowań podmiotu nadzorowanego albo na eliminowaniu ich efektów. Rozstrzygnięcia organów nadzoru nie zastępują natomiast rozstrzygnięć podmiotu kontrolowanego. Zastosowanie środka nadzoru nie przenosi kompetencji w danej sprawie na organ nadzorujący, więc nie występuje dewolucja kompetencji.

W ocenie wnioskodawcy, orzekanie o odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników, w tym zawieszenie komornika w czynnościach na podstawie art. 78 ustawy o komornikach, należy do podstawowych kompetencji, w jakie samorząd komorników został wyposażony dla sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu. Jeśli samorząd komorników jest samorządem utworzonym na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji, to wykonywanie tych kompetencji zostało mu powierzone na zasadzie samodzielności i wyłączności.

Zdaniem wnioskodawcy w każdym wypadku, gdy komornik zostanie odwołany przez Ministra Sprawiedliwości z zajmowanego stanowiska, to traci status komornika, a tym samym przestaje podlegać pieczy samorządu komorników. W szczególności nie będzie podlegał odpowiedzialności dyscyplinarnej, ponieważ zgodnie z art. 71 ustawy o komornikach orzecznictwu dyscyplinarnemu podlegają osoby, które mają status komornika sądowego. W ocenie wnioskodawcy, choć z formalnego punktu widzenia przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji w zakresie odwołania komornika ze stanowiska nie towarzyszyło pozbawienie w tym zakresie kompetencji samorządu zawodowego, to wskutek wydania przez Ministra indywidualnego aktu administracyjnego odwołującego komornika dochodzi do utraty kompetencji samorządu do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w odniesieniu do konkretnej osoby.

Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, z art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach należy wyprowadzić wniosek, że o tym, czy w danym wypadku samorząd będzie mógł sprawować pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu, będzie decydowało to, czy Minister skorzysta z kompetencji uregulowanej w tym przepisie, zanim ze swej kompetencji skorzysta samorząd. KRK uważa, że w ten sposób ustawowe granice

kompetencji samorządu w zakresie orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników mogą być modyfikowane aktem nadzoru.

Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca nie powinien przyznawać innym podmiotom konkurencyjnych w stosunku do samorządowych kompetencji, których wykonanie wykluczałoby możliwość realizacji kompetencji przez samorząd, przeczy to bowiem istocie samorządu zawodowego. Taka zaś sytuacja, w ocenie KRK, ma miejsce w odniesieniu do art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 zakwestionowanej ustawy i narusza art. 17 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Odnosząc się do stanowiska Sejmu, zgodnie z którym wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu niezgodności art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji, KRK wskazała, że art. 17 ust. 1 Konstytucji traktuje o tworzeniu w drodze ustawy samorządów zawodowych o cechach konstytucyjnie zdeterminowanych (samorządy reprezentujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych ich wykonywaniem w granicach określonych konstytucyjnie). Sposób ukształtowania kompetencji samorządu przez ustawodawcę nie może być dowolny, ale musi być taki, aby dana organizacja miała cechy normatywne właściwe samorządowi zawodowemu, w szczególności, by posiadała ustawowe samodzielne kompetencje w zakresie wykonywania określonych funkcji publicznych, których granice nie mogłyby być zmienione aktami organów nadzoru. Jeżeli ustawodawca ustanawia kompetencje samorządu niezgodnie z tymi zasadami, przekracza przysługującą mu na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji kompetencję. Wychodząc zaś poza swoje kompetencje, narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę państwa prawa (działania na podstawie i w granicach prawa).

4.3. W odniesieniu do przedstawionych przez Sejm i Prokuratora Generalnego wątpliwości co do tego, jaki stan prawny wnioskodawca uznaje za niekonstytucyjny, zarzucając art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach niezgodność z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji, KRK stwierdziła, że z uzasadnienia wniosku jednoznacznie wynika, że „za stan niezgodny z Konstytucją uznana została sytuacja, w której zastępowany komornik został pozbawiony wszelkiego wynagrodzenia po upływie roku od dnia zawieszenia go w czynnościach”. W tym właśnie stanie, „w związku z brakiem unormowania przewidującego dla zawieszonego komornika kompensaty za korzystanie z majątku znajdującego się w jego kancelarii, dochodzi do naruszenia wskazanych wyżej przepisów Konstytucji”.

4.3.1. Wnioskodawca stwierdził, że wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego, zastępowany komornik nie może się ubiegać od zastępcy wypłaty wynagrodzenia za korzystanie z majątku kancelarii na podstawie art. 222 i n. kodeksu cywilnego. Po pierwsze, zastępca wykonuje czynności na rachunek zastępowanego komornika (*a contrario* z art. 27a ust. 1 w związku z art. 3a ustawy o komornikach). W związku z powołaniem zastępcy komornika powstaje zatem stosunek prawny, w ramach którego zastępca wykonuje wszelkie czynności, jakie spoczywają na zastępowanym komorniku (w tym obowiązek prowadzenia kancelarii, który z mocy art. 5 ustawy o komornikach spoczywa na komorniku). Przyjęcie w ustawie o komornikach konstrukcji, w myśl której zastępca działa na rachunek zastępowanego komornika, rzutuje na konstrukcję wynagrodzenia obu tych podmiotów. Dochód osiągany z działalności egzekucyjnej w trakcie trwania zastępstwa jest więc, w ocenie wnioskodawcy, dochodem zastępowanego komornika. Wynika to zarówno z art. 63 ust. 1, jak i z art. 63 ust. 2 zdanie drugie ustawy o komornikach, wedle których kwota otrzymywana przez zastępcę jest kwalifikowana jako część dochodu zastępowanego komornika (skoro zastępca otrzymuje określoną ułamkowo część dochodu komornika, to znaczy, że dochód uzyskiwany w trakcie zastępstwa stanowi dochód samego komornika). Zastępca otrzymuje wynagrodzenie od zastępowanego komornika. Zdaniem

wnioskodawcy, jeżeli zastępca komornika działa na rachunek zastępowanego komornika, to również majątek znajdujący się w kancelarii wykorzystuje na jego rachunek w celu przysporzenia mu dochodu. Skutki działań zastępcy są przypisywane samemu zastępowanemu komornikowi, a zatem także komornikowi należy przypisać wykorzystywanie majątku kancelarii. Dlatego, w ocenie wnioskodawcy, temu ostatniemu podmiotowi nie będą przysługiwały żadne roszczenia wobec zastępcy, które można byłoby wyprowadzić z przepisów art. 222 i n. kodeksu cywilnego.

Po drugie, zastępca komornika działającemu na rachunek zastępowanego komornika przysługuje uprawnienie do władania składnikami majątku kancelarii i nie można go uznać za posiadacza samoistnego składników majątku kancelarii. Tym samym, wbrew ocenie Prokuratora Generalnego, zastępowanemu komornikowi nie będzie przysługiwało żadne z roszczeń, o których mowa w art. 222 i n. kodeksu cywilnego. Zastępca, działając w imieniu i na rachunek zastępowanego komornika i wykorzystując w tym celu jego majątek, nie będzie zobowiązany do żadnego świadczenia z tytułu wykorzystywania tego majątku.

Wnioskodawca podkreślił, że dochód komornika, który na mocy art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach będzie w całości przekazywany zastępcy, powstaje z jednej strony wskutek działań podejmowanych przez dokonującego czynności egzekucyjne, z drugiej zaś strony z wykorzystaniem znajdującego się w kancelarii majątku. Majątek ten zużywa się w trakcie prowadzonej działalności, przenosząc swą wartość na wartość usług świadczonych przez komornika (wartość tego zużycia odzwierciedlają w rachunkowości odpisy amortyzacyjne). W ocenie wnioskodawcy, regulacja zawarta w art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach pozbawia zastępowanego komornika prawa do części wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku w postaci środków rzeczowych jego kancelarii.

4.3.2. Wnioskodawca nie zgodził się także z oceną Marszałka Sejmu, wedle której cechą relewantną uzasadniającą zróżnicowanie sytuacji prawnej zastępowanych komorników jest zawieszenie komornika. To, że przyczyną zastępstwa jest zawieszenie komornika, nie może uzasadniać pozbawienia go prawa do tej części dochodu, która stanowi ekwiwalent za zużyty majątek. Taka regulacja musiałaby zostać uznana za formę represji związaną z zawieszeniem komornika w czynnościach.

Nie stanowi również argumentu za pozbawieniem komornika prawa do tej części wynagrodzenia przyjęte przez ustawodawcę założenie, że po upływie roku od dnia zawieszenia, dochód w kancelarii komorniczej powstaje wyłącznie wskutek działania zastępcy. Wnioskodawca wskazał, że średni czas trwania egzekucji wynosi kilka miesięcy, jednak w wielu sprawach (w szczególności egzekucji z nieruchomości) czas ten przekracza znacznie okres roczny. Do powstania dochodów po roku od zawieszenia komornika w czynnościach przyczyniają się więc również czynności podjęte przez niego przed okresem zawieszenia, a także dalsze wykorzystywanie majątku kancelarii. Ponadto komornik nadal musi ponosić określone wydatki związane z tym majątkiem, które nie mieszczą się w pojęciu kosztów działalności egzekucyjnej (np. podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych). Stąd też nie może być uznany za trafny argument, iż uzasadnioną przyczyną pozbawienia zastępowanego komornika prawa do części dochodu stanowiącego ekwiwalent za korzystanie ze składników majątku kancelarii jest to, że przez cały okres zawieszenia zastępca komornika ponosi koszty utrzymania kancelarii. Dochody uzyskiwane przez zastępcę są dochodami zawieszonego komornika, więc z normatywnego punktu widzenia nie można twierdzić, iż to zastępca komornika ponosi wydatki na utrzymanie kancelarii.

4.3.3. W ocenie KRK, zawarta w piśmie Sejmu teza, że ustanowienie 12-miesięcznego okresu, po którym komornik jest zobowiązany przekazać zastępcy tytułem wynagrodzenia cały swój dochód, w pełni zabezpiecza interesy zawieszonego komornika,

ponieważ w tym czasie możliwe jest zakończenie postępowań uzasadniających zawieszenie komornika w czynnościach – nie wyjaśnia podstawy prawnej pozbawienia zastępowanego komornika prawa do zatrzymania ekwiwalentu za używanie jego majątku.

II

Na rozprawę 25 lipca 2012 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego.

Przedstawiciel wnioskodawcy zmodyfikował wskazany we wniosku z 4 maja 2010 r. zakres zaskarżenia w ten sposób, że wycofał wniosek w zakresie dotyczącym kontroli art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 oraz art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach z art. 31 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny zmodyfikował stanowisko pisemne z 21 września 2010 r. w ten sposób, że za niezgodną z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji uznał normę wynikającą z art. 10 ust. 5 pkt 1 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach. Zdaniem Prokuratora, niekonstytucyjność tej normy wynika z wątpliwości interpretacyjnych w zakresie sformułowania „suma okresów obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru”, użytego w art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach. Podnoszone wcześniej w piśmie wątpliwości co do określoności normy wynikającej z samego art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach – w tym pojęć „wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego”, a także dokumentowania spełnienia tego wymogu przez osoby ubiegające się o dopuszczenie do egzaminu komorniczego bez odbycia aplikacji – zostały, zdaniem Prokuratora Generalnego, wyjaśnione w wyroku z 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10 (OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 25), w odniesieniu do analogicznych sformułowań zawartych w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.).

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny podtrzymał stanowisko zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Legitymacja Krajowej Rady Komorniczej.

1.1. Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych mogą występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o zbadanie zgodności przepisów aktów prawnych niższej rangi z przepisami aktów mających wyższą rangę w konstytucyjnej hierarchii aktów normatywnych. Legitymacja tych podmiotów, podobnie jak innych enumeratywnie wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji, ma jednak charakter ograniczony. Zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji, podmioty wyliczone w ust. 1 pkt 3-5 mogą wystąpić z wnioskiem, „jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10 stwierdził, że–pewnych wskazówek istotnych dla interpretacji wyrażenia „sprawy objęte zakresem działania” dostarcza sam art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nieprzypadkowo w jednym przepisie przyznano uprawnienia do występowania z wnioskiem o zbadanie hierarchicznej zgodności norm ogólnokrajowym organom związków zawodowych oraz ogólnokrajowym władzom organizacji

pracodawców i organizacji zawodowych. Intencją ustrojodawcy było objęcie ochroną tylko takich interesów tych podmiotów, „które mają pewien wspólny mianownik”. Są to – odpowiednio – interesy pracodawców w związku z zatrudnianiem pracowników, interesy pracownicze oraz interesy związane z wykonywaniem zawodu. Trybunał uznał zatem, że legitymacja ogólnokrajowych władz organizacji zawodowych, w tym samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, koncentruje się wokół spraw dotyczących wykonywania określonego zawodu przez członków korporacji, zwłaszcza w aspekcie nałożonych obowiązków i przyznanych uprawnień (zob. sygn. K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99 i powołane tam orzecznictwo).

Zakres działania podmiotu, w szczególności ten, o którym mówi art. 191 ust. 2 Konstytucji, musi być normatywnie wyznaczony, a zatem musi wynikać z Konstytucji, ustawy lub statutu, o ile ustawa zezwala na jego statutowe doprecyzowanie (zob. postanowienie TK z 20 marca 2002 r., sygn. K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21). Niemniej jednak samo wyznaczenie w przepisach prawa zakresu działania nie stanowi wystarczającej podstawy podejmowania wiążących inne podmioty działań o charakterze publicznoprawnym. W tym celu konieczne jest wskazanie kompetencji, a zatem upoważnienie organu do podjęcia prawem określonego typu czynności (np. złożenia wniosku na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji).

1.2. Krajowa Rada Komornicza (dalej: KRK lub wnioskodawca) jest ogólnokrajowym organem organizacji zawodowej w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdza również, że przepisy, będące przedmiotem niniejszego postępowania, dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Ustawa o komornikach w art. 83 stanowi, że KRK jest reprezentantem komorników, a w art. 85 wymienia przykładowo sprawy składające się na zakres działania KRK. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszej sprawy istotne znaczenie ma przede wszystkim umocowanie wnioskodawcy do reprezentowania komorników, a zatem występowania i działania w ich imieniu, bycia wyrazicielem ich interesów. Istotne w tym kontekście są także przepisy ustawy o komornikach dotyczące umocowania wnioskodawcy do: sprawowania nadzoru nad komornikami (art. 65 ust. 1), współdziałania w organizowaniu egzaminu komorniczego (art. 85 ust. 1 pkt 6), delegowania członków wchodzących w skład komisji do spraw przeprowadzenia egzaminów konkursowego (na aplikację) i komorniczego (art. 29a ust. 3 pkt 2), współkształtowania składu zespołu egzaminacyjnego przygotowującego pytania na egzaminy konkursowy i komorniczy (art. 29b ust. 1), powoływania członków komisji dyscyplinarnej (art. 75a ust. 1), możliwości złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec komornika (art. 74 ust. 1).

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego upoważnienie do zakwestionowania przed Trybunałem aktu normatywnego jako dotyczącego „spraw objętych zakresem działania” organów samorządu zawodowego wiąże się nie tylko z interesem prawnym danego samorządu, lecz także z interesem prawnym członków tej organizacji, do którego reprezentowania dany organ jest powołany (zob. sygn. K 1/10 i powołane tam orzecznictwo). To znaczy, że legitymacja wnioskodawcy ogniskuje się wokół zagadnień wykonywania zawodu komornika przez członków korporacji oraz dostępu do tego zawodu z punktu widzenia odpowiedniego przygotowania merytorycznego kandydatów.—Legitymacja KRK nie obejmuje natomiast spraw ogólnopaństwowych czy ogólnospołecznych, które z natury rzeczy dotyczą interesu prawnego wszystkich obywateli albo szerszego kręgu osób aniżeli reprezentowane przez KRK (por. postanowienie TK z 24 września 1996 r., sygn. T 35/96, OTK ZU nr 5/1996, poz. 45).

1.3. W sprawie zainicjowanej wnioskiem KRK z 4 maja 2010 r., sporządzonym na podstawie uchwały z 10 marca 2010 r., nr 633/III, przedmiotem zaskarżenia są przepisy dotyczące: zwolnienia określonej grupy osób z obowiązku odbycia aplikacji komorniczej, zawieszania i odwoływania komorników przez Ministra Sprawiedliwości w określonych w ustawie wypadkach, odwoływania asesora komorniczego przez prezesa sądu apelacyjnego w wypadku rażącego lub uporczywego naruszenia prawa, a także przepisy dotyczące podziału dochodu między komornikiem zastępowanym z powodu zawieszenia w czynnościach a jego zastępcą.

W ocenie Trybunału, kwestionowane unormowania dotyczące możliwości przystąpienia do egzaminu komorniczego bez aplikacji mieszczą się w ramach umocowania KRK do reprezentowania interesów komorników oraz dbałości o odpowiedni poziom wiedzy i umiejętności członków korporacji zawodowej. Związane z tym dążenie, aby weryfikacja przydatności do wykonywania zawodu komornika nie była iluzoryczna, ale pozwalała na wybór jednostek rzetelnie do tego przygotowanych, ma znaczenie nie tylko z punktu widzenia ogółu społeczeństwa, lecz także samych członków korporacji. Kryteria i forma dopuszczenia do zawodu wpływają bowiem na odbiór społeczny danej dziedziny społecznej aktywności zawodowej oraz na reprezentantów danej grupy zawodowej.

Zakwestionowane przepisy dotyczące: 1) obligatoryjnego zawieszania komornika w czynnościach w wypadku wszczęcia przeciwko niemu postępowania o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, 2) odwoływania komorników przez Ministra Sprawiedliwości w wypadku rażącego lub uporczywego naruszenia przepisów prawa bądź zawinionego niewykonania zarządzeń określonych w art. 3 ust. 3 ustawy o komornikach, a także 3) odwoływania asesora komorniczego przez prezesa sądu apelacyjnego w wypadku rażącego lub uporczywego naruszenia prawa, KRK postrzega jako ograniczające konstytucyjne uprawnienie samorządu zawodu zaufania publicznego do sprawowania pieczy nad należyтым jego wykonywaniem. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, określenie organu kompetentnego w zakresie zawieszania komorników oraz odwoływania komorników i asesorów komorniczych w określonych ustawowo wypadkach należy do sfery interesów korporacyjnych. Trybunał stwierdził zatem, że również te spośród zakwestionowanych przepisów należą do sfery objętej zakresem działania wnioskodawcy.

Podobne stanowisko Trybunał zajął w odniesieniu do przepisu dotyczącego podziału dochodu między zastępowanym komornikiem a jego zastępcą, w wypadku gdy zastępstwo wynika z zawieszenia komornika w czynnościach. Regulacja ta dotyczy praw majątkowych komorników i mieści się w granicach interesu prawnego członków korporacji.

Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że uchwała z 10 marca 2010 r., nr 633/III, stanowiąca podstawę rozpatrywanego wniosku, została wydana przez ogólnokrajową władzę organizacji zawodowej w rozumieniu art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji i dotyczy spraw objętych zakresem jej działania, zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji. Wniosek skierowany do TK jest zbieżny z treścią tejże uchwały.

2. Możliwość składania egzaminu komorniczego bez odbycia aplikacji przez osoby, które wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego, oraz przez osoby, które wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z czynnościami wykonywanymi przez notariusza.

2.1. Zakres kontroli konstytucyjności art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach.

2.1.1. Zakres kontroli wskazany przez wnioskodawcę.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o komornikach na stanowisko komornika może zostać powołana osoba, która: 1) posiada obywatelstwo polskie; 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych; 3) posiada nieposzlakowaną opinię; 4) nie była karana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe; 5) nie jest podejrzana o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe; 6) ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra prawa lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej; 7) jest zdolna ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków komornika; 8) odbyła aplikację komorniczą; 9) złożyła egzamin komorniczy; 10) pracowała w charakterze asesora komorniczego co najmniej 2 lata; 11) ukończyła 26 lat.

