Eliza Mazurczak
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: 0000-0003-2412-2427

DOI: 10.34616/145155

Ustanie powołania komornika sądowego z powodu ukończenia ustawowo określonego wieku

1. Wprowadzenie

Podstawowe elementy statusu komornika sądowego uregulowane są obecnie w ustawie z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych[1] (dalej: u.k.s.). Regulacja ta zastąpiła obowiązującą uprzednio ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji[2] (dalej: u.k.s.e.). Obowiązujący od końca lat 90. ubiegłego wieku akt prawny był wielokrotnie nowelizowany. Częściowe zmiany tej ustawy dotyczyły w szczególności: odejścia od urzędniczego statusu komornika sądowego i zbliżenia tego zawodu do wolnych zawodów prawniczych, przy jednoczesnym zachowaniu pozycji komornika jako funkcjonariusza publicznego, zmiany zasad nadzoru administracyjnego nad działalnością komorników, przemodelowania zasad powoływania komorników, zmiany zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników oraz nadania nowego znaczenia pojęciu rewiru komorniczego, tworząc stan, w którym w jednym rewirze może działać wielu komorników[3]. Na skutek licznych zmian dokonywanych w trakcie jej obowiązywania naruszona została wewnętrzna spójności ustawy oraz jej przejrzystości, co uzasadniało potrzebę opracowania nowej regulacji[4]. Odejście od pracowniczego statusu komorników sądowych[5] na rzecz wykonywania będących w ich kompetencji czynności na własny rachunek, przy jednoczesnym zachowaniu ich pozycji jako funkcjonariuszy publicznych, spowodowało, że również w nauce wskazywano na konieczność dokonania optymalizacji konstrukcji samofinansującego się funkcjonariusza publicznego poprzez odpowiednie zwiększenie lub zmniejszenie składników „urzędniczych" lub „rynkowych"[6].

[1] T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1168.

[2] T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1309 ze zm.

[3] Zob. uzasadnienie projektu o komornikach sądowych druk sejmowy nr VIII.1582.

[4] *Ibidem.*

[5] Na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 9 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dniem 1 stycznia 2002 r. nastąpiło rozwiązanie stosunków pracy z komornikami sądowymi.

[6] Tak A. Herbet, *Między etatyzacją a przedsiębiorstwem. Uwagi o statusie komornika sądowego i kancelarii komorniczej de lege lata i de lege ferenda*, [w:] M. Jabłoński, A. Marciniak (red.), *Status prawny komornika sądowego. Wyzwania współczesności*, Sopot 2016, s. 76. Jak się wydaje, oczekiwania doktryny i praktyki istotnie rozminęły się z koncepcją statusu komornika przyjętą w nowej ustawie o komornikach sądowych.

Kolejne zmiany poprzedniej regulacji oraz uchwalenie obowiązującego od 1 stycznia 2019 r. aktu prawnego nie pozostały bez wpływu na stanowiącą przedmiot niniejszego opracowania instytucję. W tym miejscu wskazać należy, że na gruncie obowiązujących unormowań do ustania powołania komornika sądowego dochodzi na skutek odwołania przez Ministra Sprawiedliwości z zajmowanego stanowiska: z urzędu, fakultatywnie lub na wniosek prezesa właściwego sądu rejonowego (okręgowego lub apelacyjnego)[7] albo w wyniku wygaśnięcia powołania na stanowisko z mocy prawa[8].

2. Ustanie powołania komornika sądowego ze względu na wiek – ewolucja instytucji

Na początkowym etapie obowiązywania ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji do ustania powołania komornika sądowego mogło dojść wyłącznie na skutek obligatoryjnego odwołania organu egzekucyjnego przez Ministra Sprawiedliwości. W niektórych przypadkach czynnością warunkującą prawidłowość aktu wydawanego przez ten organ było wysłuchanie komornika[9]. Ponadto przesłankę skutkującą ustaniem powołania piastuna organu egzekucyjnego w tym trybie stanowił wniosek składany przez prezesa właściwego sądu apelacyjnego w przypadku, gdy komornik rażąco i uporczywie naruszał przepisy prawa, co zostało stwierdzone orzeczeniami sądu wydanymi w wyniku rozpoznania środków zaskarżenia, skarg na czynności komornika lub innych środków prawnych[10].