Zakwestionowana przez KRK regulacja zawarta w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach zwalnia z wymogu odbycia aplikacji komorniczej: osoby, „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 (...), 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 (...), na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej, wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego” (pkt 1) oraz osoby, „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” (pkt 2). Zgodnie zaś z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach pięcioletnie okresy zatrudnienia, o których mowa w art. 10 ust. 3 i 5 ustawy, ustala się jako sumę okresów obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru.

W *petitum* swojego wniosku KRK jako przedmiot kontroli wskazała art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach. Z uzasadnienia wniosku wynika jednak, że skarżący formułuje odrębne zarzuty niekonstytucyjności w stosunku do każdej z czterech norm: 1) wywiedzionej z art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach, 2) wywiedzionej z art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o komornikach, 3) wywiedzionej z art. 10 ust. 5 pkt 1 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach oraz 4) wywiedzionej z art. 10 ust. 5 pkt 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach. Zarzuty te przedstawiają się w następujący sposób.

Niezgodność norm wyrażonych w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach z art. 17 ust. 1 Konstytucji, zdaniem wnioskodawcy, przejawia się na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, możliwość zdawania egzaminu komorniczego bez odbycia aplikacji komorniczej stwarza niebezpieczeństwo, że do wykonywania zawodu zostaną dopuszczone osoby, które nie będą miały dostatecznego przygotowania. Po drugie, ustawodawca uznał w sposób arbitralny, że osoby wymienione w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach mają wiedzę gwarantującą prawidłowe wykonywanie zawodu, tymczasem zajmowanie się „bliżej niedookreślonymi sprawami” w ramach wspomagania osoby pełniącej zawód prawniczy, w ocenie KRK, nie daje jakichkolwiek prawnych gwarancji nabycia wiedzy teoretycznej oraz praktycznych umiejętności koniecznych do

wykonywania zawodu. Po trzecie, przepisy te zwalniają z aplikacji osoby zajmujące się w praktyce prawem nie tylko w ramach trwałego stosunku prawnego, jakim jest stosunek pracy, ale także każdej innej umowy cywilnoprawnej, w tym umowy o dzieło. Do złożenia egzaminu uprawniona może być osoba, która mogła wykonywać określone w nich czynności w symbolicznym wymiarze.

Zdaniem KRK, powyższe argumenty wskazują, że zakwestionowana regulacja pozbawia samorząd komorniczy możliwości sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, przez co jest sprzeczna z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Zarzuty niezgodności art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji opierają się na tym, że zawarte w tych przepisach sformułowania: „wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego” (pkt 1) i „wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z czynnościami wykonywanymi przez notariusza” (pkt 2) są nieprecyzyjne i wyznaczają niedookreślony krąg podmiotów zwolnionych z odbycia aplikacji. Brakiem dostatecznej określoności dotknięte jest sformułowanie: „czynności bezpośrednio związane”, ponieważ nie ma pewności, czy czynności, o których mowa w tych przepisach, mają mieć bezpośredni związek ze stosowaniem prawa i polegać na świadczeniu pomocy prawnej lub przygotowywaniu umów i dokumentów w kancelarii notarialnej, czy też mogą to być czynności techniczne.

Ponadto wnioskodawca uznał, że art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach narusza zasadę poprawnej legislacji także przez to, że zwalania określone podmioty z obowiązku odbycia aplikacji komorniczej przy jednoczesnym braku alternatywnego dla aplikacji mechanizmu gwarantującego nabycie określonej wiedzy prawniczej czy też mechanizmu weryfikacji posiadanej wiedzy.

Niezgodność norm wyprowadzanych z art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w powiązaniu z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji, zdaniem KRK, wynika z następujących argumentów:

Po pierwsze, użyte przez ustawodawcę sformułowanie, iż pięcioletnie okresy zatrudnienia ustala się jako „sumę okresów obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru” jest nieprecyzyjne, zawile i na tyle niejasne, że może budzić nieusuwalne wątpliwości w procesie jego wykładni. Jego dysfunkcjonalność przejawia się w tym, że nie można ustalić sposobu liczenia 5-letnich okresów zatrudnienia.

Po drugie, zdaniem KRK, poważne wątpliwości interpretacyjne budzi kwestia, czy w świetle art. 32 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach zwolnienie wymienionych w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 tej ustawy osób z obowiązku odbycia aplikacji komorniczej przy ubieganiu się o stanowisko komornika rozciąga się także na etap powołania ich na stanowisko asesora komorniczego. W ocenie KRK, art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach nie uchylają obowiązku odbycia aplikacji komorniczej w stosunku do osób ubiegających się o stanowisko asesora komorniczego. Jeśli jednak taka wykładnia jest prawidłowa, to przepisy te są dysfunkcjonalne i naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę poprawnej legislacji.

2.1.2. Dopuszczalny zakres merytorycznej kontroli konstytucyjności art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach.

2.1.2.1. Przedmiot kontroli. Przed oceną powyższych zarzutów Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że z niektórych fragmentów uzasadnienia wniosku w części dotyczącej konstytucyjności art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach wynika, że w ocenie KRK, sama możliwość przystąpienia do egzaminu komorniczego bez odbytej aplikacji komorniczej, stanowi ograniczenie pieczy przyznanej samorządowi komorników nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika. Jednakże jako przedmiot kontroli wnioskodawca wskazał tylko art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 (w związku z ust. 6) ustawy o

komornikach, które uprawniają określone podmioty do przystąpienia do egzaminu zawodowego bez odbytej aplikacji komorniczej. Wnioskodawca nie wskazał natomiast tych przepisów, które zwalniają inne grupy podmiotów z większej liczby wymogów określonych w art. 10 ust. 1 pkt 1-11 ustawy o komornikach (tj. art. 10 ust. 3 ustawy zwalniający zarówno z wymogu odbycia aplikacji, jak i złożenia egzaminu komorniczego oraz art. 10 ust. 4 ustawy zwalniający z wymogu odbycia aplikacji, egzaminu komorniczego oraz pracy w charakterze asesora komorniczego przez co najmniej 2 lata).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, z całości uzasadnienia wniosku oraz wskazanego przedmiotu kontroli wynika zatem, że zarzut niezgodności art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji dotyczy nie tyle samego przyznania wymienionym w nich osobom możliwości przystąpienia do egzaminu zawodowego bez aplikacji komorniczej, ile sposobu ukształtowania warunków, które powinny być spełnione przez osoby tam wymienione, tak aby dawały gwarancję nabycia przez nie wiedzy i umiejętności praktycznych, koniecznych do należytego wykonywania zawodu komornika. Gdyby bowiem wnioskodawca za naruszającą pieczę uważał już samą możliwość dopuszczenia do zawodu osób bez odbytej aplikacji komorniczej, zakwestionowałby także przepisy, na mocy których określone kategorie podmiotów zwolnione są ze spełnienia nie tylko tego, ale także z innych wymogów w ramach procedury dopuszczenia do zawodu komornika. Tymczasem KRK w swoim wniosku, odnosząc się do konkretnych przesłanek zawartych w art. 10 ust. 3 ustawy (zwalniającego zarówno z aplikacji jak i egzaminu komorniczego), wskazała, że odbycie aplikacji sędziowskiej, adwokackiej, radcowskiej „może dawać pewną gwarancję, iż osoba, która ją ukończyła posiada pewną wiedzę i umiejętności prawnicze”. W wypadku zaś, gdy przesłanką zwolnienia wynikającą z art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach jest, jak to określa wnioskodawca, „zajmowanie się bliżej niedookreślonymi sprawami w związku ze wspomaganiem osoby zatrudniającej w wykonywaniu przez nią zawodu prawniczego”, to mamy do czynienia z brakiem jakichkolwiek prawnych gwarancji zaznajomienia się ze wszystkimi zagadnieniami koniecznymi do wykonywania zawodu oraz nabycia koniecznych umiejętności praktycznych.

Wynika stąd zatem, że KRK, analizując przesłanki, jakie muszą spełniać podmioty zwalniane na mocy art. 10 ust. 3 i 4 oraz ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach z określonych wymogów w ramach procedury dopuszczenia do zawodu, uznała, że wadą niekonstytucyjności dotknięte są jedynie przesłanki określone w art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 tej ustawy, przez to, że nie dają gwarancji zdobycia określonej wiedzy i umiejętności koniecznych do wykonywania zawodu.

Ponadto, należy wskazać, że choć zakwestionowany przez KRK art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach odsyła do norm zawartych w art. 10 ust. 3 i 5 tej ustawy, Trybunał Konstytucyjny, związany granicami wniosku, mógł zbadać ten przepis jedynie w zakresie, w jakim odwołuje się on do regulacji wskazanych przez KRK, tj. art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach (nie zaś w odniesieniu do normy wynikającej z art. 10 ust. 3 ustawy).

2.1.2.2. Wzorce kontroli konstytucyjności.

2.1.2.2.1. Art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli. W wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 138), Trybunał Konstytucyjny podsumował swoje dotychczasowe wypowiedzi dotyczące pojęcia określoności prawa, systematyzując wykorzystywane pojęcia oraz występujące między nimi zależności. Trybunał stwierdził, że „[w] wąskim rozumieniu określoność odnosi się do treści przepisu prawa i jest rozumiana jako nakaz jego precyzyjności, czyli możliwości wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej. W rozumieniu szerokim «określoność prawa» oznacza zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być zrozumiałe i

komunikatywne dla jak największej liczby podmiotów (zob. T. Spyra, *Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego*, „Transformacje Prawa Prywatnego” z. 3/2003, s. 59; T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 183-185). Trybunał Konstytucyjny używa pojęcia «określoność prawa» w znaczeniu szerokim, w którym postulat jasności prawa jest jednym z elementów określoności. Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji (...). Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego”.

Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym wyroku przypominał, że wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej, choć jest szczególnie adresowany do regulacji kształtujących pozycję człowieka i obywatela. Wskazał także, że „stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji.

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (...). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie(...) Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (...). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji (...). Poprawność oznacza (...) zgodność przepisu z wymogami prawidłowej legislacji, których wyrazem są *Zasady techniki prawodawczej*. Są to wymogi co do technicznej strony legislacji i mają wtórny charakter wobec dwóch pierwszych kryteriów, tzn. wymóg poprawności służyć ma zapewnieniu takiego wysłowienia norm prawnych, które gwarantować będą ich precyzyjność i jasność”.

W dalszej części wyroku Trybunał Konstytucyjny omówił stosowanie zasady określoności prawa w procesie kontroli konstytucyjności prawa (test określoności prawa), wskazując, że w procesie tym uwzględniane są „opisane wyżej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteria odniesione do oceny danego przepisu, aczkolwiek żadne z nich samoistnie nie przesądza o konstytucyjności badanej regulacji. Rola poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, a nade wszystko stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa. W celu uznania niekonstytucyjności regulacji, której wnioskodawca stawia zarzut niedookreślonej, nie wystarcza tylko i wyłącznie abstrakcyjne stwierdzenie nieokreśloności tekstu prawa. Nieprecyzyjne brzmienie lub niejasna treść przepisu nie w każdym wypadku uzasadniają wyeliminowanie go z obrotu prawnego w wyniku orzeczenia Trybunału. Zdaniem Trybunału, niejasność lub nieprecyzyjność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, że wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany wtedy, gdy inne metody usuwania wątpliwości dotyczących treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację, okazały się niewystarczające”.

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „[o]cena konstytucyjności aktu normatywnego zawsze musi mieć charakter złożony. W wypadku określoności, złożoność tego procesu dostrzegana jest na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, w odniesieniu do analizy samej określoności uwzględnić należy najpierw wspomniane wyżej aspekty testu określoności (precyzyjność, jasność, poprawność), a następnie we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Drugą płaszczyznę stanowi kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności norm. Na kontekst ten składa się wykładnia całości reguł, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z formalnego punktu widzenia (określoności właśnie). Tym samym naruszenie wymogu określoności nie może być automatycznie identyfikowane jako forma niekonstytucyjności przepisu. (...) nie każdy nieprecyzyjny, niejasny lub nielogiczny pod względem językowym przepis lub grupa przepisów może być automatycznie uznany za niekonstytucyjny.”

Rozpoznając niniejszy wniosek KRK, Trybunał Konstytucyjny w całości podtrzymuje wyrażone w przywołanym wyroku stanowisko.

2.1.2.2.2. Art. 17 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli. Samorząd zawodowy jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej, polegającej na ustawowym powierzeniu określonej korporacji zawodowej realizacji określonych zadań publicznych w formach władczych właściwych administracji publicznej. Państwo, dokonując przesunięcia ciężaru administrowania sprawami związanymi z określoną grupą zawodową na samorządy zawodowe, przekazuje im ograniczone rzeczowo władztwo publiczne, zobowiązując jednocześnie do wykonywania powierzonych zadań w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Art. 17 ust. 1 Konstytucji przewiduje możliwość tworzenia w drodze ustawy samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Przepis ten był przedmiotem szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących regulacji korporacyjnych (zob. wyroki TK z: 21 maja 2002 r., sygn. K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32; 26 listopada 2003 r.,

sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97; 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9; 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45; 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149; 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 28; 18 października 2010 r., sygn. K 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 76; sygn. K 1/10).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 1/10 przyjął, że treść art. 17 ust. 1 Konstytucji sugeruje daleko idącą swobodę ustawodawcy, jeśli chodzi o podjęcie decyzji o utworzeniu samorządu zawodowego, co wynika z użycia w tym przepisie sformułowania „w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe”. Trybunał podkreślił, że decyzja ta jest suwerennym rozstrzygnięciem ustawodawcy, a Konstytucja nie formułuje prawa do samorządu zawodowego. Jeżeli jednak samorząd zawodowy zostanie już ustanowiony, to ustawodawca na mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji jest obowiązany przekazać mu sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Trybunał Konstytucyjny wskazał także, że z uwagi na to, iż dbałość o należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest pierwotnie zadaniem państwa, które może zostać przekazane na zasadzie decentralizacji samorządowi zawodowemu, ustawodawca ma pewną swobodę co do zakresu pieczy powierzanej samorządowi. Zakres ten może być więc ograniczony, jeżeli tylko ustawodawca zdecydował się na przyjęcie takiego właśnie modelu, jednocześnie zapewniając w interesie publicznym inne adekwatne środki zagwarantowania należytego poziomu usług świadczonych przez członków korporacji zawodowej.

Podtrzymując stanowisko wyrażone w przywoływanym wyroku, należy wskazać, że podczas kształtowania modelu powierzonej samorządowi zawodowemu pieczy ustawodawca powinien brać pod uwagę dwie kwestie. Po pierwsze, powinien uwzględnić zasadę subsydiarności wyrażoną w preambule Konstytucji, zgodnie z którą państwo nie powinno wykonywać tych zadań publicznych, które mogą być realizowane w sposób bardziej czy nawet tak samo efektywny przez wspólnoty terytorialne czy zawodowe. Kryterium brany pod uwagę podczas rozdzielania zadań publicznych pomiędzy różne podmioty w świetle zasady pomocniczości powinna być zatem sprawność i efektywność ich działania w danym obszarze zadaniowym. Po drugie, ustawodawca powinien brać pod uwagę konieczność zapewnienia ochrony interesu publicznego związanego z wykonywaniem zawodów zaufania publicznego na możliwie wysokim poziomie. Konieczność ograniczenia zakresu pieczy powierzonej danemu samorządowi zawodowemu może wynikać zatem z potrzeby ochrony zagrożonego interesu publicznego.

Art. 17 ust. 1 Konstytucji precyzuje cel i granice sprawowanej przez samorządy zawodowe pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Piecza ta, z wyraźnego nakazu ustrojodawcy, ma być sprawowana w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Celem sprawowanej pieczy ma być przestrzeganie właściwej jakości czynności składających się na wykonywanie tych zawodów. Stan docelowy ustrojodawca określił wyrażeniem „należyte wykonywanie zawodu”. Art. 17 ust. 1 Konstytucji wyznacza zatem ramy i ukierunkowuje sprawowanie pieczy. Ramy te determinuje interes publiczny, zaś sprawowana piecza służyć winna ochronie tego interesu. „Każde działanie samorządu zawodowego w zakresie «sprawowania pieczy» podlega zatem konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego i nakierowania na jego ochronę. Określenie działań w sferze «sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów» i unormowanie kompetencji służących jej urzeczywistnieniu winno być ujęte w sposób pozwalający na ich ocenę z punktu widzenia «interesu publicznego». Inne ujęcie (w tym brak sprecyzowania kryteriów i tym samym – dopuszczenie dowolności w doborze wartości, którym zostały przyporządkowane) nie odpowiada rygorom określonym w art. 17 ust. 1 Konstytucji,

dotyczącym granic i kryteriów sprawowania «pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego (...).

Sprawowanie wspomnianej «pieczy» odgrywa szczególną rolę w zapewnieniu realnego «zaufania publicznego», które powinno towarzyszyć wykonywaniu zawodów określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Na zaufanie to składa się wiele czynników, a przede wszystkim: przekonanie o profesjonalnym przygotowaniu wykonującego ten zawód, jego doświadczeniu, dyskrecji, takcie i kulturze osobistej, zachowaniu dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz przestrzeganiu wartości istotnych dla profilu danego zawodu (zob. sygn. P 21/02). W odniesieniu do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego do istotnych wartości należy również pełne i integralne respektowanie prawa, w tym zwłaszcza – przestrzeganie wartości konstytucyjnych (w ich hierarchii) oraz dyrektyw postępowania (...). Konieczność spełniania tych wymogów wiąże się przede wszystkim z prowadzeniem spraw lub ochroną wartości (dóbr) o zasadniczym i (najczęściej) osobistym znaczeniu dla osób korzystających z usług w sferze zawodów zaufania publicznego” (sygn. K 1/10).

W istotę sprawowania pieczy samorządu zawodowego nad należyтым wykonywaniem określonego zawodu wpisana jest uzasadniona funkcjami tego samorządu kompetencja w zakresie ingerowania w konstytucyjną wolność jednostki wyrażoną w art. 65 ust. 1 Konstytucji. W sytuacji gdy art. 65 ust. 1 Konstytucji mieści w sobie konstytucyjne zagwarantowanie trzech odrębnych wolności: wyboru zawodu, wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, tylko druga z nich (tj. wolność wykonywania zawodu), pozostając w leksykalnym związku z ujęciem art. 17 ust. 1 Konstytucji, może doznawać – na podstawie tego przepisu – ograniczeń wskutek sprawowanej przez samorząd korporacji zawodowej pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu. Brak przesłanek, by uznać, że piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu stanowi przesłankę prawną każdej ingerencji w swobodę wyboru zawodu czy też w sferę konstytucyjnie gwarantowanej swobody wyboru miejsca pracy. Ingerencja taka jest dopuszczalna na warunkach przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. w drodze ustawy i ze względu na wartości enumeratywnie tam wyliczone, nadto w zakresie proporcjonalnym, tj. niezbędnym dla ochrony tych wartości (por. wyrok sygn. P 21/02).

2.2. Umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowane przepisy mogą być poddane kontroli konstytucyjności jedynie w aspekcie ich zgodności z art. 2 Konstytucji, natomiast art. 17 ust. 1 Konstytucji uznał za niedopuszczalny wzorzec ich kontroli. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przypisane samorządom zawodowym „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” nie dotyczy osób, które zawodu jeszcze nie wykonują, ale dopiero ubiegają się o możliwość jego wykonywania (zob. P 21/02). Przy interpretacji pojęcia „wykonywania zawodu” należy wziąć pod uwagę zakres kompetencji przyznanych osobom, które nie zdobyły pełnych uprawnień do wykonywania określonego zawodu, ale na mocy ustawy przyznano im możliwość wykonywania określonych czynności należących do sfery działalności zastrzeżonej dla danego zawodu. Na gruncie zakwestionowanej ustawy o komornikach można więc stwierdzić, że piecza samorządu nad należyтым wykonywaniem zawodu obejmuje asesorów komorniczych, w związku z przyznanymi im kompetencjami (zgodnie z art. 26 ust. 2 i 3 ustawy zastępcą komornika może być asesor komorniczy, któremu w zakresie wykonywania czynności podczas zastępstwa przysługują prawa i obowiązki komornika). Można także stwierdzić, że piecza samorządu w wąskim zakresie odnosi się do aplikantów komorniczych, w zakresie, w jakim wykonują oni na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy o komornikach w sposób

samodzielny określone czynności egzekucyjne, do których upoważniony jest asesor komorniczy.

Zakwestionowane przez KRK przepisy dotyczą natomiast osób, które nie mają jakichkolwiek ustawowych uprawnień do wykonywania czynności zawodowych, a ubiegają się jedynie o możliwość dopuszczenia do zdawania egzaminu komorniczego bez odbytej aplikacji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, podmioty te nie podlegają pieczy samorządu określonej w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Trybunał umorzył zatem postępowanie w zakresie kontroli art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 w związku z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach z art. 17 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.3. Ocena zgodności art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji.

2.3.1. W odniesieniu do zarzutów dotyczących braku precyzji i niejasności zawartego w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach sformułowania „wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego” należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że normę wyrażoną – w tym przepisie należy odczytywać w świetle art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: ustawa – Prawo o advokaturze) oraz art. 6 ust. 1 i art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych), zawierających definicje „pomocy prawnej”. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy – Prawo o advokaturze, zawód adwokata polega na świadczeniu pomocy prawnej, a w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami. Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 ustawy o radcach prawnych zawód radcy prawnego polega na świadczeniu pomocy prawnej, a w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami. W świetle zaś art. 7 ustawy o radcach prawnych „[p]omocą prawną jest w szczególności udzielanie porad i konsultacji prawnych, opinii prawnych, zastępstwo prawne i procesowe”.

2.3.1.1. Analiza przepisów ustawy o radcach prawnych i ustawy – Prawo o advokaturze wskazuje na to, że zawarte w nich definicje pojęcia pomocy prawnej mają charakter definicji zakresowych niepełnych. Taki sposób zdefiniowania tego pojęcia nie pozwala na ustalenie zamkniętego katalogu czynności polegających na świadczeniu pomocy prawnej. Pojawia się zatem kwestia, czy samo posłużenie się nieprecyzyjnym, w ocenie KRK, pojęciem zdefiniowanym ustawowo w taki właśnie sposób, może uzasadniać stwierdzenie niekonstytucyjności art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, posługując się pojęciem „świadczenia pomocy prawnej” w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach, nie naruszył art. 2 Konstytucji. Zgodnie z § 153 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”; Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: ZTP), jeżeli nie jest możliwe sformułowanie definicji w pełni wyliczającej elementy zakresu danego określenia, można objaśnić jego znaczenie, posługując się przykładowym wyliczeniem, zaznaczając przykładowy charakter wyliczenia wyrażeniami „w szczególności” albo „zwłaszcza”. Konstruując ustawową definicję działalności zawodowej adwokatów i radców prawnych, polegającej na obsłudze prawnej, ustawodawca posłużył się wyrażeniem niedookreślonym i nieostrym, zawężwszy jednak istotnie zakres tej nieostrości przez wyliczenie podstawowych, typowych form świadczenia pomocy prawnej. Posłużenie się taką definicją przy regulowaniu działalności zawodowej pozwala uniknąć nadmiernej

sztynności i umożliwia dostosowanie się do zmieniających się warunków społecznych związanych z zapotrzebowaniem na usługi prawne. Przedmiotem kontroli merytorycznej w niniejszej sprawie nie są jednak same przepisy definiujące świadczenie pomocy prawnej i pomoc prawną, ale art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach, który zawiera w swej treści pojęcie świadczenia pomocy prawnej.

Trybunał uznał, że na gruncie ustawy o komornikach posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem świadczenia pomocy prawnej, zdefiniowanym w ustawie o radcach prawnych i w ustawie – Prawo o adwokaturze w sposób wystarczająco określony dla celów wynikających z zakwestionowanego art. 10 ust. 5 pkt 1 tej ustawy, tj. dla oceny praktyki zawodowej osób chcących przystąpić do egzaminu komorniczego, nie narusza art. 2 Konstytucji. Istotne znaczenie w tym kontekście ma także profesjonalny charakter podmiotu, który dokonuje tej oceny, o czym będzie mowa w tej części uzasadnienia w pkt 2.3.1.3.

2.3.1.2. Trybunał Konstytucyjny uznał także, że przez użycie w badanym przepisie sformułowania „czynności bezpośrednio związane” ustawodawca wykluczył spośród kręgu czynności wykonywanych przez adwokata (radcę prawnego) te, które nie mają przełożenia – z merytorycznego punktu widzenia – na istotę świadczonej przez adwokata (radcę prawnego) pomocy prawnej. Takie czynności nie pozwalałyby bowiem na zdobycie wymaganego doświadczenia prawniczego. Wyrażenie „czynności bezpośrednio związane”, choć nie jest pojęciem jednoznacznym (a zatem jest nieprecyzyjne), nie narusza zasady określoności w stopniu uzasadniającym uznanie go za niekonstytucyjne. Przy jego wykładni należy mieć na uwadze cel zawierającego go art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach (wykładnia celowościowa). Należy także zwrócić uwagę na to, że ustawodawca uściślił to wyrażenie, wskazując, że „czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej” mają mieć jednocześnie charakter czynności „wymagających wiedzy prawniczej”. Doprecyzowanie to wyklucza czynności techniczne spośród kręgu czynności uprawniających do zwolnienia z wymogu odbycia aplikacji komorniczej. Nie można zatem podzielić wskazanego we wniosku zarzutu, że za czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej na gruncie tego przepisu mogłyby zostać uznane czynności takie jak np. korekta.

KRK zarzuca ponadto w swym wniosku, że zakwestionowany przepis nie wymaga, by wykonywane czynności „miały bezpośredni związek z samym stosowaniem prawa, a zatem by były to czynności polegające na świadczeniu pomocy prawnej (...)”. Trudno i w tym miejscu zgodzić się z postulatem wnioskodawcy, ponieważ pomoc prawną, o jakiej mowa w zakwestionowanym przepisie, mogą świadczyć jedynie osoby wpisane na listę adwokatów lub radców prawnych, które nabyły uprawnienia do wykonywania tego rodzaju zawodów zaufania publicznego.

2.3.1.3. Oceniając zgodność art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji, należy także odnieść się do zarzutu Prokuratora Generalnego, który uznał, że niekonstytucyjność analizowanego przepisu wynika nie tyle z jego nieprecyzyjnego sformułowania, ile z tego, iż ocenę spełnienia zawartych w nim przesłanek w całości pozostawiono KRK, czyli przedstawicielom organu reprezentującego zawód niepolegający na świadczeniu pomocy prawnej ani przez adwokata, ani przez radcę prawnego.

Wbrew temu, co wskazał Prokurator Generalny, komisja egzaminacyjna nie składa się jedynie z przedstawicieli samorządu komorników sądowych. Zgodnie z art. 29a ust. 1 i 3 ustawy o komornikach Minister Sprawiedliwości powołuje co 2 lata siedmioosobowe komisje egzaminacyjne do spraw przeprowadzenia egzaminów konkursowego i komorniczego (obejmujące obszar właściwości jednej lub kilku izb komorniczych), w skład których wchodzi: „1) czterej sędziowie sądu okręgowego lub apelacyjnego; 2) dwaj przedstawiciele delegowani przez Krajową Radę Komorniczą; 3) jeden pracownik

naukowy, naukowo-dydaktyczny lub dydaktyczny na wydziale prawa w szkole wyższej w Rzeczypospolitej Polskiej lub w Polskiej Akademii Nauk, posiadający co najmniej stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych”.

O odmowie dopuszczenia do egzaminu komorniczego decyduje komisja egzaminacyjna w formie uchwały. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, tak ukształtowana komisja, w skład której wchodzi osoby o niekwestionowanej wiedzy prawniczej i umiejętnościach praktycznych, jest w stanie ustalić treść zakwestionowanego przepisu oraz to, czy daną czynność wykonywaną przez adwokata lub radcę prawnego można uznać za świadczenie pomocy prawnej, a następnie czy czynności wspierające adwokata (radcę prawnego) związane ze świadczeniem tej pomocy prawnej można uznać za spełniające przesłanki art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach.

Należy także podkreślić, że ustawa o komornikach przewiduje pewne gwarancje proceduralne dla osób ubiegających się o dopuszczenie do egzaminu komorniczego bez aplikacji komorniczej, które związane są z kontrolą działalności komisji egzaminacyjnej sprawowaną przez Ministra Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 31a ust. 2 ustawy o komornikach do egzaminu komorniczego odpowiednie zastosowanie mają przepisy art. 29d ust. 2-3 tej ustawy, które określają skutki niespełnienia wymogów formalnych przy zgłoszeniu o przystąpieniu do egzaminu konkursowego na aplikację komorniczą. Mają one następujące brzmienie:

„2. Jeżeli zgłoszenie nie odpowiada wymogom formalnym lub jeżeli kandydat nie uiścił opłaty należnej za udział w egzaminie konkursowym, komisja egzaminacyjna wzywa go przesyłką poleconą za potwierdzeniem odbioru do usunięcia braków lub uiszczenia opłaty w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania. 3. W razie nieusunięcia braków formalnych zgłoszenia lub nieuiszczenia w terminie opłaty należnej za udział w egzaminie konkursowym albo złożenia zgłoszenia po upływie wymaganego terminu komisja egzaminacyjna odmawia dopuszczenia kandydata do egzaminu konkursowego. Od uchwały komisji egzaminacyjnej odmawiającej dopuszczenia do egzaminu konkursowego kandydatowi przysługuje odwołanie do Ministra Sprawiedliwości w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia”.

Sama ustawa o komornikach nie określa charakteru prawnego uchwały komisji egzaminacyjnej odmawiającej dopuszczenia do egzaminu konkursowego oraz egzaminu komorniczego, ani trybu rozpoznawania odwołania przez Ministra Sprawiedliwości. Brak w niej odrębnego odesłania do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), jak również wskazania charakteru rozstrzygnięcia wydawanego w wyniku rozpatrzenia odwołania. W świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz doktryny prawa administracyjnego należy jednak przyjąć, że uchwała ta ma charakter decyzji administracyjnej, zaś odwołanie od niej rozpatrywane jest w trybie przepisów k.p.a. (zob. wyrok NSA z 22 listopada 2007 r., sygn. akt II GSK 241/07). Uchwała komisji egzaminacyjnej odmawiająca dopuszczenia do egzaminu komorniczego to indywidualne, władcze rozstrzygnięcie, którego adresatem jest osoba ubiegająca się o dopuszczenie do egzaminu zawodowego. Skutkiem tego rozstrzygnięcia jest nieprzyznanie określonej osobie uprawnienia do przystąpienia do egzaminu. Innymi słowy jest to władcze rozstrzygnięcie w sprawie możliwości skorzystania przez określoną osobę ze zwolnienia wynikającego z art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach. Komisja egzaminacyjna jest organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, ma bowiem kompetencje administracyjne przyznane jej w ustawie o komornikach (w istotnym tu kontekście ma kompetencję w zakresie ustalenia, czy dana osoba jest uprawniona do zdawania egzaminu bez odbycia aplikacji komorniczej). Materialnoprawną podstawę tej decyzji administracyjnej stanowi art. 31a ust. 2 w związku z art. 29d ust. 3 ustawy o komornikach,

wedle których w razie nieusunięcia braków formalnych wniosku komisja egzaminacyjna odmawia dopuszczenia kandydata do egzaminu komorniczego. Zgodnie z art. 29a ust. 5 zakwestionowanej ustawy Minister Sprawiedliwości w stosunku do komisji egzaminacyjnych jest organem wyższego stopnia. Jak stwierdził NSA w przywoływanym wyroku z 22 listopada 2007 r. „określenie organu wyższego stopnia w ustawach ma zasadniczo na celu ustalenie właściwości instancyjnej organu administracji publicznej w określonej sprawie i musi być z tej racji odnoszone do procedury zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego”. Kodeks, posługując się określeniem „organ wyższego stopnia”, wskazuje na właściwość instancyjną organów (art. 17 k.p.a.) i przyjmuje zasadę, wedle której organem właściwym do rozpoznania odwołania jest organ wyższego stopnia w stosunku do organu rozpoznającego sprawę w pierwszej instancji (art. 127 § 2 k.p.a.). W wypadku egzaminu komorniczego należy przyjąć, że odwołanie od uchwały komisji egzaminacyjnej do Ministra Sprawiedliwości jest odwołaniem w rozumieniu art. 127 k.p.a.

Powyższa wykładnia przepisów ustawy o komornikach wskazuje, że kontrola prawidłowości działania komisji egzaminacyjnej sprawowana jest przez Ministra Sprawiedliwości. Do wydawanej przez niego decyzji w wyniku rozpoznania odwołania od uchwały komisji egzaminacyjnej odmawiającej dopuszczenia do egzaminu komorniczego stosuje się ogólne zasady zawarte w k.p.a., a więc także przepisy dotyczące sądowej kontroli decyzji administracyjnych zawarte w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2.3.1.4. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach nie narusza konstytucyjnej zasady określoności prawa. Profesjonalny skład komisji egzaminacyjnej dokonującej oceny, czy wykonywane przez kandydata czynności miały charakter wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego, a także gwarancje proceduralne związane z kontrolą prawidłowości podjętych w tym zakresie rozstrzygnięć wobec indywidualnych kandydatów, zarówno w toku instancji jak i w postępowaniu sądowym, pozwalają, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przyjąć, iż podjęta wobec określonej osoby decyzja rozstrzygająca o możliwości skorzystania ze zwolnienia określonego w art. 10 ust. 5 pkt 1 ustawy o komornikach nie będzie miała charakteru arbitralnego. Podstawowe formy świadczenia pomocy prawnej wyliczone w definicjach zawartych w przepisach ustawy o radcach prawnych i ustawy – Prawo o adwokaturze w wystarczającym stopniu pozwalają ustalić charakter tych czynności dla celów oceny przygotowania praktycznego osoby ubiegającej się o egzamin komorniczy. Trzeba mieć na względzie, że ocena ta przesądza jedynie o dopuszczeniu do zdawania egzaminu komorniczego, a nie bezpośrednio o dopuszczeniu do zawodu (bez egzaminu), oraz że ostateczna weryfikacja merytoryczna kandydata na komornika następuje w procedurze egzaminacyjnej.

2.3.1.5. Na marginesie należy dodać, że w wyroku pełnego składu z 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10 (OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 25) Trybunał Konstytucyjny badał analogiczną regulację zwalniającą określone osoby z wymogu odbycia aplikacji radcowskiej przed przystąpieniem do egzaminu radcowskiego, tj. art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy o radcach prawnych, również posługującą się pojęciem świadczenia pomocy prawnej. Trybunał także w tym wyroku stwierdził, że art. 25 ust. 2 pkt 3 ustawy o radcach prawnych jest zgodny z zasadą poprawnej legislacji, gdyż posługuje się pojęciami, które mogą być wyjaśnione za pomocą ustawy o radach prawnych.

2.3.2. Ocena zgodności art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut nieokreśloności sformułowania „wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z czynnościami wykonywanymi przez notariusza” jest niezasadny. Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 14

lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.; dalej: ustawa – Prawo o notariacie) „notariusz jest powołany do dokonywania czynności, którym strony są obowiązane lub pragną nadać formę notarialną (czynności notarialnych)”. W świetle tego unormowania nie może budzić wątpliwości, jakie czynności są czynnościami wykonywanymi przez notariusza. W związku z powyższym wykonywanie wymagających wiedzy czynności bezpośrednio związanych z czynnościami notarialnymi może zostać łatwo zidentyfikowane oraz zweryfikowane przez komisję egzaminacyjną na etapie dopuszczenia do egzaminu komorniczego. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że art. 10 ust. 5 pkt 2 ustawy o komornikach jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

2.3.3. W odniesieniu do odrębnego zarzutu dysfunkcjonalności art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach, wynikającej, zdaniem KRK, stąd, że zgodnie z art. 32 ust. 1 tej ustawy nie jest możliwe powołanie na stanowisko asesora komorniczego osób, które złożyły egzamin, lecz nie odbyły aplikacji komorniczej, należy stwierdzić, że przedstawione przez KRK wątpliwości dotyczące interpretacji powyższych przepisów mogą być usunięte przy zastosowaniu wykładni systemowej.

Osoby zwolnione na podstawie art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy z obowiązku odbycia aplikacji komorniczej są zobowiązane do przystąpienia do egzaminu zawodowego oraz pracy przez okres co najmniej dwóch lat w charakterze asesora komorniczego. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o komornikach „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”.

Podstawowym przepisem określającym warunki dostępu do zawodu komornika jest art. 10 ustawy o komornikach. Jak słusznie podkreśla Prokurator Generalny, przepis ten wyraża *ratio legis* rozwiązania wprowadzonego 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; dalej: ustawa zmieniająca z 2007 r.), polegającego na poszerzeniu dostępu do zawodu komornika. Co do zasady kandydat na komornika musi zarówno odbyć aplikację, złożyć egzamin komorniczy, jak i pracować w charakterze asesora komorniczego co najmniej dwa lata. Brzmienie art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy wyraźnie wskazuje, że osoby określone w tym przepisie zwolnione są wyłącznie z wymogu odbycia aplikacji komorniczej, czego dowodzi użyte w nim sformułowanie: „Wymóg, o którym mowa w ust. 1 pkt 8, nie dotyczy: (...)”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wskazany w art. 32 ust. 1 ustawy o komornikach warunek spełnienia wymogu odbycia aplikacji komorniczej należy odczytywać w ten sposób, że nie obejmuje on tych kategorii osób, które na podstawie art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach – stanowiącego *lex specialis* do art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o komornikach – zostały przez ustawodawcę wyraźnie zwolnione z wymogu odbycia aplikacji komorniczej. Art. 32 ust. 1 ustawy należy interpretować zatem w świetle normy wynikającej z art. 10 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach także w tym aspekcie zaskarżenia (tj. z perspektywy zarzutu dysfunkcjonalności) nie narusza art. 2 Konstytucji.

2.3.4. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zarzut naruszenia przez art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach art. 2 Konstytucji, oparty na tezie nieistnienia w ustawie o komornikach prawnych gwarancji rzetelnego zapoznania się z wiedzą i umiejętnościami niezbędnymi do wykonywania zawodu komornika w wypadku osób zwolnionych na podstawie tych przepisów z odbycia aplikacji komorniczej, nie jest zasadny. Zdaniem

Trybunału Konstytucyjnego, weryfikacja wiedzy niezbędnej do wykonywania zawodu komornika sądowego odbywa się przede wszystkim w procedurze egzaminacyjnej, na którą samorząd komorniczy ma zagwarantowany odpowiedni wpływ. Zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy o komornikach „[e]gzamin komorniczy polega na sprawdzeniu przygotowania osoby przystępującej do egzaminu komorniczego (...) do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu komornika”. Realizacja tego celu odbywa się na podstawie procedury egzaminacyjnej uregulowanej w art. 31–31i ustawy.