Taki stan prawny utrzymywał się, z niewielkimi modyfikacjami, do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw[11]. Nowelizacja ta rozszerzyła katalog zdarzeń skutkujących ustaniem powołania komornika o pozostawione uznaniu Ministra Sprawiedliwości odwołanie spowodowane prawomocnym skazaniem za nieumyślne przestępstwo lub nieumyślne przestępstwo skarbowe.

Ostatecznie ustawą z dnia 10 października 2014 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji[12] wprowadzono do katalogu zdarzeń skutkujących ustaniem powołania komornika sądowego wygaśnięcie z mocy prawa w razie: rezygnacji z pełnienia obowiązków, ukarania prawomocnym orzeczeniem dyscyplinarnym karą wydalenia ze służby komorniczej, prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz utraty obywatelstwa polskiego[13]. Przesłanki te uprzednio skutkowały obligatoryjnym odwołaniem

[7] Zob. art. 19 u.k.s.
[8] Zob. art. 20 i art. 281 u.k.s.
[9] Chyba że nie było to możliwe.
[10] Zob. art. 15 ust. 1 pkt 5 u.k.s.e.
[11] Dz. U. z 2007 r. Nr 112, poz. 769.
[12] Dz. U. z 2014 r. poz. 1710.
[13] Zob. art. 15a ust. 1a u.k.s.e.

ze stanowiska[14]. Zmiany uzasadniano tym, że wszczynanie i prowadzenie postępowania administracyjnego w sytuacjach będących czystą formalnością powoduje niepotrzebne koszty, których można było uniknąć, gdyby skutek – jaki dotychczas powodowało odwołanie komornika – następował już z momentem wystąpienie określonych przez ustawodawcę przesłanek[15]. Zmiana zmierzała więc z jednej strony do usprawnienia postępowania związanego z zaprzestaniem wykonywania zawodu komornika i zmniejszenia jego kosztów, z drugiej zaś do oczekiwanej silniejszej ochrony osób dotkniętych działaniami komorników w przypadku przestępstw[16].

Choć w okresie obwiązywania ustawy o komornikach sądowych i egzekucji instytucja ustania powołania komornika sądowego ulegała modyfikacjom, to przesłanka ukończenia określonego przez ustawę wieku, aż do momentu uchylenia tego aktu prawnego – z jedynie krótką przerwą – konsekwentnie stanowiła przyczynę obligatoryjnego odwołania komornika ze stanowiska. Zmianom ulegała jednak granica wieku, osiągnięcie której osiągnięcie obligowało Ministra Sprawiedliwości do dokonania odwołania komornika ze stanowiska. Początkowo przesłankę tę stanowiło ukończenie 65. roku życia, a od 23 sierpnia 2013 r.[17] – aż do momentu uchylenia uprzednio obowiązującego aktu prawnego podstawę odwołania komornika stanowiło ukończenie 70. roku życia.

Warto wskazać, że obowiązujące w poprzedniej ustawie rozwiązania prawne dotyczące limitu wieku, którego osiągnięcie obliguje Ministra Sprawiedliwości do odwołania komornika sądowego ze stanowiska, poddawane były krytyce w związku z obowiązującymi w polskim porządku prawnym regulacjami unijnymi, w tym zwłaszcza z przepisem art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – implementowanej do krajowego porządku prawnego ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania[18]. Unormowanie to umożliwia państwu członkowskiemu podjęcie decyzji, czy i w jakim zakresie powołany przepis będzie mógł mieć zastosowanie. Istotne jest jednak to, aby w ramach prawa krajowego było to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, i jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne. Podkreślić należy, że Polska nie skorzystała z możliwości uznania, że w przypadku komorników odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji[19]. Utrzymywanie w polskim porządku rozwiązania odnoszącego się do maksymalnego wieku osób wykonujących nie tylko zawód komornika sądowego,

[14] Poza wprowadzoną po raz pierwszy do ustawy przesłanką utraty obywatelstwa polskiego.