Istotne znaczenie ma także to, że osoby aspirujące do zawodu komornika po zdanym egzaminie zawodowym są zobowiązane do pracy w charakterze asesora komorniczego przez co najmniej 2 lata. Za działania asesora komorniczego związane z postępowaniem egzekucyjnym odpowiedzialność ponosi komornik zatrudniający go w swej kancelarii jak za działania własne (art. 36 ust. 3 ustawy o komornikach). Ustawa o komornikach przewiduje także środki umożliwiające wyłonienie spośród asesorów i kandydatów na asesorów osób niedających należytej rękojmi wykonywania zawodu. Środkiem takim jest przede wszystkim procedura odpowiedzialności dyscyplinarnej asesorów, pozwalająca na niedopuszczenie takich osób do wykonywania zawodu komornika (zgodnie z art. 72a ustawy o komornikach osoba ukarana skreśleniem z wykazu asesorów może być powołana na stanowisko asesora komorniczego po upływie 3 lat od uprawomocnienia się orzeczenia). Również samo powołanie na stanowisko asesora komorniczego oraz na etapie późniejszym na stanowisko komornika poprzedzone jest zasięgnięciem opinii organów samorządu (art. 11 ust. 4 i 5, art. 32 ust. 3 i art. 85 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach), co koresponduje z art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy o komornikach, stwierdzającym, że samorząd komorniczy nadzoruje przestrzeganie przez komorników i asesorów komorniczych powagi i godności zawodu.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej regulacje, a w szczególności przewidziany w przepisach ustawy o komornikach egzamin zawodowy oraz co najmniej dwuletni okres asesury wykonywanej pod opieką komornika sądowego, nie można zgodzić się z tezą KRK, że w ustawie o komornikach nie ma mechanizmów umożliwiających weryfikację wiedzy i umiejętności wymaganych do starannego wykonywania zawodu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, tak skonstruowany zarzut niekonstytucyjności nie znajduje potwierdzenia w warstwie normatywnej zakwestionowanej ustawy.

2.4. Ocena zgodności art. 10 ust. 6 w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji.

2.4.1. Zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy o komornikach pięcioletnie okresy zatrudnienia, o których mowa w art. 10 ust. 3 i 5 tej ustawy, ustala się jako sumę okresów obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru.

2.4.2. Odnosząc się do zarzutu braku precyzji i jasności sformułowania „suma okresów obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru”, należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny przeprowadzał test określoności tego wyrażenia w sprawie o sygn. K 4/07 (wyrok z 26 marca 2008 r.), badając wówczas art. 12 § 3 ustawy – Prawo o notariacie (w związku z art. 12 § 2 pkt 2 tej ustawy), którego treść brzmiała: „Pięcioletni okres zatrudnienia w ramach stosunku pracy, o którym mowa w § 2 pkt 2, ustala się jako sumę okresów pracy, obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru”. Trybunał uznał wówczas, że sposób ujęcia tego przepisu, niezależnie od zawartego w nim odesłania do § 2 pkt 2, może generować w toku wykładni poważne wątpliwości. Dotyczy to w szczególności wyrażenia „suma okresów pracy obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru”. Trybunał stwierdził, że choć można domniemywać, iż „ustawodawca zmierzał do uregulowania sposobu sumowania okresów zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy (na tzw. ułamkach etatu), to jednak

zamiar swój zwerbalizował «w sposób wysoce zawili i nie w pełni jednoznaczny, posługując się niejasnym znaczeniowo określeniem «z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru»».

Biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w przywoływanym wyroku, ustawodawca uznanemu za niezgodny z art. 2 Konstytucji art. 12 § 3 ustawy – Prawo o notariacie nadał nowe brzmienie, zgodnie z którym „w przypadku wykonywania pracy w niepełnym wymiarze okresy, o których mowa w § 2 pkt 2-4, podlegają proporcjonalnemu wydłużeniu”. Aby uniknąć zarzutu niekonstytucyjności ustawodawca na mocy ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 37, poz. 286) zmienił także regulację zawartą w art. 66 ust. 1b ustawy – Prawo o adwokaturze o treści: „Pięcioletni okres zatrudnienia w ramach stosunku pracy, o którym mowa w ust. 1a pkt 2, ustala się jako sumę okresów pracy obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru.” Po nowelizacji regulacja ta została przeniesiona do art. 66 ust. 4 ustawy – Prawo o adwokaturze, który brzmi: „W przypadku wykonywania pracy w niepełnym wymiarze okresy, o których mowa w ust. 1 pkt 4 i 5 oraz w ust. 2 pkt 2-4, podlegają proporcjonalnemu wydłużeniu.” W analogiczny sposób ustawodawca usunął regulację zawartą w art. 25 ust. 2a ustawy o radcach prawnych (zawierającą sformułowanie: „ustala się jako sumę okresów pracy obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru”), a jej zmodyfikowaną treść umieścił w art. 25 ust. 4 tej ustawy („W przypadku wykonywania pracy w niepełnym wymiarze okresy, o których mowa w ust. 1 pkt 4 i 5 oraz w ust. 2 pkt 2-4, podlegają proporcjonalnemu wydłużeniu”).

2.4.3. Dla oceny art. 10 ust. 6 w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach istotne znaczenie ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 1/10 wydany w pełnym składzie. Trybunał oceniał w nim m.in. konstytucyjność art. 12 § 2 pkt 3 ustawy – Prawo o notariacie zezwalającego na przystąpienie do egzaminu notarialnego bez odbycia aplikacji notarialnej osobom, które „po ukończeniu wyższych studiów prawnych przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 10 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z czynnościami wykonywanymi przez notariusza w kancelarii notarialnej, na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej”. Badając kwestię ustalania wymiaru czasowego wykonywania wskazanych w przywołanym przepisie czynności na podstawie umów cywilnoprawnych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Pewien problem interpretacyjny powstaje w związku z potrzebą ustalenia wymiaru czasowego zajęć (dziennego, tygodniowego, miesięcznego), który powinien być przyjmowany jako kryterium spełnienia warunku 5-letniego wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych z czynnościami wykonywanymi przez notariusza w kancelarii notarialnej, na podstawie umowy cywilnoprawnej. W tym zakresie, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, osoby wykonujące czynności na podstawie umów cywilnoprawnych powinny być traktowane na równi z osobami zatrudnionymi w kancelarii notarialnej. Wobec tego w obu przypadkach znajdują zastosowanie przepisy ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.; dalej: k.p.) dotyczące wymiaru czasu pracy (por. art. 129 § 1 k.p.), jak również art. 12 § 3 p.n. stanowiący, iż w przypadku wykonywania pracy w niepełnym wymiarze okresy, o których mowa w art. 12 § 2 pkt 2-4 p.n., podlegają proporcjonalnemu wydłużeniu. Ustawodawca bowiem posługując się w art. 12 § 3 p.n. określeniem «wykonywanie pracy» nie zawęży go tylko do pojęcia pracy w rozumieniu k.p.”

Trybunał Konstytucyjny, stosując w tym wyroku wykładnię celowościową i wskazując na *ratio legis* zakwestionowanego przepisu (tj. zapewnienie, by osoby

przystępujące do egzaminu notarialnego legitymowały się odpowiednią praktyką zawodową równoważną odbyciu aplikacji i dającą rękojmię należytego wykonywania zawodu notariusza) stwierdził także, iż wymienione we wskazanych przepisach czynności „nie mogą mieć charakteru symbolicznego («na przykład jeden dzień w tygodniu, w wymiarze jednej godziny – przez pięć lat»). Tym samym z umowy cywilnoprawnej musi wynikać w szczególności okres wykonywania czynności bezpośrednio związanych z czynnościami wykonywanymi przez notariusza w kancelarii notarialnej oraz dzienny lub miesięczny wymiar ich wykonywania”.

2.4.4. Trybunał Konstytucyjny, badając zakwestionowany w niniejszym postępowaniu art. 10 ust. 6 w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach, uznał, że zgodna z Konstytucją jest taka interpretacja tych przepisów, wedle której wyrażony w tych przepisach sposób obliczania pięcioletnich okresów zatrudnienia („ustala się jako sumę okresów obliczonych z zachowaniem proporcjonalności ich wymiaru”) odnosi się do okresu faktycznego wykonywania przez pięć lat odpowiednich czynności na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej. W pierwszym wypadku, spełnienie warunku przystąpienia do egzaminu bez odbycia aplikacji zależy od długości „okresu zatrudnienia” wskazanego w świadectwie pracy lub zaświadczeniu o zatrudnieniu, zaś w drugim – od długości okresu wykonywania czynności wynikającego z umowy cywilnoprawnej. Sposób ustalania tych okresów w wypadku wykonywania pracy w niepełnym wymiarze został przez ustawodawcę sformułowany nieprecyzyjnie i w sposób niejasny. Jedyna logiczna i zgodna z *ratio legis* ustawy o komornikach interpretacja art. 10 ust. 6 tej ustawy opiera się na założeniu konieczności ustalenia okresu rzeczywistego wykonywania wymagających wiedzy prawniczej w kancelarii adwokackiej, notarialnej lub radcy prawnego czynności. Wedle tej interpretacji w wypadku wykonywania pracy w niepełnym wymiarze pięcioletnie okresy zatrudnienia podlegają proporcjonalnemu wydłużeniu. Tym samym z umów, które mają stanowić dowód spełnienia przesłanek wynikających z art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach, musi wynikać okres wykonywania określonych w tych przepisach czynności oraz dzienny lub miesięczny wymiar ich wykonywania. Przyjęcie wykładni różniącej sytuację osób wykonujących wymagane czynności w związku z rodzajem umowy, na podstawie której je wykonują (umowa o pracę, umowa cywilnoprawna), nie tylko pozostawałoby w kolizji z zasadą równości, ale nie znajdowałoby uzasadnienia z perspektywy celów ustawy o komornikach. W wypadku gdy istnieje wykładnia zgodna z Konstytucją i realizująca *ratio legis* ustawy, wszystkie organy stosujące prawo mają obowiązek jej stosowania.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 10 ust. 6 w związku z art. 10 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach, w rozumieniu przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny, są zgodne z art. 2 Konstytucji.

3. Kwestia konstytucyjności art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach.

3.1. Problem konstytucyjny. Zakwestionowanemu art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach ustawodawca nadał następujące brzmienie: „Minister Sprawiedliwości zawiesza komornika w czynnościach, jeżeli: (...) przeciwko komornikowi jest prowadzone postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe”. Wnioskodawca wskazał jako przedmiot kontroli ten przepis w zakresie, w jakim Minister Sprawiedliwości zawiesza obligatoryjnie komornika w czynnościach, w wypadku gdy na podstawie art. 55 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) został przeciw niemu wniesiony akt oskarżenia przez samego pokrzywdzonego.

Wnioskodawca, argumentując niezgodność tej regulacji z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zarzucił jej po pierwsze, że Minister Sprawiedliwości nie jest ograniczony żadnym katalogiem przestępstw „urzędniczych”, których popełnienie przez komornika stanowiłoby przeszkodę do sprawowania przez niego funkcji. Po drugie, kompetencja przyznana Ministrowi Sprawiedliwości jest kompetencją związaną (musi on zawiesić komornika w czynnościach, o ile tylko zostało wszczęte przeciw niemu postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe). Minister nie ma więc żadnego marginesu dokonania oceny, czy w konkretnej sytuacji ze względu na interes publiczny należy zastosować środek w postaci zawieszenia komornika w czynnościach, czy też nie.

Obligatoryjne zawieszenie komornika w czynnościach może nastąpić także wówczas, gdy subsydiarny akt oskarżenia o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego przeciwko komornikowi wniesie sam pokrzywdzony w trybie art. 55 § 1 k.p.k. (w razie powtórnego wydania przez prokuratora postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania karnego). Wówczas o obligatoryjnym zawieszeniu komornika w czynnościach, zdaniem KRK, będą przesądzały wola osoby pokrzywdzonej i jej nieobiektywna ocena prawna okoliczności istotnych dla sprawy. Art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach, w zakresie, w jakim odnosi się do takich sytuacji, stanowi zatem, w ocenie KRK, nieproporcjonalną ingerencję w przysługującą komornikowi wolność wykonywania zawodu gwarantowaną w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Ingerencja ta jest uzasadniona wówczas, gdy obiektywnej oceny dokona powołany do tego organ, stwierdzając, że istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przez komornika przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego.

KRK podkreśliła, że ustawa o komornikach w ogóle nie przewiduje możliwości zawieszenia komornika w czynnościach w wypadku, gdy toczy się przeciw niemu postępowanie karne o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego. Zdaniem KRK, ustawodawca założył, że wniesienie aktu oskarżenia przeciw komornikowi w sprawie ściganej z oskarżenia prywatnego nie może samo przez się przesądzać o utracie przez komornika kwalifikacji do wykonywania zawodu. Takie samo rozstrzygnięcie powinno zostać przyjęte w wypadku wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia. W wypadku dopuszczenia, że w pewnych sytuacjach może zachodzić konieczność zawieszenia komornika w czynnościach także wówczas, gdy postępowanie karne toczy się na skutek wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, tego rodzaju ingerencja powinna być poprzedzona oceną niezależnego organu, czy faktycznie zachodzą ku temu przesłanki. Tylko wtedy nie byłaby nadmierna i nieproporcjonalna.

Naruszenia przez art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego wnioskodawca upatruje w arbitralnym wkroczeniu przez ustawodawcę w sferę, która w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji nie może być przez niego kształtowana, tj. w sferę sprawowania orzecznictwa dyscyplinarnego. Samo wkroczenie ustawodawcy w tę sferę, zdaniem KRK, jest jednocześnie naruszeniem art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca uszczuplił w ten sposób jedną z istotnych kompetencji samorządu komorniczego, która pozwala mu na wypełnianie konstytucyjnego zadania sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu komornika, ograniczając jego uprawnienie do oceny sprzecznych z prawem zachowań komornika. Wnioskodawca powołuje się na art. 78 ust. 1 ustawy o komornikach, powierzający samorządowi komorniczemu kompetencję w zakresie zawieszania w czynnościach komornika, przeciw któremu toczy się postępowanie dyscyplinarne lub karne. Mając na uwadze tę regulację, KRK stwierdza, że choć co do zasady, postępowanie w sprawie zawieszenia powinno zostać wszczęte z urzędu, to jednak Minister Sprawiedliwości, działając na podstawie art. 74 ust. 1 zakwestionowanej ustawy, może

doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i rozpoznania kwestii zawieszenia komornika w czynnościach przez złożenie stosownego wniosku, bez konieczności ograniczania kompetencji samorządu zawodowego.

Wnioskodawca przyznaje, że w niektórych wypadkach ingerencję taką dałoby się uzasadnić tym, że konieczne jest szybkie podjęcie działań zmierzających do niedopuszczenia komornika sądowego do wykonywania czynności. Wówczas powierzenie pewnych kompetencji monokratycznemu organowi, jakim jest Minister Sprawiedliwości, można byłoby uznać za zasadne, gdyż działanie organów samorządu komorniczego jako organów kolegialnych charakteryzuje się pewną inercją. Nie odnosi się to jednak do sytuacji, gdy przeciwko komornikowi zostaje wniesiony subsydiarny akt oskarżenia. W takich wypadkach ingerencja ustawodawcy nie jest proporcjonalna ani nie spełnia innych warunków wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a wola osoby prywatnej w sposób pośredni powoduje ograniczenie kompetencji samorządu zawodowego komorników.

3.2. Wzorce kontroli. Przywołane jako wzorce kontroli art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji zostały szerzej omówione w pkt 2.1.2.2 uzasadnienia. Odnosnie do wskazanych jako kolejne wzorce – art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji należy wskazać, że standard konstytucyjny z nich wynikający był wielokrotnie omawiany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym zasada wyrażona w art. 65 ust. 1 Konstytucji w aspekcie pozytywnym oznacza wolność wyboru rodzaju i miejsca pracy oraz pracodawcy. Wolność ta oznacza generalny zakaz adresowany do władz publicznych wprowadzania ograniczeń swobodnego decydowania przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy określonego rodzaju, w określonym zawodzie, miejscu oraz dla określonego pracodawcy. Wolność wyboru i wykonywania zawodu nie ma jednak charakteru absolutnego – art. 65 ust. 1 Konstytucji wyrażnie upoważnia do ustanawiania wyjątków od wolności wykonywania zawodu. Wszelkie ograniczenia wprowadzone w tym zakresie przez prawodawcę muszą być zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, który wyznacza ogólne granice ingerencji państwa w sferę praw człowieka. W świetle tego ostatniego przepisu ograniczenia praw konstytucyjnych mogą być ustanawiane tylko w ustawie; muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności; nie mogą naruszać zasady demokratycznego państwa prawnego; są dopuszczalne, jeżeli służą bezpieczeństwu państwa, porządkowi publicznemu, ochronie środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo realizacji wolności i praw innych osób; nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Podstawową zasadą wyznaczającą granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela jest zasada proporcjonalności, która nakazuje miarkowanie tej ingerencji. Zasada ta wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowi jeden ze standardów państwa prawnego. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia praw konstytucyjnych są zgodne z zasadą proporcjonalności, jeżeli: 1) umożliwiają efektywną realizację założonych celów; 2) są konieczne, tzn. nie jest możliwe zrealizowanie danych celów za pomocą mniej restryktywnych środków; 3) ich efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nie na jednostkę (zob. wyroki TK z: 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07, OTK ZU nr 1/A/2008; 27 marca 2008 r., sygn. SK 17/05, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 29; 23 czerwca 1999 r., sygn. K 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101; 24 stycznia 2001 r., sygn. SK 30/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 3). Konstytucyjna gwarancja wolności wykonywania zawodu nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji, zwłaszcza gdy

chodzi o zawód zaufania publicznego (zob. wyrok z 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 119).

3.3. Przed oceną zarzutów KRK należy poczynić pewne uwagi natury ogólnej. Kompetencja Ministra Sprawiedliwości przyznana w zakwestionowanym przepisie polega na czasowym ograniczeniu możliwości pełnienia funkcji przez komornika, wobec którego prowadzone jest postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Przesłanką zawieszenia komornika na tej podstawie prawnej jest wniesienie aktu oskarżenia przeciwko komornikowi o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Sama instytucja zawieszenia w czynnościach jest uregulowana w kodeksie postępowania karnego jako jeden ze środków zapobiegawczych. Zgodnie z art. 276 k.p.k. „[t]ytułem środka zapobiegawczego można zawiesić oskarżonego w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu albo nakazać powstrzymanie się od określonej działalności lub od prowadzenia określonego rodzaju pojazdów”. Środek ten może być zastosowany wówczas, gdy wystąpi ogólna (art. 249 § 1 k.p.k.) i szczególne (art. 258 § 1-3 k.p.k.) przesłanki do zastosowania środków zapobiegawczych. Zgodnie z art. 249 § 1 k.p.k. „[ś]rodki zapobiegawcze można stosować w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, a wyjątkowo także w celu zapobiegnięcia popełnieniu przez oskarżonego nowego, ciężkiego przestępstwa; można je stosować tylko wtedy, gdy zebrane dowody wskazują na duże prawdopodobieństwo, że oskarżony popełnił przestępstwo”. Instytucja zawieszenia w czynnościach uregulowana w k.p.k. pełni zatem funkcję prewencyjną (uniemożliwia bezprawny wpływ na prawidłowy tok postępowania, np. przez zatarcie dowodów przestępstwa, do których dostęp mógłby być ułatwiony podczas dalszego wykonywania czynności służbowych) i ochronną (chroni porządek prawny i społeczeństwo przed popełnieniem kolejnego przestępstwa). W doktrynie prawnej wskazuje się, że pomimo braku szczegółowych przesłanek zastosowania tego właśnie środka zapobiegawczego, jego zastosowanie jest uzasadnione wówczas, gdy czyn będący przedmiotem zarzutu jest związany z wykonywaniem tego rodzaju czynności (zob. J. Grajewski (red.), L. Paprzycki, S. Steinborn *Komentarz do art. 276 kodeksu postępowania karnego*, [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 1 – 424 Kodeksu postępowania karnego*, Lex 2012; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Komentarz do art. 276*, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 1-296*, t. 1, Warszawa 2011). Postanowienie o zawieszeniu w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu wydaje prokurator lub sąd. Zażalenie na postanowienie prokuratora w tym przedmiocie, zgodnie z art. 252 § 2 k.p.k., przysługuje do sądu rejonowego, w którego okręgu prowadzi się postępowanie, zaś zażalenie na postanowienie sądu, zgodnie z art. 252 § 1 k.p.k., przysługuje do sądu odwoławczego, na zasadach ogólnych. Sąd ma obowiązek rozpoznać takie zażalenie niezwłocznie (art. 252 § 3 k.p.k.).

3.4. W związku z granicami zaskarżenia art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach, który został zakwestionowany w określonym zakresie normatywnym, należy także poczynić kilka uwag dotyczących skargi subsydiarnej. Instytucja skargi subsydiarnej sprowadza się do możliwości wniesienia przez pokrzywdzonego aktu oskarżenia (skargi subsydiarnej) w sprawach ściganych z oskarżenia publicznego w sytuacji, gdy uczynienia tego odmawia prokurator. Instytucja ta jest zatem ściśle związana z koncepcją kontroli postanowień o zaniechaniu ścigania karnego. Procedura uzyskania statusu subsydiarnego oskarżyciela posiłkowego (działającego zamiast oskarżyciela publicznego) przedstawia się następująco. Na pierwsze postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania przygotowawczego pokrzywdzony musi wnieść zażalenie, za

pośrednictwem prokuratora, który je wydał lub zatwierdził (art. 465 § 2 k.p.k.), do sądu właściwego do rozpoznania sprawy (art. 329 § 1 k.p.k.). Następnie sąd właściwy do rozpoznania sprawy uchyla postanowienie o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania przygotowawczego, wskazując powody uchylecia, a także okoliczności, które należy wyjaśnić, lub czynności, które należy przeprowadzić; wskazówki te są dla prokuratora wiążące (art. 330 § 1 k.p.k.). Jeżeli prokurator, po dokonaniu czynności wskazanych przez sąd nadal nie znajduje podstaw do wniesienia aktu oskarżenia, to wydaje ponownie postanowienie o umorzeniu postępowania lub odmowie jego wszczęcia (art. 330 § 2 zdanie pierwsze k.p.k.). Wówczas pokrzywdzony, który uprzednio uruchomił postępowanie zażaleniowe na podstawie art. 306 § 1 k.p.k., może w terminie miesiąca od doręczenia mu zawiadomienia o decyzji prokuratora wnieść akt oskarżenia określony w art. 55 § 1 k.p.k., o czym należy go pouczyć (art. 330 § 2 zdanie drugie k.p.k.). Akt oskarżenia wniesiony przez pokrzywdzonego powinien być sporządzony i podpisany przez adwokata lub radcę prawnego (art. 55 § 2 k.p.k.) i spełniać wymogi formalne określone w art. 332 i art. 333 k.p.k.

3.5. Instytucja zawieszenia komornika w czynnościach uregulowana w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach została wprowadzona do ustawy o komornikach z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2007 r., tj. 28 grudnia 2007 r. Przed tą nowelizacją ustawa o komornikach przewidywała możliwość zawieszenia komornika przez komisję dyscyplinarną na podstawie art. 78 ust. 1 (przesłanką wówczas jedynie fakultatywnego zawieszenia było wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub karnego przeciw komornikowi) oraz art. 74 ust. 3 tej ustawy, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości, składając wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, mógł zawiesić komornika w czynnościach.

Ustawa zmieniająca z 2007 r. wprowadziła do art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach nową podstawę prawną zawieszenia komornika w czynnościach przez Ministra Sprawiedliwości (niezależną od uprzedniego zainicjowania postępowania dyscyplinarnego), której przesłanką jest wszczęte przeciwko komornikowi postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej z 2007 r., jednym z podstawowych założeń tej nowelizacji było wzmocnienie nadzoru nad komornikami („zwiększenie efektywności nadzoru nad komornikami”). W tym zakresie powołano się na wyniki kontroli sprawowania przez prezesów sądów rejonowych i Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością komorników w latach 2000-2005, przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w okresie od 23 maja do 26 października 2005 r., która wykazała, że nadzór ten nie jest zadowalający: „Podejmowane w jego ramach działania nie doprowadziły do istotnej poprawy efektywności egzekucji komorniczej. Minister Sprawiedliwości oraz prezesi sądów powszechnych nie dysponowali pełnymi informacjami niezbędnymi do sprawowania skutecznego nadzoru oraz nie w pełni wykorzystywali przysługujące im w stosunku do komorników uprawnienie nadzorcze. Wobec tego konieczne są zmiany przepisów regulujących sprawowanie nadzoru nad komornikami” (uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej z 2007 r.).

Z brzmienia zakwestionowanego przepisu ustawy o komornikach wynika, że Minister Sprawiedliwości, wydając postanowienie o zawieszeniu komornika w czynnościach, podejmuje decyzję automatycznie. Kieruje się jedynie tym, czy postępowanie prowadzone przeciwko komornikowi ma charakter postępowania o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Tenże automatyzm i brak możliwości oceny konieczności zastosowania tego instrumentu jest, w

ocenie KRK, niekonstytucyjny w wypadku postępowań wszczętych na podstawie skargi subsydiarnej.

Analizując regulację zawartą w art. 15 ust. 1 ustawy w jej otoczeniu normatywnym, należy uznać, że instytucja zawieszenia komornika w czynnościach na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy ma charakter instrumentu nadzorczego, stosowanego w postępowaniu administracyjnym i nie jest środkiem zapobiegawczym w rozumieniu k.p.k. Nie odnoszą się zatem do niego ogólne zasady orzekania o tych środkach umieszczone w k.p.k. Środek ten nie pełni funkcji prewencyjnej wobec prowadzonego postępowania karnego (zapobieganie bezprawnemu wpływowi na prawidłowy tok tegoż postępowania), ale jego celem jest zabezpieczenie interesu publicznego przed wykonywaniem czynności komorniczych przez osobę niedającą rękojmi ich należytego wykonywania (w tym przed popełnieniem kolejnego przestępstwa podczas pełnienia funkcji, co zgodnie z art. 249 § 1 k.p.k. jedynie wyjątkowo uzasadnia zastosowanie środków zapobiegawczych) oraz ochrona zaufania do zawodu komornika. Przyznanie tej kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości wiąże się z umocowaniem go na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy o komornikach do sprawowania zwierzchniego nadzoru nad działalnością komorników.

3.6. Oceniając instytucję zawieszenia komornika w czynnościach – której kontrola w niniejszym postępowaniu ograniczona jest do wypadków postępowań wszczętych przeciw komornikowi na podstawie skargi subsydiarnej – należy mieć na uwadze szczególną funkcję, jaką pełni komornik sądowy. Zgodnie z art. 1 ustawy o komornikach oraz art. 115 § 13 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.; dalej: k.k.) jest on funkcjonariuszem publicznym, powołanym do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a także wykonywania innych czynności określonych w ustawach, posiadającym – w ramach wykonywania swoich zadań – władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych. Ustawodawca, mając na uwadze doniosłe funkcje, jakie komornik pełni w imieniu państwa, jego szczególny status funkcjonariusza publicznego, oraz to, że w zakresie przyznanych mu kompetencji dysponuje środkami przymusu, zdecydował, że w wypadku postawienia komornikowi zarzutów o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe komornik nie może wykonywać swojego zawodu. Wyraz temu dał nie tylko w zakwestionowanym art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach, ale także w art. 10 ust. 1 pkt 5 tej ustawy, zgodnie z którym na stanowisko komornika „może zostać powołana osoba, która (...) nie jest podejrzana o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe”. W tym miejscu należy odnotować, że KRK nie zakwestionowała tego przepisu w żadnym zakresie normatywnym.

Istotą zakwestionowanego art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach jest ograniczenie przysługującej komornikowi wolności wykonywania zawodu. Wolność ta nie ma charakteru absolutnego, więc ustawodawca może, zgodnie z art. 65 ust. 1 zdaniem drugim oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, dokonywać jej ograniczeń. Musi to jednak czynić z poszanowaniem ogólnych granic ingerencji państwa w sferę praw i wolności człowieka wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zakwestionowana regulacja spełnia w sposób oczywisty przesłankę formalną ingerencji, ponieważ została ustanowiona w przepisie o randze ustawowej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, służy ona także ochronie realizacji wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób. W interesie publicznym leży bowiem, aby funkcjonariusz publiczny, który w imieniu państwa wykonuje orzeczenia sądowe w drodze przymusowej egzekucji, dawał rękojmię należytego i przede wszystkim zgodnego z prawem wypełniania swoich władczych kompetencji wobec innych podmiotów. Ingerencja ta, polegająca na

czasowym zawieszeniu prawa do wykonywania czynności służbowych, spełnia także postulat konieczności w tym znaczeniu, że tylko w ten sposób można zapewnić skuteczną ochronę praw i wolności innych osób oraz ochronę interesu publicznego przed działaniem komornika niedającego rękojmi należytego, zgodnego z prawem, wypełniania powierzonych mu zadań publicznych. *Ratio legis* zakwestionowanego przepisu znajduje zatem właściwe oparcie w wartościach chronionych na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustawodawca, ustanawiając ten przepis, miał także na uwadze wyniki kontroli NIK dotyczącej działalności komorników i skuteczności nadzoru sprawowanego na podstawie dotychczasowych przepisów. Jego zamierzeniem było wzmocnienie instrumentów nadzorczych Ministra Sprawiedliwości sprawującego zwierzchni nadzór nad działalnością komorników i w tym ujęciu należy stwierdzić, że środek ten jest efektywny. Regulacja ta stanowi także konsekwencję art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy o komornikach i służy jego realizacji.

Pozostaje pytanie o proporcjonalność ograniczenia wynikającego z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach. W odniesieniu do tej kwestii należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że prawodawca ukształtował ten środek nie dla celów represyjnych (sankcja za popełnienie przestępstwa), ale dla realizacji funkcji ochronnej i zabezpieczającej interes publiczny przed wykonywaniem czynności komorniczych przez osobę niedającą rękojmi ich należytego wykonywania. Nie można jednak nie brać pod uwagę faktu, że istota tego środka, tj. ograniczenie możliwości wykonywania zawodu, charakteryzuje się podobnym stopniem dolegliwości – patrząc z perspektywy dotkniętego nim komornika – jak środek karny określony w art. 39 pkt 2 k.k. (zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej). Zakaz wykonywania określonego zawodu, zgodnie z art. 43 § 1 k.k., może być orzeczony przez sąd na okres od roku do lat 10. Ustawodawca, konstruując instytucję zawieszenia komornika w czynnościach, powinien zatem uwzględnić, że środek ten ingeruje w konstytucyjną wolność wykonywania zawodu jeszcze przed wydaniem ostatecznego orzeczenia sądu w sprawie popełnienia przez komornika przestępstwa. Zasada proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji nakazuje przyjąć, iż środek ten powinien być stosowany w sytuacji, gdy istnieje uzasadnione prawdopodobieństwo, że przestępstwo zostało przez daną osobę popełnione.

Minister Sprawiedliwości nie ma kompetencji w zakresie oceny przesłanki istnienia uzasadnionego prawdopodobieństwa popełnienia czynu przez komornika. Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że ze względu na gwarancje proceduralne związane z weryfikacją postanowienia Ministra w tym przedmiocie przez Sąd Okręgowy w Warszawie zasada proporcjonalności ograniczenia wolności wykonywania zawodu nie została naruszona.

Zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy o komornikach na postanowienie Ministra Sprawiedliwości o zawieszeniu komornika w czynnościach przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia. Do rozpoznania zażalenia stosuje się właściwe przepisy k.p.k. Przed dodaniem ust. 2a do art. 15 ustawy kontroli postanowień Ministra o zawieszeniu komornika w czynnościach wydanych na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o komornikach dokonywały sądy administracyjne na zasadach ogólnych. Dodając ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228; dalej: ustawa zmieniająca z 2010 r.) do art. 15 ustawy o komornikach ust. 2a, prawodawca chciał wzmocnić sytuację prawną zawieszonego komornika. W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2010 r. wskazano, że: „[z]awieszenie komornika w czynnościach jest okolicznością mającą dla komornika bardzo duże znaczenie zarówno zawodowe jak i

finansowe. Z tych powodów decyzja Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie powinna zostać poddana kontroli sądu powszechnego”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, powierzenie przez ustawodawcę kontroli postanowień Ministra o zawieszeniu komornika w czynnościach sądowi powszechnemu (Sądowi Okręgowemu w Warszawie), w której do rozpoznania zażalenia stosuje się właściwe przepisy k.p.k., oznacza, iż ustawodawca przekazał sprawę mającą swój początek w postępowaniu administracyjnym do rozpoznania w postępowaniu przed sądem powszechnym. Takie ukształtowanie kontroli postanowienia Ministra ma ważne konsekwencje. Jako że kontrola działalności administracji publicznej zgodnie z art. 184 Konstytucji należy do właściwości sądów administracyjnych, rozpoznanie zażalenia na postanowienie Ministra Sprawiedliwości przez Sąd Okręgowy w Warszawie nie może sprowadzać się do tego rodzaju kontroli. Rozpoznanie zażalenia przez ten sąd na podstawie przepisów k.p.k. będzie polegać w istocie na przejęciu sprawy do dalszego załatwienia (zob. A. Kabat, uwagi 1-3 do art. 1 [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*; B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Warszawa 2011).

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym postępowaniu nie jest upoważniony do kontroli przepisów regulujących postępowanie odwoławcze przed Sądem Okręgowym w Warszawie, z racji granic zaskarżenia wynikających z wniosku KRK. Powyższe ustalenia pozwalają jednak stwierdzić, że nie jest zasadne stwierdzenie KRK, że w wypadku zainicjowania postępowania o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego na podstawie skargi subsydiarnej o zawieszeniu komornika w czynnościach – z racji obligatoryjności zastosowania tego środka przez Ministra Sprawiedliwości – decyduje wola pokrzywdzonego. Sąd Okręgowy w Warszawie rozpoznający zażalenie na postanowienie Ministra Sprawiedliwości rozstrzyga samodzielnie o zastosowaniu tego środka (zgodnie z art. 8 § 1 k.p.k. sąd karny rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu). Zgodnie z art. 433 § 2 k.p.k. sąd jest obowiązany rozważyć wszystkie wnioski i zarzuty wskazane w środku odwoławczym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

KRK, konstruując zarzut, wedle którego wola osoby pokrzywdzonej wnoszącej subsydiarny akt oskarżenia przesądza o zastosowaniu środka zawieszenia komornika w czynnościach, pominęła także fakt, iż zasadność podstaw, na których opiera się subsydiarny akt oskarżenia, podlega kontroli merytorycznej sądu. Zgodnie z art. 339 § 3 pkt 2 k.p.k. prezes sądu kieruje sprawę na posiedzenie, gdy zachodzi potrzeba wydania innego rozstrzygnięcia, przekraczającego jego uprawnienia, a zwłaszcza umorzenia postępowania z powodu oczywistego braku podstaw faktycznych oskarżenia. Możliwość kontroli merytorycznej aktu oskarżenia na podstawie powyższego przepisu, jest w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, istotnym instrumentem gwarancyjnym eliminującym bezzasadne oskarżenia kierowane przez pokrzywdzonego. Gwarancje wynikające z przekazania sądowi powszechnemu do rozpoznania zażaleń na postanowienia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zawieszenia komornika w czynnościach, a także możliwość sądowej kontroli merytorycznej podstaw faktycznych subsydiarnego aktu oskarżenia pozwalają uznać, że w analizowanym wypadku nie doszło do naruszenia zasady proporcjonalności.

Trybunał Konstytucyjny uznał także, że zarzut KRK, dotyczący braku katalogu przestępstw urzędniczych, które uzasadniałyby zastosowanie środka w postaci zawieszenia komornika w czynnościach (stanowiący w istocie postulat ograniczenia zastosowania tego środka według kryterium związku popełnionego przez komornika przestępstwa z pełnioną przez niego funkcją publiczną) nie jest zasadny. W związku ze specyfiką tego zawodu, w szczególności zaś w odniesieniu do wykonywanych przez komornika zadań publicznych w

newralgicznej sferze egzekucji, należy stwierdzić, że popełnienie jakiegokolwiek umyślnego przestępstwa (nie tylko związanego z pełnieniem funkcji) podważa zaufanie, jakie powinno towarzyszyć przedstawicielom tego zawodu. Stąd ingerencja ustawodawcy w wolność wykonywania zawodu w sytuacji popełnienia przez komornika jakiegokolwiek umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego lub przestępstwa skarbowego jest konstytucyjnie legitymowana ze względu na ochronę wartości mieszczących się w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że z uwagi na przewidzianą przez ustawodawcę możliwość zaskarżenia postanowienia o zawieszeniu w czynnościach na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach do sądu powszechnego oraz sądowej kontroli podstaw faktycznych aktu oskarżenia wnoszonego przez pokrzywdzonego na podstawie art. 55 § 1 k.p.k. ingerencja ta nie narusza zasady proporcjonalności. Trybunał stwierdził zatem, że art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach w zakresie, w jakim odnosi się do postępowań wszczętych na podstawie subsydiarnego aktu oskarżenia o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.7. Odnosząc się do zarzutów niezgodności art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji, należy stwierdzić, że wnioskodawca naruszenia obu tych wzorców upatruje w arbitralnym wkroczeniu przez ustawodawcę w sprawowaną wyłącznie przez samorząd komorniczy sferę orzecznictwa dyscyplinarnego. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu sprzeczności art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach z art. 2 Konstytucji. W swoim wniosku stwierdził jedynie, że naruszenie to wynika z naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze formalny wymóg należytego uzasadnienia stawianego przez wnioskodawcę zarzutu niekonstytucyjności, umorzył postępowanie w tym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że art. 17 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli zakwestionowanego art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach. Na gruncie ustawy o komornikach dwa przepisy regulują kwestię obligatoryjnego zawieszenia komornika w czynnościach w sytuacji wszczęcia przeciw niemu postępowania o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe – są to art. 15 ust. 1 pkt 1 oraz art. 78 ust. 1 ustawy. Należy stwierdzić, że decyzja o zawieszeniu w czynnościach zapada tu w dwóch odrębnych postępowaniach – administracyjnym oraz dyscyplinarnym. W wypadku zawieszenia dokonywanego przez Ministra Sprawiedliwości taki środek stosowany jest niezwłocznie po otrzymaniu informacji o wszczęciu przeciwko komornikowi postępowania określonego w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach. Nadto zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o komornikach zawieszenie komornika w czynnościach z powodów wskazanych w art. 15 ust. 1 pkt 1 tej ustawy co do zasady ustaje z dniem prawomocnego zakończenia określonego tam postępowania karnego (chyba że komornik został skazany lub Minister Sprawiedliwości uchylił zawieszenie wcześniej).