[15] Zob. szerzej uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 10 października 2014 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, druk sejmowy nr VII.1728.

[16] *Ibidem*.

[17] Zob. art. 11 pkt 8 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. z 2013 r. poz. 829).

[18] Dz. U. z 2016 r. poz. 1219.

[19] Zob. wyrok NSA z 9 lipca 2013 r., II GSK 391/12, LEX nr 1605189.

ale również sędziego czy notariusza, uzasadniano celem, jakim było wykluczenie samej możliwości wpływu ograniczeń psychofizycznych związanych z wiekiem na podejmowane czynności o istotnych skutkach prawnych i społecznych[20]. Specyfika zawodu komornika sądowego, związana z osobistym podejmowaniem czynności w terenie, częstym uczestniczeniem w sytuacjach szczególnie stresogennych, miała usprawiedliwiać określenie górnej granicy wieku aktywności zawodowej komorników sądowych na poziomie 65 lat.

Ze względu na treść regulacji unijnych i lakoniczne uzasadnianie potrzeby utrzymywania ówcześnie obowiązujących rozwiązań prawnych, przyjęcie przez ustawodawcę regulacji[21] eliminujących z systemu prawa norm odnoszących się do wieku jako wyznacznika automatycznego „wygaśnięcia uprawnień do wykonywania określonych czynności zawodowych" między innymi przez komorników sądowych zasługiwało na aprobatę[22].

Powrót do regulacji wyposażającej Ministra Sprawiedliwości w kompetencję do odwoływania z urzędu komornika sądowego z powodu osiągnięcia określonego wieku – w tym przypadku 70 lat – już w toku prac legislacyjnych – spotkał się uzasadnioną z krytyką[23]. Ponownie wskazywano, że obiektywne i racjonalne uzasadnianie stanowienia odstępstw od zasady niedyskryminacji ze względu na wiek nie może przebiegać w sposób dowolny i niemający racjonalnych podstaw. Podnoszono, że z obowiązującego w naszym porządku prawnym przepisu art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE wynika, że obrany przez nią cel polegający na zapewnieniu równego traktowania w zakresie wykonywania danej działalności zawodowej nie jest hipotetyczny, a jego realizacja jest konieczna i uzasadnia stanowienie derogacji od zasady niedyskryminacji. Osiągnięcie skutku, jakim jest konieczność zapewnienia prawidłowego pełnienia funkcji publicznej, jest możliwe przy zastosowaniu mniej intensywnego środka ingerującego w prawa i wolności jednostek, a utrzymywanie wobec komorników limitu wieku nie spełnia warunków określonych w dyrektywie. Regulacja przywracająca limit wieku wobec komorników nie spełniała też wymogu proporcjonalności wynikającego z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi istotne kryterium oceny konstytucyjności wprowadzonego przez ustawodawcę ograniczenia danego prawa czy wolności. Treść zasady proporcjonalności wyznaczają trzy wymogi: odpowiedniości, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. Wymóg proporcjonalności muszą spełniać normy stanowionego prawa, jak również wykładnia prawa dokonywana w związku ze stosowaniem prawa[24].

[20] Zob. odpowiedź Ministra Sprawiedliwości na pismo Pełnomocnika Rządu do spraw Równego Traktowania z dnia 18 kwietnia 2011 r.

[21] Zob. uzasadnienie projektu ustawy z 23 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego – Dz. U. z 2012 r. poz. 1544 (druk sejmowy nr VII. 834).

[22] Zob. pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 1 lipca 2014 r., 1.801.17.2-014. A JK oraz uzasadnienie powołanego powyżej wyroku NSA z 9 lipca 2013 r.

[23] Zob. powołane powyżej pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 1 lipca 2014 r.

[24] Szerzej na ten temat konstytucyjnej zasady proporcjonalności m.in.: A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010, s. 194; S. Golec, *Zasada proporcjonalności jako podstawa orzeczenia*

Zasada ta wiąże ustawodawcę nie tylko wtedy, gdy ustanawia on ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw, ale i wtedy, gdy nakłada obowiązki na obywateli lub na inne podmioty znajdujące się pod jego władzą[25].

W tym miejscu wskazać również należy, że już na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw[26] z dniem 1 stycznia 2002 r. nastąpiło rozwiązanie stosunków pracy z komornikami sądowymi, którzy od tej pory przestali być pracownikami sądów rejonowych, przy których działali. W konsekwencji od tego dnia przestali oni otrzymywać wynagrodzenie z budżetu państwa i rozpoczęli wykonywanie będących w ich kompetencji czynności na własny rachunek, choć nie byli (i nie są obecnie) przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej[27]. Oznacza to, że istnieje wyraźna zależność pomiędzy wysokością otrzymywanej emerytury a wypracowaną na własny rachunek przez komornika sądowego kwotą zarobków. Sytuacja finansowa komornika, po osiągnięciu przez niego określonego wieku, w istotny sposób różni się od sytuacji sędziów czy prokuratorów, którzy przechodząc w stan spoczynku, uzyskują prawo do określonego uposażenia[28].

3. Odwołanie komornika sądowego ze stanowiska ze względu na wiek

W obecnie obowiązującym stanie prawnym ukończenie 65. roku życia stanowi przesłankę stanowiącą podstawę do wydania z urzędu przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o odwołaniu komornika ze stanowiska[29]. Oznacza to, że górna granica wieku uległa obniżeniu w porównaniu do rozwiązań ustawowych obowiązujących od 2013 r. Zmianę tę uzasadniono szczególnymi okolicznościami towarzyszącymi wykonywaniu przez komornika sądowego czynności w terenie wymagającymi szczególnej dobrej kondycji fizycznej i odporności psychofizycznej[30]. Przyjęto, że osiągnięcie wieku 65 lat uniemożliwi sprostanie przewidzianym ustawowo obowiązkom, a także wpłynie negatywnie na prawidłowy przebieg postępowania egzekucyjnego. W tym kontekście analizowana przyczyna odwołania

sądu administracyjnego w sprawie dotyczącej zobowiązań podatkowych, „Zeszyty Naukowe S*ądownictwa* Administracyjnego" 2021, nr 3-4, s. 63-85; H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe S*ądownictwa* Administracyjnego" 2010, nr 1, s. 16 i n.

[25] Wyrok TK z 25 października 2004 r., SK 33/03, OTK-A 2004, Nr 9, poz. 94.

[26] Dz. U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1452.

[27] Zob. A. Marciniak, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2014 – komentarz do art. 3a u.k.s.e. oraz wyrok TK z 24 lutego 2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 13.

[28] Por. wskazane wcześniej pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 1 lipca 2014 r.

[29] Art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s.

[30] Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, druk sejmowy nr VIII.1582.

komornika z urzędu nie może być uznana za dyskryminującą, a ponadto jest zgodna z przepisem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Dodatkowo uzasadnienie proponowanego rozwiązania czyni zadość wymogom wynikającym z przepisu art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE. Rozwiązanie to jest również zgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, ponieważ górna granica wieku dla komorników sądowych, określona jako 65. rok życia, wiąże się z osiągnięciem przez nich uprawnień emerytalnych[31]. W konsekwencji rozwiązanie takie sprzyjać ma tworzeniu kancelarii przez młodych komorników, co spowoduje zwiększenie efektywności prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Jak można zauważyć, argumentacja przedstawiona przez autorów projektu ustawy w kontekście prowadzonych wcześniej rozważań nie stanowi żadnego *novum*. W całości można zastosować do niej krytyczne uwagi, odnoszące się do obowiązujących uprzednio rozwiązań dotyczących limitu wieku, po osiągnięciu którego komornicy zmuszeni są do zaprzestania dalszego wykonywania czynności zawodowych. Potwierdzają to konsekwentnie krytyczne judykaty sądów administracyjnych zapadające na kanwie obecnie obowiązujących unormowań w zasadzie od początku ich obowiązywania.