Kompetencja komisji dyscyplinarnej w zakresie zawieszenia komornika, w sytuacji gdy prowadzone jest przeciwko niemu postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, ma również charakter związany. Zgodnie zaś z art. 78 ust. 4 ustawy o komornikach zawieszenie w czynnościach, co do zasady, ustaje z dniem prawomocnego zakończenia postępowania dyscyplinarnego (chyba że komisja dyscyplinarna uchyliła je wcześniej lub prawomocnie orzeczona została kara wydalenia z zawodu). Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że zawieszenie w czynnościach przez komisję dyscyplinarną stosowane jest w ramach postępowania

dyscyplinarnego (ustaje z dniem jego prawomocnego zakończenia, a nie z dniem prawomocnego zakończenia postępowania karnego, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zakwestionowany art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach nie ogranicza kompetencji samorządu zawodowego w zakresie pieczy nad należyтым wykonywaniem tego zawodu, ponieważ kompetencja Ministra Sprawiedliwości jest wykonywana w ramach sprawowanego przez niego nadzoru zwierzchniego nad działalnością komorników. Choć obligatoryjne zawieszenie przez Ministra Sprawiedliwości komornika wywołuje ten sam skutek co obligatoryjne zawieszenie komornika przez komisję dyscyplinarną, a przesłanka do zastosowania tego środka jest taka sama, oba te rozstrzygnięcia zapadają w odrębnych postępowaniach. Nie można zatem zgodzić się z zarzutem wnioskodawcy, że przyznanie takiej kompetencji Ministrowi stanowi arbitralną ingerencję w sferę sprawowania orzecznictwa dyscyplinarnego. Zawieszenie komornika przez Ministra Sprawiedliwości jest ściśle związane z postępowaniem karnym (ustaje z dniem prawomocnego zakończenia tego postępowania) i nie ogranicza uprawnień samorządu mającego analogiczną kompetencję w postępowaniu dyscyplinarnym (zob. wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162).

Sama instytucja zawieszenia komornika w czynnościach z uwagi na toczące się postępowanie karne o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego nie jest jedną z przewidzianych w ustawie o komornikach kar dyscyplinarnych, którą mogłaby orzec komisja dyscyplinarna. Jak wyżej wskazano jest to instrument o charakterze nadzorczym, który ma zabezpieczać wykonywanie orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji przez funkcjonariuszy publicznych dających rękojmię należytego i zgodnego z prawem wypełniania władczych kompetencji wobec innych podmiotów. Trudno zatem podzielić zarzut wnioskodawcy, że jego zastosowanie jest wkroczeniem w sferę orzecznictwa dyscyplinarnego. Zakwestionowany przepis, tj. art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach, nie jest przepisem ingerującym w postępowanie dyscyplinarne, nie wpływa na ustrój organów sprawujących orzecznictwo dyscyplinarne. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, należy zatem stwierdzić, że art. 17 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o komornikach.

4. Kwestia konstytucyjności art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 oraz art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach.

4.1. Zarzuty dotyczące art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 oraz art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach. Artykuł 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach ma następujące brzmienie: „Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika z zajmowanego stanowiska, jeżeli komornik: (...) 6) dopuścił się rażącego lub uporczywego naruszenia przepisów prawa – na wniosek prezesa właściwego sądu apelacyjnego lub prezesa właściwego sądu okręgowego; 7) z zawinionych przez siebie przyczyn nie wykonał zarządzeń, o których mowa w art. 3 ust. 3 – na wniosek prezesa właściwego sądu apelacyjnego lub prezesa właściwego sądu okręgowego”. Wnioskodawca w swoim wniosku zarzucił tej regulacji niezgodne z art. 17 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wkroczenie przez ustawodawcę w sferę orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników w związku z przyznaniem Ministrowi Sprawiedliwości nieograniczonego żadnymi przesłankami uprawnienia do odwoływania komorników z zajmowanego stanowiska w wypadkach określonych w pkt 6 i 7 zakwestionowanego przepisu. Wnioskodawca stwierdził, że regulacja ta ogranicza kompetencję samorządu w zakresie orzekania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej komornika w sposób

naruszający art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie to nie jest konieczne dla realizacji wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nadto narusza istotę samorządu, bo – w ocenie KRK – orzekanie o odpowiedzialności komorników za przewinienia dyscyplinarne jest jednym z podstawowych uprawnień samorządu decydującym o jego istocie. Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowana regulacja pozbawia samorząd jednego z bardzo istotnych instrumentów sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu.

Analogiczne zarzuty wnioskodawca przedstawił wobec art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach, którego treść jest następująca: „Prezes sądu apelacyjnego odwołuje asesora komorniczego z zajmowanego stanowiska, jeżeli asesor komorniczy: (...) 6) dopuścił się rażącego lub uporczywego naruszenia przepisów prawa”.

4.2. Na rozprawie 25 lipca 2012 r. przedstawiciel wnioskodawcy wycofał swój zarzut w zakresie kontroli art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 oraz art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach z art. 31 ust. 1 Konstytucji. W tym też zakresie Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy o TK, umorzył postępowanie ze względu na cofnięcie wniosku.

4.3. Nieadekwatność art. 17 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach.

4.3.1. Podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej osób wykonujących zawód komornika jest postępowanie sprzeczne z zasadami etyki zawodowej oraz zawinione naruszenie przepisów określających sposób wykonywania zawodu bądź jego nienależyte wykonywanie, a także nieprzestrzeganie przepisów prawa.

W ustawie o komornikach podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej określa art. 71, zgodnie z którym komornik odpowiada dyscyplinarnie za zawinione działania lub zaniechania, a w szczególności za: naruszenie powagi i godności urzędu, rażąco obrażając przepisy prawa, niewykonanie poleceń powizytacyjnych, wydatkowanie środków podlegających dokumentacji na działalność rażąco niezgodną z ich przeznaczeniem, podejmowanie czynności z nieuzasadnioną zwłoką, naruszenie właściwości określonej w art. 8 ustawy. Karami dyscyplinarnymi przewidzianymi w tej ustawie są: upomnienie, nagana, kara pieniężna do dwudziestokrotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego oraz wydalenie ze służby komorniczej (art. 72 ust. 1 ustawy o komornikach). Wydalenie ze służby komorniczej pociąga za sobą zakaz powołania w przyszłości na stanowisko komornika lub asesora komorniczego (art. 72 ust. 4 ustawy o komornikach). Zgodnie z art. 72a ust. 1 ustawy o komornikach do aplikantów i asesorów komorniczych stosuje się odpowiednio przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników (z zastrzeżeniem art. 72a ust. 2-6 tej ustawy).

Sprawy dyscyplinarne w pierwszej instancji rozpoznaje komisja dyscyplinarna, której członkowie są niezawiśli w zakresie orzekania (art. 75 ust. 1 i art. 75c ustawy o komornikach). Podmiotami, które mogą złożyć wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, są: Minister Sprawiedliwości, prezesi sądów, sędziowie wizytatorzy, organy samorządu komorniczego oraz komornicy wizytatorzy. Przy czym wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego złożony przez Ministra Sprawiedliwości wszczyna (obligatoryjnie) postępowanie dyscyplinarne. Minister Sprawiedliwości, składając wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, może zawiesić komornika w czynnościach. Na postanowienie Ministra o zawieszeniu komornika w czynnościach przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia, jednak wniesienie zażalenia nie uchyła zawieszenia. Kompetencję do zawieszenia w czynnościach komornika, przeciwko któremu wszczęto

postępowanie dyscyplinarne lub karne ma także komisja dyscyplinarna (art. 78 ustawy o komornikach).

Stronami postępowania dyscyplinarnego są wnioskodawca (podmiot, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego) oraz obwiniony, tj. komornik, asesor lub aplikant komorniczy, przeciwko któremu złożono wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. W ramach postępowania obwiniony może korzystać z pomocy obrońcy (którym może być adwokat, radca prawny albo komornik). Jeżeli obwiniony przyznaje się do popełnienia czynu podlegającego odpowiedzialności dyscyplinarnej, komisja dyscyplinarna, za zgodą stron, może nie przeprowadzać postępowania dowodowego lub przeprowadzić je częściowo. Zgodnie z art. 75l ustawy o komornikach komisja dyscyplinarna „wymierza karę, przewidzianą w ustawie, według swojego uznania, bacząc, aby jej dolegliwość nie przekraczała stopnia winy obwinionego, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu oraz biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które kara ma osiągnąć w stosunku do obwinionego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej komorników, asesorów i aplikantów komorniczych. (...) Wymierzając karę komisja dyscyplinarna uwzględnia w szczególności motywację i sposób zachowania się obwinionego, rodzaj i stopień naruszenia ciężących na nim obowiązków, rodzaj i rozmiar ujemnych następstw czynu, właściwości i warunki osobiste obwinionego oraz zachowanie się po popełnieniu czynu, a zwłaszcza starania o naprawienie szkody”.

Odpis prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej komisja dyscyplinarna doręcza Ministrowi, KRK i radzie właściwej izby komorniczej (w wypadku asesora komorniczego odpis przesyła się również właściwemu prezesowi sądu apelacyjnego). Wykonanie prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej w razie kary wydalenia ze służby komorniczej należy do Ministra Sprawiedliwości, a w razie kar wymienionych w art. 72 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o komornikach (upomnienie, nagana, kara pieniężna) do rady właściwej izby komorniczej.

Od orzeczeń komisji dyscyplinarnej stronom przysługuje odwołanie do sądu okręgowego właściwego według siedziby kancelarii obwinionego komornika, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem. Od orzeczenia sądu okręgowego nie przysługuje kasacja. Do postępowania dyscyplinarnego w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego.

4.3.2. Przy tak ukształtowanej procedurze dyscyplinarnej komorników ustawodawca zdecydował się na równoległe powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości odrębnej kompetencji w zakresie odwołania komornika z przyczyn określonych w art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach w odrębnym postępowaniu. W wypadku rażącego lub uporczywego naruszenia przez komornika przepisów prawa lub w wypadku niewykonania z zawinionych przez siebie przyczyn zarządzeń, o których mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy (tj. zarządzeń prezesa sądu rejonowego, przy którym działa komornik, wydawanych w ramach nadzoru nad działalnością komornika), Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa właściwego sądu apelacyjnego lub prezesa właściwego sądu okręgowego odwołuje komornika ze stanowiska. Zgodnie z art. 15a ust. 3 ustawy w postępowaniu tym odwołanie „następuje po uprzednim wysłuchaniu komornika, chyba że nie jest to możliwe, oraz po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby komorniczej, która przedstawia opinię w terminie 21 dni od dnia otrzymania wniosku o wyrażenie opinii”. Przy czym nienadesłanie opinii we wskazanym terminie nie wstrzymuje wydania decyzji w sprawie odwołania komornika.

4.3.3. Jak już wskazano, ustawodawca, decydując się na utworzenie samorządu zawodowego, przekazuje mu część zadań publicznych związanych ze sprawowaniem pieczy nad należytych i zgodnym z interesem publicznym wykonywaniem zawodu

zaufania publicznego. Sądownictwo dyscyplinarne w świetle poglądów doktryny prawnej stanowi jedną z podstawowych form nadzoru korporacji zawodowej nad działalnością jej członków wykonywanego w ramach sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Oprócz nadzoru wewnętrznego nad działalnością członków samorządu zawodowego (sprawowanego przez organy tego samorządu) w demokratycznym państwie prawnym istnieje konieczność zapewnienia nadzoru zewnętrznego nad działalnością samorządu. Wynika to po pierwsze z tego, iż zadania przekazane samorządom zawodowym mają charakter istotnych dla społeczeństwa zadań publicznych, które pierwotnie należą do państwa. Po drugie, brak nadzoru państwa nad działalnością samorządów zawodowych nie sprzyjałby należytemu wykonywaniu powierzonych im zadań.

W wyroku z 1 grudnia 2009 r. o sygn. K 4/08, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że należy odróżniać pieczę nad wykonywaniem zawodu od nadzoru nad sprawowaniem tej pieczy przez organy samorządu zawodowego. Trybunał wskazał także, że nadzór nad działalnością samorządu zawodowego nie może polegać na przejęciu przez organ państwowy konstytucyjnie określonych zadań tego samorządu, tj. reprezentowania jego członków na zewnątrz oraz sprawowania pieczy nad wykonywaniem przez nich zawodu. Doprecyzowując ten pogląd, należy stwierdzić, że nadzór wykonywany przez organy samorządu zawodowego w ramach sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego (przybierający także formę sądownictwa dyscyplinarnego) objęty jest nadzorem zewnętrznym, sprawowanym głównie przez centralne organy administracji państwowej, a także prezesów sądów. Wynika to stąd, że zadania przekazane samorządom zawodowym na zasadzie decentralizacji pierwotnie należą do państwa.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 17 ust. 1 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli przepisów ograniczających zadania samorządu zawodowego (reprezentowanie członków korporacji i sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu). Jak stwierdzono w przywoływanym wyroku o sygn. K 4/08, przepisy, które przyznają analogiczną kompetencję samorządowi zawodowemu oraz innemu organowi władzy publicznej nie są przepisami ograniczającymi zadania samorządu.

W rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach powierzający Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję w zakresie odwołania komornika ze stanowiska w sytuacji zaistnienia określonych przesłanek nie pozbawia ani nie ogranicza uprawnień komisji dyscyplinarnych działających w strukturach samorządu komorniczego. Niezależnie od powierzenia Ministrowi tej kompetencji ustawodawca nie odebrał komisji dyscyplinarnej kompetencji do wszczęcia i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego przeciwko komornikowi. W ramach tych kompetencji komisja w dalszym ciągu może orzekać o wydaleniu komornika ze służby komorniczej, która prowadzi do tego samego rezultatu (wykonywana jest ona przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 76 ustawy). Powyższe regulacje wskazują, że ustawodawca powierzył Ministrowi Sprawiedliwości (oraz prezesom właściwych sądów) nadzór nad należytym wykonywaniem zawodu komornika sądowego nie zamiast, lecz równolegle do kompetencji, jakie ma samorząd komorniczy. Jak wyżej wskazano, uzasadnieniem dla tak skonstruowanego równoległego nadzoru jest ochrona interesu publicznego.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Na marginesie należy zaznaczyć, że z uwagi na zakres zaskarżenia, który kształtowany jest przez wnioskodawcę (przedmiot i wzorce kontroli konstytucyjności),

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym postępowaniu nie mógł ocenić procedury odwołania komornika przez Ministra Sprawiedliwości na wniosek prezesa właściwego sądu apelacyjnego lub prezesa właściwego sądu okręgowego z punktu widzenia konieczności właściwego ukształtowania pozycji procesowej obwinionego i zapewnienia mu niezbędnych gwarancji procesowych (wyrażonych w rozdziale II Konstytucji).

4.4. Nieadekwatność art. 17 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach. Wnioskodawca stwierdził, że argumenty na poparcie zarzutu naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji przez art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach są analogiczne do argumentów przedstawionych dla uzasadnienia zarzutu wobec art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 tej ustawy. Mając to na uwadze, a także stwierdzając, że art. 32a ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach zawiera identyczną przesłankę odwołania asesora komorniczego przez prezesa sądu apelacyjnego jak art. 15a ust. 1 pkt 6 ustawy, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 17 ust. 1 Konstytucji Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach z takich samych względów jak wobec art. 15a ust. 1 pkt 6 tej ustawy.

5. Ocena konstytucyjności art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach.

5.1. Zdaniem wnioskodawcy, art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach 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. 31 ust. 3 oraz w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca zakwestionował art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach zarówno w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2007 r. jak i w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2004 r., nie uzasadniając, dlaczego kwestionuje wskazany przepis w dwóch brzmieniach. W związku z tym, że przedstawione przez KRK zarzuty zachowują aktualność wobec obecnego brzmienia art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach, które zostało również wskazane jako przedmiot kontroli, Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, umorzył postępowanie w zakresie kontroli tego przepisu w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 2004 r., z uwagi na utratę mocy obowiązującej.

Zakwestionowany przepis określa zasady podziału dochodu pomiędzy zastępcę komornika a komornika zastępowanego z powodu zawieszenia w czynnościach. Zgodnie z tym przepisem, „[j]eżeli 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 kolei art. 63 ust. 1 ustawy mówi, że „[z] zastrzeżeniem odmiennej 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”.

5.2. Zarówno Prokurator Generalny jak i Marszałek Sejmu w swoich stanowiskach pisemnych wnieśli o umorzenie postępowania w zakresie kontroli art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach ze względu na niedopuszczalność orzekania. Prokurator Generalny wskazał, że z uzasadnienia wniosku nie wynika w sposób jednoznaczny, jaki stan prawny KRK uznaje za niekonstytucyjny (czy wymogi konstytucyjne nie są spełnione wobec braku kompensaty za korzystanie przez zastępcę z mienia kancelarii zawieszonego komornika co do zasady, czy też tylko wtedy, gdy zawieszenie komornika w czynnościach trwało ponad rok). Zdaniem Prokuratora Generalnego, KRK w swoim wniosku nie wypowiedziała się

jednoznacznie co do zakresu kwestionowanej normy, więc orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w tym zakresie jest niedopuszczalne.

Z kolei Marszałek Sejmu wskazał, że zarówno ze wskazanego w *petitum* wniosku zakresu zaskarżenia jak i z uzasadnienia zarzutów przez KRK wynika, iż przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu ma być przepis pozbawiający zastępowanego komornika prawa do wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku, tj. z mienia kancelarii. Tymczasem zaskarżony art. 63 ust. 2 ustawy nie reguluje zagadnienia wynagrodzenia za korzystanie z mienia kancelarii, lecz podział uzyskiwanego przez zastępcę komornika dochodu. A zatem wskazany przez KRK przedmiot kontroli – tj. art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach w zakresie, w jakim pozbawia zastępowanego komornika prawa do wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku w postaci środków rzeczowych jego kancelarii – nie istnieje. Ponadto nawet gdyby wnioskodawca wskazał rzeczywistą treść art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach (w zakresie, w jakim określa on zasady podziału dochodu pomiędzy zastępcę komornika a zastępowanego komornika), wniosek nie zawiera uzasadnienia zarzutu niezgodności tej normy z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jedyne argumenty, odnoszące się do naruszenia zasady proporcjonalności, spełnia zaś kryteria zaniechania ustawodawczego, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

5.3. Analiza wniosku KRK w zakresie odnoszącym się do niekonstytucyjności art. 63 ust. 2 ustawy prowadzi do konkluzji, że intencją wnioskodawcy jest ocena przez Trybunał Konstytucyjny zgodności ze wskazanymi wzorcami braku prawa komornika zastępowanego z powodu zawieszenia w czynnościach do wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku stanowiącego mienie kancelarii przez jego zastępcę. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z *petitum* wniosku oraz niektórych fragmentów dołączonego do niego uzasadnienia wynika, że wnioskodawca za niekonstytucyjny uważa ten przepis w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu rekompensaty zarówno przed upływem roku jak i po upływie roku od chwili zawieszenia. W świetle postawionych zarzutów niezbędne jest przedstawienie zaskarżonego przepisu w jego otoczeniu normatywnym.

Ustawowa definicja dochodu komornika zawarta jest w art. 63 ust. 4 ustawy o komornikach. Wedle tej definicji dochodem komornika są pobrane i ściągnięte w danym miesiącu opłaty egzekucyjne oraz zwrot wydatków gotówkowych za przejazdy, określone w art. 39 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, pomniejszone o koszty działalności egzekucyjnej komornika i sumy określone w art. 63 ustawy (tj. sumy przekazane zastępcy komornika).

Podstawą dochodu komornika (a w konsekwencji jego zastępcy) są opłaty egzekucyjne oraz zwrot wydatków gotówkowych. Komornik pobiera opłaty egzekucyjne za prowadzenie egzekucji i inne powierzone mu czynności (art. 43 ustawy). Wysokość, sposób ustalania i poboru opłat określa ustawa. W wyrokach z 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09 (OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 117) oraz z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67) Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednoznacznie, że dochód komornika, określony w art. 63 ust. 4 ustawy, stanowi nadwyżka opłat nad kosztami, ustalana globalnie w określonej jednostce czasu („w danym miesiącu”), nie zaś dla każdego postępowania egzekucyjnego z osobna. Dopiero tak określona kwota staje się własnością komornika, wyodrębnioną i podlegającą opodatkowaniu.