Zgodnie ze stanowiskiem przyjmowanym w orzecznictwie przepis art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. stanowi przejaw dyskryminacji bezpośredniej w rozumieniu art. 2 ust. 2(a) dyrektywy 2000/78/WE. Norma zawarta w tym przepisie i wydana na jego podstawie decyzja o odwołaniu komornika sądowego arbitralnie pozbawia komorników możliwości wykonywania zawodu w momencie osiągnięcia wieku 65 lat bez względu na ich kondycję psychiczną czy fizyczną oraz bez możliwości dalszego wykonywania działalności egzekucyjnej za zgodą Ministra Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii właściwej izby komorniczej[32]. Komornicy dysponują zespołem środków osobowych (asesorzy, aplikanci) i rzeczowych (kancelaria komornicza) służących wykonywaniu przypisanych im zadań, wykonują czynności egzekucyjne na własny rachunek, działają na zasadach samofinansowania, na własne ryzyko i ponoszą odpowiedzialność osobistą za prowadzoną działalność[33]. Żadna z czynności egzekucyjnych nie wymaga od nich szczególnej sprawności fizycznej, która wyróżniałaby ich na tle innych zawodów prawniczych. W razie wątpliwości co do stanu zdrowia komornik może zostać skierowany z urzędu na badania lekarskie[34]. Minister Sprawiedliwości jest zobligowany do odwołania komornika, jeżeli z powodu choroby lub utraty sił został on uznany przez lekarza orzecznika ZUS za całkowicie niezdolnego do pełnienia obowiązków[35]. Za nieprzekonujące uznano również argumenty, zgodnie z którymi granica 65 lat pozwoli

[31] Zob. *ibidem*.

[32] Zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z 12 grudnia 2019 r., VIII SA/Wa 489/19, LEX nr 3047330 oraz kolejne judykaty tego sądu z 4 listopada 2020 r., VI SA/Wa 743/20, LEX nr 3096306; z dnia 13 października 2021 r., VI SA/Wa 2356/20, LEX nr 3309736.

[33] Szerzej na ten temat uzasadnienia wskazanych wyżej orzeczeń.

[34] Zob. art. 26 u.k.s.

[35] Zob. art. 19 ust. 1 pkt 1 u.k.s.

zabezpieczyć emerytalnie odchodzących komorników, a ponadto umożliwi niezbędną wymianę pokoleniową w tym zawodzie. Komornicy prowadzą działalność zawodową na zasadach swobody działalności gospodarczej i mają status zbliżony do statusu wolnego zawodu, nie mają więc zagwarantowanego uposażenia jak na przykład sędziowie czy prokuratorzy przechodzący w stan spoczynku. Komornik sam musi wypracować sobie wysokość świadczenia emerytalnego, która zależy między innymi od dochodów oraz od długości odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne. Nie można stwierdzić, że arbitralne określenie granicy wieku odejścia z zawodu jest sposobem na zmianę pokoleniową, zwłaszcza że europejskie tendencje zmierzają w kierunku przedłużania okresu zatrudnienia i pracy z uwagi na fakt, iż coraz dłużej żyjemy, oraz ze względu na kryzys demograficzny.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że w celu odparcia zarzutu dyskryminacji ze względu na wiek konieczne jest spełnienie przez państwo członkowskie wysokich wymagań dowodowych w tym zakresie, takich jak dokumenty krajowej procedury legislacyjnej, mogące przedstawiać uwarunkowania polityczne, gospodarcze, społeczne, demograficzne, finansowe czy analizujące sytuację na krajowym rynku pracy. Tymczasem polski ustawodawca nie przedstawił żadnych dowodów wskazujących na konieczność i niezbędność wprowadzenia zmian w zakresie obniżenia wieku, z którego upływem następuje odwołanie komornika z urzędu z zajmowanego stanowiska. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu projektu dotycząca kwestii negatywnego wpływu osiągnięcia przez komorników 65. roku życia na przebieg postępowania egzekucyjnego nie została poparta żadnymi danymi wskazującymi np. wzrost liczby przypadków istotnych uchybień w pracy komorników, którzy ukończyli 65. rok życia[36]. Ponadto ani w treści regulacji przyjętej w pragmatyce komorniczej, ani w uzasadnieniu projektu tej ustawy nie zostało obiektywnie i racjonalnie umotywowane, zgodnym z przepisem art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE celem, zastosowanie zasady odmiennego traktowania ze względu na wiek komorników sądowych, co mogłoby stanowić podstawę uchylenia zakazu dyskryminacji, o której stanowi art. 2 dyrektywy. Tymczasem wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy o komornikach sądowych cele takie jak wzgląd na sprawność zawodową (w szczególności sprawność fizyczną) osób wykonujących funkcję komornika sądowego oraz konieczność niezbędnej wymiany pokoleniowej w zawodzie komornika nie przekonują i nie uzasadniają uchylenia zasady niedyskryminacji. Ponadto nie można również uznać, że wybrane środki mające służyć do ich realizacji są właściwe i konieczne[37].

[36] Zob. m.in. wyrok NSA z 25 sierpnia 2020 r., II GSK 560/20, LEX nr 3044611; wyrok NSA z 30 czerwca 2021 r., II GSK 582/21, LEX nr 3200623; wyrok NSA z 7 września 2021 r., II GSK 585/21, LEX nr 3265015; wyrok NSA z 7 października 2021 r., II GSK 1278/21, LEX nr 3270407.

[37] Szerzej na ten temat uzasadnienia wskazanych powyżej judykatów.

4. Wygaśnięcie powołania komornika ze względu na wiek

W związku z treścią przepisu art. 281 pragmatyki komorniczej powołanie na stanowisko komornika osób, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ukończyły 65 lat, wygasło z upływem 2 lat od dnia wejścia w życie tej regulacji, nie później jednak niż z dniem ukończenia przez nie 70. roku życia. Unormowanie to przewidywało dwuletnie *vacatio legis*, co miało stanowić – ze względu na wprowadzenie tego przepisu przejściowego – o zgodności z przepisami ww. dyrektywy 2000/78/WE unormowań obniżających wiek emerytalny i powodujących ustanie z mocy prawa powołania na stanowisko komornika. Wprowadzono swoisty okres ochronny uzasadniany również faktem, że obecna regulacja prawna zmniejsza o 5 lat maksymalny wiek komorników w stosunku do rozwiązań przewidzianych w art. 15a ust. 3a uprzednio obowiązującego aktu prawnego[38]. W ocenie autorów projektu ustawy przepisy przejściowe ustanawiające dwuletnie *vacatio legis* w sposób należyty zabezpieczają „uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób"[39].

Należy podkreślić, że przepis ten – na co wskazywano już na etapie prac legislacyjnych[40] – wzbudza istotne wątpliwości co do jego zgodności z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP zasadami zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony praw nabytych[41]. Tak lakoniczne sformułowanie w przypadku regulacji skutkującej ograniczeniem obywatelowi jego konstytucyjnych praw jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym. Regulacja ta wykazuje cechy retroaktywności, obejmując swoją dyspozycją stany faktyczne zaistniałe przed jej wejściem w życie. Pozbawiła ona w sposób arbitralny nabytego, ograniczonego w czasie – osiągnięciem wieku 70 lat – uprawnienia do pełnienia funkcji komornika sądowego i pracy w tym charakterze osób, które uprawnienie to uzyskały przed jego wejściem w życie. Uznać należy zatem, że przepis ten doprowadził do naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady ochrony praw nabytych polegającej na „zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub

[38] Zob. P. Prasałek, *Komentarz do ustawy o komornikach sądowych*, [w:] M. Simbierowicz, M. Świtkowski (red.), *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, LEX/el. 2021, komentarz do art. 281 ustawy o komornikach sądowych.

[39] Zob. uzasadnienie projektu ustawy. Zauważyć jednak należy, że wygaśnięcie powołania komorników, którzy przed dniem wejścia w życie ukończyli 69. rok życia, następowało po roku od dnia wejścia w życie ustawy. Co oznacza, że w takim przypadku *vacatio legis* wynosił zaledwie rok.