Koszty działalności egzekucyjnej, o których mowa w art. 63 ust. 4 ustawy, stanowią koszty własne całej działalności egzekucyjnej komornika, nie dotyczą stron postępowania egzekucyjnego ani nie są powiązane z konkretną sprawą egzekucyjną. Koszty te skatalogowane zostały w art. 34 ustawy i obejmują: 1) koszty osobowe i rzeczowe ponoszone w związku z prowadzoną działalnością egzekucyjną; 2) koszty ochrony zajętego mienia i niezbędnej ochrony osobistej oraz ubezpieczenia mienia

kancelarii i własnego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej; 3) koszty przejazdów w miejscowości będącej siedzibą komornika, korespondencji, obrotu pieniężnego, przewozu drobnych ruchomości niewymagających transportu specjalistycznego; 4) obowiązkowe opłaty na samorząd komorniczy ponoszone zgodnie z przepisami ustawy; 5) inne koszty niezbędne do wykonywania czynności egzekucyjnych oraz czynności przewidziane przepisami ustawy, jeżeli nie są pokrywane w trybie określonym w art. 39 ustawy. Zgodnie z art. 35 ustawy o komornikach wymienione wyżej koszty komornik pokrywa z uzyskanych opłat egzekucyjnych.

W sytuacji gdy działalność egzekucyjną prowadzi zastępca zawieszonego komornika, korzystając z jego kancelarii, koszty utrzymania kancelarii w dalszym ciągu odliczane są od pobranych w danym miesiącu opłat egzekucyjnych i zwrotów wydatków gotówkowych i nie wchodzi w kwotę dochodu. Wnioskodawcy nie chodzi jednak o rekompensatę kosztów utrzymania kancelarii przez okres zastępstwa, ale o odrębne wynagrodzenie za uzyskanie przez zastępcę komornika prawa do korzystania z mienia kancelarii zastępowanego komornika, które to mienie zostało nabyte z majątku własnego komornika. Zastępca komornika obejmuje prawo do korzystania z tego mienia, które umożliwia mu prowadzenie działalności egzekucyjnej i uzyskiwanie dochodu na zasadach określonych w art. 63 ust. 2 ustawy. Zdaniem wnioskodawcy, w tej sytuacji „dochodzi do przepływu określonych wartości pomiędzy majątkiem zastępcy a majątkiem zastępowanego komornika” o wartości równej wartości, jaką zaoszczędził zastępca, nie dokonując „wydatków związanych z uzyskaniem prawa do korzystania z majątku znajdującego się w kancelarii”.

5.4. W odniesieniu do tego zarzutu należy przede wszystkim stwierdzić, że przepisy art. 63 ust. 1 ustawy o ustalaniu dochodu zastępcy komornika mają charakter *ius dispositivum* (norm względnie wiążących). Znajdują one zastosowanie tylko wtedy, gdy komornik i jego zastępca nie zawarli umowy ustalającej wysokość dochodu zastępcy w odmienny sposób (zob. M. Biezuński, P. Biezuński, *Komentarz do art. 63 ustawy [w:] Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Lex 2010). Z postanowienia art. 63 ust. 1 ustawy wynika, iż pierwszeństwo ustalenia zasad podziału dochodu między komornikiem a jego zastępcą ustawodawca przyznał zawartej między nimi umowie, dopiero w razie jej braku zastosowanie mają zasady podziału dochodu określone w art. 63 ustawy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie ma zatem przeszkód, aby zawierając tego rodzaju umowę, w jej treści uwzględnić kwestię wynagrodzenia za korzystanie z mienia zastępowanego komornika przez zastępcę. W sytuacji gdy umowa taka nie została zawarta, a przepisy ustawowe o podziale dochodu między komornikiem a jego zastępcą nie przewidują wynagrodzenia za korzystanie z mienia stanowiącego wyposażenie kancelarii, w której zastępca prowadzi działalność egzekucyjną, nie ma przeszkód, jak słusznie twierdzi Prokurator Generalny, by komornik ubiegał się od zastępcy wynagrodzenia z tego tytułu na zasadach ogólnych określonych w kodeksie postępowania cywilnego.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, należy się zgodzić z wnioskodawcą w zakresie, w jakim twierdzi on, że ustawa o komornikach nie zawiera przepisu regulującego kwestię korzystania przez zastępcę komornika z majątku zastępowanego komornika stanowiącego wyposażenie kancelarii. Nie jest takim przepisem ani zakwestionowany art. 63 ust. 2, ani art. 34 ustawy o komornikach zawierający katalog kosztów własnych całej działalności egzekucyjnej komornika. Wynagrodzenie za korzystanie przez zastępcę z majątku zastępowanego komornika nie może stanowić określonych w art. 34 ustawy kosztów działalności egzekucyjnej komornika, ponieważ, jak słusznie wskazuje Prokurator Generalny, prawo do takiego wynagrodzenia powstaje w sytuacji czerpania korzyści z

cudzego majątku. Sposób ustalania dochodu zastępcy komornika opiera się na przepisach dotyczących sposobu ustalania dochodu komornika, nie ma w tym zakresie odrębnych przepisów właściwych tylko do zastępcy komornika. Podstawą obliczenia są, jak już wskazano, opłaty egzekucyjne i zwroty gotówkowe pomniejszone o koszty działalności egzekucyjnej. Art. 34 ustawy o komornikach jednoznacznie odnosi się do kosztów działalności egzekucyjnej komornika i jest odpowiednio stosowany w sytuacji przejęcia spraw egzekucyjnych przez jego zastępcę. Jednakże, jako przepis odnoszący się do kosztów działalności ponoszonych przez komornika, nie może obejmować swym zakresem wynagrodzenia za korzystanie z cudzego mienia w ramach kancelarii, ponieważ komornik prowadzi swą działalność w oparciu o mienie stanowiące jego własność.

Zarzut sformułowany przez wnioskodawcę pod adresem art. 63 ust. 2 ustawy zmierza do wykazania luki prawnej – braku unormowania przyznającego wynagrodzenie za korzystanie z mienia zawieszonego komornika przez jego zastępcę. Wskazuje na to dobitnie fragment wniosku, w którym KRK wskazuje, że zarówno w zakwestionowanym przepisie „nie zostały przewidziane mechanizmy kompensaty związane z wykorzystywaniem przez zastępcę mienia znajdującego się w kancelarii”, jak i w całej ustawie o komornikach „ustawodawca nie przewidział żadnego mechanizmu kompensaty na rzecz zastępowanego komornika z tytułu utraty możliwości wykorzystywania własnego majątku stanowiącego wyposażenie kancelarii”.

Niezależnie od granic kognicji Trybunału Konstytucyjnego w wypadku kontroli konstytucyjności luk prawnych, należy stwierdzić, że w sytuacji gdy ustawodawca przyznał komornikowi i jego zastępcy możliwość umownego uregulowania kwestii podziału dochodu, i to na zasadzie pierwszeństwa przed regulacjami ustawowymi, nie można mówić o luce prawnej. Przestrzeń nieuregulowaną w tym zakresie przez ustawodawcę komornik i jego zastępcę mogą wypełnić postanowieniami umownymi. W wypadku gdy takiej umowy nie zawrą, komornik może dochodzić od zastępcy wynagrodzenia za korzystanie z jego majątku w oparciu o przepisy prawa cywilnego.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej argumenty, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 63 ust. 2 ustawy o komornikach nie narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji. Z uwagi zaś na to, że naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji wnioskodawca łączy z naruszeniem art. 31 ust. 3 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał, że wynik testu zgodności dotyczy wszystkich wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli.

6. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. akt K 14/10

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do:

- punktu 3 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2012 r. w sprawie o sygn. K 14/10 w zakresie dotyczącym nieadekwatności art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz
- uzasadnienia punktu 3 i 4 sentencji.

Moim zdaniem, należało orzec, że art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, ze zm.; dalej: ustawa o komornikach) jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji – za błędny uważam w tym wypadku zarówno wynik kontroli, jak i jego uzasadnienie. Orzeczenie dotyczące nieadekwatności art. 17 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach – w mojej opinii – zakończyło się właściwą konkluzją, lecz powziętą z błędnych powodów.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Ocena art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach (pkt 3 sentencji oraz cz. III, pkt 4.3. uzasadnienia wyroku).

1.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości prawa do odwołania z zajmowanego stanowiska komornika, który dopuścił się „rażącego lub uporczywego naruszenia przepisów prawa” lub z „zawinionych przez siebie przyczyn” nie wykonał zarządzeń nadzorczych prezesa właściwego sądu rejonowego, „nie jest niezgodne” z art. 17 ust. 1 Konstytucji (pkt 3 sentencji). Jak wynika z bardzo lakonicznego uzasadnienia tego wyroku, rozstrzygnięcie to wydano w istocie z dwóch przyczyn:

- wyrażonej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tezy, że przepisy, które przyznają analogiczną kompetencję samorządowi zawodowemu oraz innemu organowi władzy publicznej, nie są przepisami ograniczającymi zadania samorządu (por. wyrok z 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 162, cz. III, pkt 5.4. oraz cz. III, pkt 4.3.3. uzasadnienia niniejszego wyroku);
- „ochrony interesu publicznego” (por. cz. III, pkt 4.3.3. *in fine* uzasadnienia niniejszego wyroku).

Moim zdaniem, zarówno konkluzja Trybunału Konstytucyjnego, jak i wskazane na jej poparcie argumenty są nietrafne.

1.2. Na wstępie należy przypomnieć, że – mimo specyficznego statusu komorników wśród innych zawodów prawniczych zaufania publicznego – samorząd komorniczy był uznawany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za samorząd zawodu zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji (por. w szczególności wyrok z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67, cz. III, pkt 4. i 8.2.4. uzasadnienia oraz powołane w nim orzeczenia). Teza ta nie była kwestionowana przez uczestników postępowania, więc w tym miejscu można poprzestać na jej przywołaniu.

Punktem wyjścia prawidłowej oceny kompetencji Ministra Sprawiedliwości wynikających z art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach w porównaniu z kompetencjami samorządu komorniczego wynikającymi z art. 17 ust. 1 Konstytucji musi być precyzyjne ustalenie ich wzajemnych relacji. Są one dostrzegalne w trzech płaszczyznach:

- materialnoprawnej – przesłanki odwołania komornika przez Ministra Sprawiedliwości wymienione w art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach („rażące lub uporczywe naruszenia przepisów prawa” lub „zawinione” niewykonywanie zarządzeń nadzorczych prezesa sądu rejonowego) mieszczą się w przesłankach odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników w rozumieniu art. 71 ustawy o komornikach (przepis ten zawiera jedynie przykładowe wyliczenie deliktów

komorniczych, wskazując, że komornik odpowiada dyscyplinarnie za zawinione działania lub zaniechania, a „w szczególności” za: naruszenie powagi i godności urzędu, rażącą obrazę przepisów prawa, niewykonanie poleceń powizytacyjnych, wydatkowanie środków podlegających dokumentacji na działalność rażąco niezgodną z ich przeznaczeniem, podejmowanie czynności z nieuzasadnioną zwłoką oraz działanie poza swoim rewirem);

- proceduralnej – w wypadku popełnienia przez komornika deliktu wymienionego w art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach możliwe jest zarówno odwołanie komornika przez Ministra Sprawiedliwości, jak i ocena jego działań przez komisję dyscyplinarną (z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości lub innych podmiotów uprawnionych do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego – por. art. 74 ustawy o komornikach); należy zwrócić uwagę, że w każdej procedurze zmierzającej do wyciągnięcia konsekwencji z naruszenia prawa przez komornika mogą brać udział – choć w różnych rolach – zarówno Minister Sprawiedliwości, jak i organy samorządu zawodowego (są to więc w pewnym stopniu tryby „mieszane”, a nie czysto administracyjne czy samorządowe); w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach Minister Sprawiedliwości obowiązkowo zasięga opinii rady właściwej izby komorniczej, która nie ma jednak charakteru wiążącego (por. art. 15a ust. 3 ustawy o komornikach), natomiast w postępowaniu dyscyplinarnym (prowadzonym w pierwszej instancji przez organy samorządu zawodowego, tj. komisję dyscyplinarną – por. art. 75 ust. 1 ustawy o komornikach) wniosek Ministra Sprawiedliwości o wszczęcie postępowania skutkuje automatycznym uruchomieniem odpowiedniej procedury (por. art. 74 ust. 2 ustawy o komornikach);
- skutków dla komornika – faktyczna utrata prawa do wykonywania zawodu może być zarówno rezultatem odwołania z zajmowanego stanowiska przez Ministra Sprawiedliwości, jak i postępowania dyscyplinarnego (kara wydalenia ze służby komorniczej jest najsurowszą z sankcji wymienionych w art. 72 ust. 1 ustawy o komornikach, zwłaszcza że ma charakter dożywotni – por. art. 72 ust. 4 ustawy o komornikach).

Trybunał Konstytucyjny nie dokonał tego typu szczegółowej analizy, lecz – po oddzielnym opisanu obydwu trybów odpowiedzialności komorników – tylko ogólnie stwierdził, że uprawnienia Ministra Sprawiedliwości i samorządu komorniczego są w badanym obszarze „równoległe” (cz. III, pkt 4.3.2. i 4.3.3. *in fine* uzasadnienia wyroku). Moim zdaniem, nie odzwierciedla to we właściwy sposób relacji między wskazanymi instytucjami. Uważam, że kompetencje Ministra Sprawiedliwości i samorządu komorniczego w badanym obszarze nie są „równoległe” (rozłączne, synchroniczne), lecz „konkurencyjne” (krzyżujące się), niesymetryczne i niesubsydiarne.

Konkurencyjność omawianych kompetencji polega na tym, że „rażące lub uporczywe naruszaniu przepisów prawa” lub „zawinione” niewykonywanie zarządzeń nadzorczych prezesa sądu rejonowego przez komornika może skutkować zarówno odwołaniem przez Ministra Sprawiedliwości, jak i wydaleniem ze służby komorniczej. Wydanie rozstrzygnięcia w jednym z tych trybów powoduje równocześnie niedopuszczalność (bezpředmiotowość) drugiego: jeżeli Minister Sprawiedliwości zareaguje na delikt komornika jego odwołaniem w trybie art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach, wszczęte w tej samej sprawie postępowanie dyscyplinarne (nawet wcześniejsze niż decyzja Ministra) musi zostać umorzone, ponieważ obwiniony przestaje być komornikiem i z tego powodu nie podlega już sądownictwu dyscyplinarnemu (podlegają mu wyłącznie komornicy, asesory i aplikanci komorniczy – por. art. 71 i art. 72a ustawy o komornikach). Mechanizm ten działa także w drugą stronę – jeżeli obwiniony komornik zostanie wydany ze służby na podstawie art. 72 ust. 1 pkt 4 ustawy

o komornikach, postępowanie prowadzone przeciwko niemu przez Ministra Sprawiedliwości staje się niedopuszczalne z powodu utraty legitymacji przez obwinionego.

Asymetryczność badanych relacji jest widoczna w wypadku, gdy komisje dyscyplinarne za konkretne przewinienie nie wymierzają obwinionemu komornikowi kary wydalenia ze służby komorniczej, lecz zdecydują się na karę łagodniejszą (upomnienia, nagany albo kary pieniężnej w wysokości do dwudziestokrotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego – por. art. 72 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o komornikach). W takiej sytuacji Minister Sprawiedliwości ciągle może skorzystać z możliwości odwołania komornika i „zaostrzyć” sankcję wymierzoną w ramach postępowania dyscyplinarnego. Nie ma tu zastosowania ani zasada *ne bis in idem*, ani ostateczność rozstrzygnięć wydanych w ramach postępowań dyscyplinarnych (w tym także orzeczeń właściwego sądu okręgowego, rozpatrującego ewentualne odwołanie od orzeczenia komisji dyscyplinarnej – por. art. 75 ust. 2 ustawy o komornikach).

Kompetencje Ministra Sprawiedliwości nie są również – moim zdaniem – subsydiarne w stosunku do kompetencji organów egzekwujących odpowiedzialność dyscyplinarną. Ustawa o komornikach nie przewiduje bowiem żadnych zasad rozwiązywania ewentualnych „sporów o pierwszeństwo” w rozpatrzeniu sprawy komorników (np. obowiązku zawieszania postępowania wszczętego później) ani nie wymaga, aby podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o skorzystaniu z art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach było poprzedzone wszczęciem przez niego postępowania dyscyplinarnego (por. art. 74 ust. 2 ustawy o komornikach). Odmienne stanowisko co do subsydiarności analizowanych relacji, prezentowane w niniejszej sprawie w pisemnym stanowisku Sejmu z powołaniem na wspomniany wyrok o sygn. K 21/08, nie wydaje mi się w tym kontekście przekonujące. W tym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny, oceniając możliwość wyznaczenia komornika zobowiązanego do zatrudnienia aplikanta komorniczego nie tylko przez radę właściwej izby komorniczej, lecz także (alternatywnie) przez prezesa sądu apelacyjnego (por. art. 29 ust. 5 ustawy o komornikach), uznał, że „zakres pieczy samorządu komorniczego nad należytym wykonywaniem zawodu nie został przez to ograniczony, ponieważ aktywność samorządu w zakresie podjęcia stosownej decyzji personalnej zawsze uchroni samorząd przed możliwością substytucyjnego wyręczenia przez prezesa sądu apelacyjnego” (cz. III, pkt 8.2.3. uzasadnienia tego orzeczenia). W wypadku art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach zasada ta nie ma jednak – jak wskazano wyżej – zastosowania, więc wyciąganie w kontekście tego przepisu takich wniosków z wyroku o sygn. K 21/08, jak wyrażone w stanowisku Sejmu, jest nieuprawnione.

Przedstawioną przeze mnie ocenę badanej regulacji potwierdza także analiza praktyki. W orzecznictwie sądów administracyjnych przy okazji badania legalności decyzji Ministra o odwołaniu komornika wskazywano, że delikty, w których zapadły orzeczenia dyscyplinarne, mogą być przesłanką zastosowania art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach, a orzeczenia sądów dyscyplinarnych stanowią element materiału dowodowego w tego typu sprawach (por. np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z: 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 364/08 i 22 października 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 1518/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search>).

Wobec powyższego, konkluzja zawarta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, że uprawnienia Ministra Sprawiedliwości wynikające z art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach nie mają znaczenia dla praw i obowiązków samorządu zawodowego wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji (a tak należy rozumieć sentencję „nie jest niezgodny”), jest w sposób oczywisty błędna. Moim zdaniem, wskazany przepis ustawy zasadniczej jest adekwatnym wzorcem kontroli zaskarżonego przepisu, ponieważ – jak wskazano wyżej – ewentualne działania Ministra Sprawiedliwości mają zastosowanie w

tych samych stanach faktycznych, w których ma obowiązek działać samorząd zawodowy, i – z punktu widzenia osoby zainteresowanej – mogą kończyć się tym samym skutkiem. W praktyce są więc instrumentem zastępującym pieczę samorządu zawodowego nad należyтым wykonywaniem zawodu przez komorników. Formuła „nie jest niezgodny” jest zaś właściwa tylko wtedy, gdy sfera normowania zaskarżonego przepisu i sfera normowania wzorca kontroli są całkowicie rozłączne, a taka sytuacja w niniejszej sprawie nie występuje.