[40] Zob. opinię Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 17 lutego 2017 r. o projekcie ustawy o komornikach sądowych, DP.RL.10.37.2016.BW (2). Warto wskazać, że w treści tej samej opinii Rada krytycznie odniosła się również do postanowień projektu ustawy w zakresie odwoływania z urzędu komornika, który ukończy 65 lat. Uznała, że powoływanie argumentu o wymaganej szczególnie dobrej kondycji fizycznej i odporności psychofizycznej oraz specyfikę wykonywania zawodu komornika budzi wątpliwości, które należy ocenić jako ingerencję niezgodną z zasadą proporcjonalności, a nawet dyskryminującą.

[41] Szerzej na temat interpretacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, komentarz do art. 2.

na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszających istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych"[42]. Odstępstwa od niej i jej modyfikacje dopuszczalne są jedynie w sytuacjach szczególnych, zwłaszcza wtedy, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów oraz pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałych zmian i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami[43]. Ustawodawca nie uzasadnił szczegółowo przyczyn wprowadzenia tego rozgraniczenia nie powołał się także na konieczność ochrony innych praw konstytucyjnych.

Niezależnie od wątpliwości natury konstytucyjnej należy uznać, że przepis art. 281 u.k.s., podobnie jak art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s., stanowi przejaw dyskryminacji bezpośredniej w rozumieniu art. 2 ust. 2 (a) dyrektywy 2000/78/WE. Zasadnie uznać należy, że również w tym przypadku ani w treści pragmatyki komorniczej, ani w uzasadnieniu projektu tego aktu nie zostało obiektywnie i racjonalnie umotywowane, zgodnym z przepisem art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE celem, zastosowanie zasady odmiennego traktowania ze względu na wiek komorników sądowych, co mogłoby stanowić podstawę uchylenia zakazu dyskryminacji. Ponadto zgodnie ze stanowiskiem konsekwentnie przyjmowanym przez TSUE przepisy, na podstawie których okoliczność osiągnięcia przez dane osoby wieku określonego przez te przepisy w celu przejścia na emeryturę pociąga za sobą rozwiązanie z mocy prawa stosunku pracy, są przepisami wprowadzającymi gorsze traktowanie osób, które osiągnęły ten wiek, w stosunku do wszystkich pozostałych osób czynnych zawodowo. Takie przepisy wprowadzają zatem odmienne traktowanie bezpośrednio ze względu na wiek, o którym stanowi art. 2 ust. 1 i art. 2 lit. a dyrektywy 2000/78/WE[44].

Z treści analizowanej regulacji wynika, że skutek w postaci wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika sądowego następował z mocy prawa i nie wymagał wydawania przez Ministra Sprawiedliwości decyzji w tej sprawie. Z uzasadnienia projektu regulacji nie wynika, czym spowodowane było odejście od konstrukcji odwołania z urzędu komornika ze względu na osiągnięcie wskazanego przez ustawę wieku. Tymczasem sytuacja prawna, a w tym i procesowa komorników sądowych, objętych regulacją art. 281 ustawy o komornikach sądowych, była o wiele mniej korzystna niż tych podmiotów, co do których regulacja przejściowa nie znalazła zastosowania. Po dwóch latach obowiązywania ustawy automatycznie, z mocy samego prawa dochodziło do ustania ich powołania na stanowisko. Minister Sprawiedliwości zobligowany był w takiej sytuacji do wszczęcia procedury powołania na wolne stanowisko nowego komornika przewidzianej w art. 11 ust. 2 u.k.s. pomimo tego, że dotychczasowy piastun organu egzekucyjnego został go pozbawiony

[42] Zob. orzeczenie TK z 4 października 1989 r., K 3/88, OTK 1989, Nr 1, poz. 2. Co do pojęcia praw nabytych zob. orzeczenie TK z 26 stycznia 1993 r., U 10/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 2.

[43] Tak TK w wyroku z 25 listopada 2010 r., K 27/09.