W tym kontekście należy także negatywnie ocenić dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny interpretację wyroku o sygn. K 4/08, która stanowiła bezpośrednią inspirację do wydania niniejszego orzeczenia (por. cz. III, pkt 4.3.3. uzasadnienia). Przede wszystkim w tej sprawie art. 17 ust. 1 Konstytucji został uznany za adekwatny wzorzec kontroli wszystkich przepisów, które ograniczają kompetencje samorządów zawodów zaufania publicznego (przedmiotem tej sprawy były instrumenty nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad samorządem adwokackim). W uzasadnieniu tego orzeczenia rzeczywiście pojawiła się powołana przez Trybunał teza o możliwości współdzielenia niektórych kompetencji samorządu zawodowego i innych organów (por. cz. III, pkt 5.4.), ale w bardzo wąskim kontekście. Dotyczyła ona tylko jednej, specyficznej, ocenianej w tym postępowaniu instytucji: prawa Ministra Sprawiedliwości do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (analogicznego do prawa rzecznika dyscyplinarnego), która nie może być porównywana do analizowanego w niniejszej sprawie wydawania rozstrzygnięć władczych zastępujących wynik postępowania dyscyplinarnego. W wyroku o sygn. K 4/08 można także odnaleźć wyraźną aprobatę „podwójnego” nadzoru nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, sprawowanego przez organy samorządu zawodowego oraz organy państwa (sądy lub organy administracji – cz. III, pkt 2.2. *in fine*; por. podobna teza w wyroku z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45). Równocześnie jednak wyraźnie zastrzeżono, że „należy (...) odróżnić pieczę nad wykonywaniem zawodu przez członka samorządu od nadzoru nad sprawowaniem tej pieczy przez organy owego samorządu. O ile pieczę nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego uregulowana jest na poziomie konstytucyjnym i zastrzeżona dla organów samorządu zawodowego, o tyle nadzór nad działalnością samorządu zawodowego zrzeszającego osoby wykonujące tego rodzaju zawód pozostawiono do regulacji ustawowej w granicach wyznaczonych przez treść art. 17 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że nadzór nad działalnością samorządu zawodowego nie może polegać na przejęciu przez organ państwowy konstytucyjnie określonych zadań tego samorządu, tj. reprezentowania jego członków na zewnątrz oraz sprawowania pieczy nad wykonywaniem przez nich zawodu” (wyrok o sygn. K 4/08, cz. III, pkt 3.2. *in fine*).

W rezultacie nie ma – moim zdaniem – możliwości uchylecia się od merytorycznej oceny zgodności art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny powinien był więc orzec albo o zgodności, albo o niezgodności zaskarżonego rozwiązania ze wskazanym wzorcem kontroli. Jeżeli chodzi o ocenę adekwatności tego wzorca, przychylam się więc do wyrażonego w niniejszej sprawie stanowiska Sejmu.

1.3. Uważam, że art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji samorzady zawodowe mają prawo i obowiązek sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Przepis ten wyznacza nie tylko cel działania samorządów zawodowych, ale także stanowi wytyczną dla ustawodawcy, który nie powinien wprowadzać regulacji uniemożliwiających czy nadmiernie utrudniających

samorządom zawodowym realizację ich konstytucyjnych powinności. Jeżeli już ustawodawca zdecyduje się na stworzenie w drodze ustawy samorządu zawodu zaufania publicznego, to organizacja ta musi odpowiadać warunkom zawartym w art. 17 ust. 1 Konstytucji i być zdolna do spełniania zaprogramowanych w tym przepisie funkcji (por. zwłaszcza wyroki z: 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149 i 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 28).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że podstawowym instrumentem sprawowania pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, jest sądownictwo dyscyplinarne (por. instrumenty pieczy wymienione w wyroku z 30 listopada 2011 r., sygn. K 1/10, OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 99, cz. III, pkt 3.2.2. oraz wspomniany wyrok o sygn. K 4/08, cz. III, pkt 3.1. *in fine*, a także powołane w nich wcześniejsze orzeczenia). Ta teza nie była sporna w toku postępowania, więc nie ma potrzeby jej szerszego rozwijania. Należy jednak wyciągnąć z niej właściwe wnioski – moim zdaniem, konkurencyjne uprawnienia Ministra Sprawiedliwości, uniemożliwiające ocenę działalności komornika przez sądownictwo dyscyplinarne, stanowią ingerencję w konstytucyjne kompetencje samorządu zawodowego komorników do sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu przez członków tego samorządu.

Badanej regulacji można postawić dwa rodzaje zarzutów.

Pierwszy ma charakter bardziej formalny i dotyczy porównania podstaw prawnych omawianych kompetencji samorządów zawodowych i Ministra Sprawiedliwości. Należy zauważyć, że działania Ministra Sprawiedliwości – inaczej niż uprawnienia samorządu zawodowego – nie znajdują *expressis verbis* podstawy ani w art. 17 ust. 1 Konstytucji (który jest jedynym przepisem ustawy zasadniczej regulującym bezpośrednio kwestię nadzoru nad właściwym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i stanowi jeden z przejawów zasady pomocniczości, wyrażonej w preambule do Konstytucji), ani w innych przepisach ustawy zasadniczej. Należy z tego wnosić, że mają one stosunkowo słabszą legitymację konstytucyjną i w razie konfliktu w sferze dbałości o należyte wykonywanie zawodu przez komorników pierwszeństwo należy przyznać samorządowi zawodowemu.

Na marginesie można wskazać, że skoro źródłem analizowanych uprawnień Ministra Sprawiedliwości nie jest art. 17 ust. 1 Konstytucji, to należy go szukać w ogólnych przepisach ustrojowych, zawartych w ustawie zasadniczej. Wskazują one, że rolą ministra jest kierowanie działem administracji rządowej i wykonywanie innych zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów (por. art. 149 Konstytucji), co jest spójne z założeniem, że Rada Ministrów sprawuje władzę wykonawczą (por. art. 10 Konstytucji). W tym kontekście umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości na podstawie ustawy odwołania komornika z zajmowanego stanowiska na skutek „rażącego lub uporczywego naruszenia przepisów prawa” lub „zawinionego” niewykonywania zarządzeń nadzorczych prezesa sądu rejonowego (co też jest naruszeniem przepisów prawa; por. art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach) nawiązują do uprawnień organów sądowych (por. art. 10 i art. 175 Konstytucji oraz art. 64 ust. 1 zdanie drugie ustawy o komornikach, zgodnie z którym nadzór zwierzchni nad działalnością komorników i samorządu komorniczego sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości „nie może wkraczać w działania podlegające nadzorowi sądu”). Mimo że decyzje Ministra Sprawiedliwości podlegają kontroli pod względem legalności przez sądy administracyjne (natomiast – paradoksalnie – mniej dotkliwe dla osoby zainteresowanej decyzje Ministra Sprawiedliwości o zawieszeniu komornika w czynnościach podlegają kontroli w pełnym zakresie przez Sąd Okręgowy w Warszawie – por. art. 74 ust. 4 ustawy o komornikach), okoliczność ta stanowi dodatkowy czynnik podważający konstytucyjność zaskarżonej regulacji.

Drugi argument za niekonstytucyjnością zaskarżonej regulacji odnosi się do celu art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach. Badane w niniejszym postępowaniu

brzmienie tego przepisu zostało mu nadane przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 112, poz. 769; dalej: ustawa nowelizująca). Przed wejściem w życie tej nowelizacji, czyli od 30 listopada 1997 r. do 27 grudnia 2007 r., Minister Sprawiedliwości także miał prawo odwołania komornika za naruszenie prawa, lecz tylko takie, które było równocześnie rażące i uporczywe oraz zostało stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu (por. art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o komornikach w brzmieniu sprzed nowelizacji; wcześniejsze rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 grudnia 1960 r. o komornikach, Dz. U. z 1961 r. Nr 13, poz. 66, ze zm., nie zawierało odpowiednika tego przepisu). Pierwotnie był on więc w pewnym sensie „organem wykonawczym” sądu orzekającego o delikcie komornika, ale (inaczej niż na gruncie art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach) sam nie oceniał postępowania komornika (po ewentualnym zasięgnięciu opinii samorządu komorniczego i wysłuchaniu osoby zainteresowanej – por. art. 15a ust. 3 ustawy o komornikach). Przepisy te zostały przyjęte w brzmieniu zaproponowanym w rządowym projekcie ustawy, opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości, i uzasadnione małą skutecznością dotychczasowych rozwiązań, które wymagały stwierdzenia faktu rażącego i jednocześnie uporczywego nadużycia prawa przez komornika w co najmniej jednym orzeczeniu sądowym, a to – w opinii autora projektu – nadmiernie ograniczało możliwość nadzoru nad jego działalnością (por. druk sejmowy nr 1287/V kadencja Sejmu, s. 15 i 24). Celem nowelizacji było więc wzmocnienie zewnętrznego nadzoru nad komornikami, a więc spowodowanie, że będą oni wykonywali swój zawód w należyty sposób.

Powyższe fakty z historii legislacyjnej art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach należy uzupełnić jeszcze ważnym komentarzem. Jak się wydaje, przyczyną wzmocnienia pozycji Ministra Sprawiedliwości wobec komorników za pomocą tych przepisów nie mogło być przekonanie o merytorycznej wadliwości orzeczeń dyscyplinarnych (np. zbytnej pobłażliwości dla przewinień komorniczych). Samo postawienie takiego zarzutu komisjom dyscyplinarnym wydaje się wątpliwe konstytucyjnie (skoro ustrojodawca w art. 17 ust. 1 Konstytucji przesądził, że samorządy zawodów zaufania publicznego są zdolne do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach i dla ochrony interesu publicznego, to ustawodawca, decydując się na powołanie tych samorządów, musi realizować to założenie). Z całą pewnością nie może ono być zaakceptowane w stosunku do orzeczeń dyscyplinarnych drugiej instancji – wydawanych przez właściwe sądy okręgowe (por. art. 75 ust. 2 ustawy o komornikach), korzystające ze wszystkich konstytucyjnych przymiotów organów sądowych. Analizowane rozwiązanie mogło natomiast stanowić odpowiedź na deficyty organizacyjne sądownictwa dyscyplinarnego (zwłaszcza przewlekłość postępowania, co przyznaje zresztą sam wnioskodawca) albo niedoskonałości przepisów materialnoprawnych (np. przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej czy katalogu kar dyscyplinarnych).

Takie *ratio legis* zaskarżonego przepisu na poziomie ogólnym zasługuje na aprobatę – trudno polemizować z tezą, że prawidłowe działanie komorników jako funkcjonariuszy publicznych jest elementem prawidłowego działania państwa i leży w interesie publicznym, co uzasadnia aktywność w tej sferze także organów państwa (por. wyrok o sygn. K 4/08, cz. III, pkt 2.2. i 3.4.). Zastrzeżenia budzi jednak sposób jego realizacji.

Po pierwsze, ustawodawca w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji powinien był w pierwszej kolejności zreformować sądownictwo dyscyplinarne (np. zwiększyć tempo postępowania albo zmodyfikować przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej), a nie wprowadzać mechanizmy dla niego konkurencyjne. Zwierzchni nadzór Ministra

Sprawiedliwości nad komornikami powinien być czymś innymi niż sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu – Minister Sprawiedliwości ma bowiem tylko sprawować zwierzchni nadzór nad działalnością samorządu komorniczego (por. art. 64 ust. 1 ustawy o komornikach), a nie ją zastępować (por. wspomniany wyrok o sygn. K 4/08).

Po drugie, nie wydaje się, aby (nawet przyjmując założenie niedoskonałości systemu sądownictwa dyscyplinarnego) odwoływanie komorników przez Ministra Sprawiedliwości w pełniejszy sposób zabezpieczało realizację interesu publicznego, a więc było konstrukcyjnie i praktycznie „lepsze”. Decyzje podejmowane jednoosobowo przez Ministra, z mniejszymi gwarancjami proceduralnymi dla osoby obwinionej i kończące się zastosowaniem wyłącznie jednej kary, niewątpliwie mogą zapadać szybciej niż kolegialne orzeczenia komisji dyscyplinarnych, kontrolowane następnie na skutek ewentualnego odwołania przez sądy okręgowe. Mogą one jednak być także pochopne i nieuzasadnione, a w rezultacie prowadzić do usunięcia ze stanowiska osób, które na to nie zasługują. Ryzyko takich negatywnych zjawisk zwiększa także dużo mniejszy zakres kontroli sądowej decyzji Ministra Sprawiedliwości niż orzeczeń komisji dyscyplinarnych – jest ona sprawowana przez sądy administracyjne wyłącznie pod względem legalności (*nota bene* bez wyrażnej podstawy prawnej w ustawie o komornikach), podczas gdy drugą instancją sądownictwa dyscyplinarnego są sądy okręgowe, uprawnione do wszechstronnego zbadania orzeczenia pierwszej instancji (por. art. 75 ust. 2 ustawy o komornikach). W takich sytuacjach interes publiczny nie dość, że nie jest chroniony, to jeszcze doznaje uszczerbku – nieuzasadnione odwołanie komornika przez Ministra Sprawiedliwości powoduje konieczność reorganizacji prowadzonych przez niego postępowań egzekucyjnych i ich przedłużenie, a także skutkuje usunięciem z zawodu wysoko wykwalifikowanych funkcjonariuszy publicznych, wykształconych (przynajmniej częściowo) za publiczne pieniądze.

Po trzecie, nie wydaje się też, że sięganie do tak radykalnych środków, pociągających za sobą ograniczenie konstytucyjnych zadań samorządu komorniczego, było konieczne, nawet biorąc pod uwagę, że komornik – inaczej niż np. adwokaci czy radcowie prawni – jest funkcjonariuszem publicznym (por. art. 1 ustawy o komornikach), wyposażonym w kompetencje władcze podczas wykonywania czynności egzekucyjnych (na temat konstytucyjnego statusu komornika por. w szczególności powołany wyrok o sygn. K 21/08, cz. III, pkt 4. i powołane tam wcześniejsze orzeczenia). Zgadzam się, że taka pozycja ustrojowa komorników uzasadnia objęcie ich ściślejszym nadzorem państwowym niż przedstawicieli pozostałych prawniczych zawodów zaufania publicznego (por. teza o różnicowaniu intensywności nadzoru państwowego nad samorządami zawodowymi w zależności od sytuacji – wyrok o sygn. K 4/08, cz. III, pkt 2.2. i 3.4. uzasadnienia). Kompetencje Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie są zrozumiałe chociażby z tego powodu, że to on (a nie samorządy zawodowe) powołuje komorników (por. art. 11 ust. 1 ustawy o komornikach). Moim zdaniem, nawet w wypadkach najbardziej drastycznego naruszenia prawa przez komornika, Minister Sprawiedliwości dysponuje wystarczającymi instrumentami reagowania na negatywne sytuacje w celu zabezpieczenia interesu publicznego. Może bowiem wszcząć postępowanie dyscyplinarne (co obliguje komisję dyscyplinarną do jego przeprowadzenia – por. art. 74 ust. 2 ustawy o komornikach) i w oczekiwaniu na jego zakończenie zawiesić komornika w wykonywaniu czynności (por. art. 74 ust. 2 i 3 ustawy o komornikach). Gwarantuje to, że ewentualne bezprawne działania komornika się nie powtórzą, a równocześnie umożliwia obiektywną ocenę jego postępowania z zachowaniem gwarancji proceduralnych charakterystycznych dla postępowania bądź co bądź represyjnego (należy zwrócić uwagę, że zaskarżone przepisy umożliwiają odwołanie bez wysłuchania komornika – gdy wysłuchanie nie jest możliwe i bez opinii rady właściwej izby komorniczej – gdy minął ustawowy termin jej złożenia; por. odnośnie do standardów proceduralnych postępowań dyscyplinarnych w

szczegółności wyroki z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117 i 11 grudnia 2008 r., sygn. K 33/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 177).

Wobec powyższego, art. 15a ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy o komornikach jest – moim zdaniem – niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

2. Ocena art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach (pkt 4 sentencji oraz cz. III, pkt 4.4. uzasadnienia wyroku).

2.1. Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach, przewidujący możliwość odwołania asesora komorniczego przez prezesa sądu apelacyjnego z powodu „rażącego lub uporczywego naruszenia przepisów prawa”, nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji „z tych samych względów” co art. 15a ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach.

2.2. Moim zdaniem, konkluzja wyrażona w sentencji wyroku jest słuszna, lecz z innych powodów, niż przyjęła to większość składu orzekającego.

Uważam, że art. 17 ust. 1 Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli przepisów dotyczących asesorów komorniczych, ponieważ nie są oni członkami samorządu komorniczego (por. art. 79 ust. 1 ustawy o komornikach). Liczne uprawnienia przysługujące samorządowi komorniczemu w stosunku do tej kategorii podmiotów nie są więc przejawami „pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego” w rozumieniu wskazanego przepisu Konstytucji, a wyłącznym źródłem tych uprawnień jest ustawa o komornikach. Dotyczy to także prawa do orzekania kary dyscyplinarnej skreślenia z wykazu asesorów komorniczych (por. art. 72a ust. 2 pkt 4 *in fine*), konkurencyjnego wobec zaskarżonego prawa prezesa sądu apelacyjnego wynikającego z art. 32b ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach. W obecnym stanie prawnym przepis ten przewiduje ingerencję prezesa sądu apelacyjnego w relacje między samorządem komorniczym i podmiotami wobec niego zewnętrznymi (asesorami komorniczymi), podczas gdy art. 17 ust. 1 Konstytucji miałby zastosowanie tylko wtedy, gdyby ingerencja ta dotyczyła relacji między samorządem komorniczym i jego członkami (komornikami), polegającej na sprawowaniu pieczy lub reprezentacji. Asesorzy komorniczy różnią się więc od aplikantów radcowskich i adwokackich, którzy są członkami samorządów zawodowych (por. art. 2 i art. 38 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm. oraz art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.) i z tego powodu podlegają „akcesoryjnej” i „fragmentarycznej” pieczy samorządu zawodowego (por. opis relacji między aplikantami i samorządami prawniczymi w wyrokach z: 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9 i 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06).

W tym kontekście trzeba przypomnieć, że w wyroku o sygn. K 21/08 Trybunał Konstytucyjny uznał, że prawo prezesa sądu apelacyjnego do zobowiązania komornika do zatrudnienia wskazanego asesora komorniczego (wynikające z art. 32 ust. 7 ustawy o komornikach) jest niezgodne m.in. z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Adekwatność wskazanego przepisu wynikała jednak nie z tego, że zaskarżona regulacja dotyczyła asesorów, lecz z tego, że umożliwiła ona nałożenie pewnych ograniczeń na komorników, będących członkami samorządu i podlegających jego pieczy (występował więc element ingerencji w relacje między samorządem i jego członkami). Odmienność tej sytuacji w porównaniu do art. 15a ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach uzasadnia różnice w ocenie możliwości zastosowania wskazanego wzorca kontroli.

3. Uwagi dodatkowe.

Na marginesie można zauważyć, że możliwość odwołania komorników i asesorów komorniczych przez (odpowiednio) Ministra Sprawiedliwości i prezesa sądu apelacyjnego na zasadach przewidzianych w zaskarżonych przepisach budzi istotne wątpliwości przede wszystkim ze względu na brak wystarczających gwarancji proceduralnych rozstrzygania o prawie do wykonywania zawodu komornika. Sporna może być także inna konstrukcja zastosowana w zaskarżonej ustawie – poddanie asesorów komorniczych sądownictwu dyscyplinarnemu samorządu zawodowego, którego nie są członkami (por. art. 72a i art. 79 ust. 1 ustawy o komornikach). Zastrzeżenia budzi także to, że kara wydalenia ze służby komorniczej przewidziana w art. 72 ust. 1 ustawy o komornikach w dalszym ciągu ma charakter dożywotni (por. art. 72 ust. 4 ustawy o komornikach), mimo że w wyroku z 18 października 2010 r., sygn. K 1/09 (OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 76), Trybunał Konstytucyjny uznał tego typu bezwzględne kary wymierzane przez samorządy zawodów zaufania publicznego za niezgodne z Konstytucją.

Ze względu na wskazany przez wnioskodawcę zakres zaskarżenia powyższe kwestie mogą być w tym miejscu jedynie zasygnalizowane, bez ostatecznego przesądzenia o ich zgodności z Konstytucją.

Z powyższych powodów zgłoszenie zdania odrębnego uznałem za konieczne.