[44] Por. wyrok TSUE z dnia 6 listopada 2012 r., *Komisja Europejska p.* Węgrom, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687, pkt 51; zob. podobnie wyrok TSUE z dnia 16 października 2007 r., *Palacios de la Villa vs. Cortefiel Servicios SA*, C-411/05, ECLI:EU:C:2007:604, Zb. Orz. s. I-8531, pkt 51.

niezgodnie z prawem. Posłużenie się w tym przypadku przez ustawodawcę konstrukcją wygaśnięcia z mocy prawa co do zasady uniemożliwiało skorzystanie z wynikającej z przepisu art. art. 61 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.)[45] instytucji wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności[46]. Ponadto w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przyjmowano, że akt Ministra Sprawiedliwości stwierdzający wygaśnięcie powołania na stanowisko komornika wydany na podstawie przepisów art. 281 i art. 20 ust. 2 ustawy o komornikach stanowił jedynie „pismo informacyjne" o skutku wynikającym z mocy prawa, nierozstrzygające o prawach i obowiązkach skarżącego. Doprowadziło to do konsekwentnego odrzucania na podstawie przepisu art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a skarg na ten akt składanych przez komorników sądowych[47].

Ze stanowiskiem tym nie sposób się zgodzić. Choć akt ten nie posiada waloru decyzji administracyjnej, to stwierdza on w sposób władczy w indywidualnej sprawie dotyczącej praw i obowiązków podmiotu wynikających z przepisów prawa. Wywołuje skutki o charakterze materialnoprawnym, bo w sposób prawnie wiążący wpływa na sytuację prawną komornika, uderzając w jego oczywiste życiowe uprawnienia, w tym przede wszystkim w prawo do wykonywania zawodu. Choć ma on charakter personalny, to został ukształtowany jako akt publicznoprawny, gdyż obsada stanowiska komornika sądowego przez Ministra Sprawiedliwości stanowi realizację polityki państwa w zakresie zadań powierzonych komornikom, będącym piastunami organu władzy publicznej – komorniczego urzędu, co niewątpliwie wchodzi w zakres administracji publicznej. Ponadto ma on charakter zewnętrzny, albowiem skarżący jako komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym i nie jest podmiotem podporządkowanym organizacyjnie ani służbowo Ministrowi Sprawiedliwości. Pisemne stwierdzenie przez Ministra Sprawiedliwości wygaśnięcia powołania stanowi zatem czynność materialno-techniczną o charakterze deklaratoryjnym, która mieści się w kategorii spraw podlegających zaskarżeniu do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)[48].

[45] T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.

[46] Nie budzi natomiast wątpliwości, że możliwe jest wydanie przez sąd administracyjny postanowienia o ustanowienie tego rodzaju ochrony tymczasowej w przypadku decyzji Ministra Sprawiedliwości odwołującej komornika sądowego ze stanowiska ze względu na osiągnięcie wieku 65 lat (por. postanowienie NSA z 29 września 2020 r., II GZ 273/20, LEX nr 3060707 oraz postanowienie NSA z 8 października 2020 r., II GZ 210/19, LEX nr 2726132). Zob. jednak postanowienie WSA w Warszawie z 11 lutego 2021 r., VI SA/Wa 144/21, CBOSA oraz postanowienie NSA z 29 kwietnia 2021 r., II GZ 125/21, LEX nr 3199798.

[47] Zob. m.in. postanowienia WSA w Warszawie: z 24 sierpnia 2021 r., VI SA/Wa 1386/21, LEX nr 3293931; z 13 maja 2021 r., VISA/Wa 975/21, niepubl.; z 17 czerwca 2021 r., VI SA/Wa 972/21, niepubl.

[48] Podobne stanowisko zostało przyjęte w orzecznictwie NSA, zob. m.in. postanowienie z 18 listopada 2021 r., II GSK 2336/21, LEX nr 3286511; postanowienie z 13 stycznia 2022 r. I GSK 2153/21, LEX nr 3316058; z 25 stycznia 2022 r., II GSK 11/22, LEX nr 3322809.

5. Uwagi końcowe

Unormowania ustawy o komornikach sądowych dotyczące ustania powołania na stanowisko komornika ze względu na osiągnięcie określonego przez pragmatykę wieku budzą istotne wątpliwości zarówno natury konstytucyjnej, jak i co do ich zgodności z regulacjami prawa unijnego. Niestety Ministerstwo Sprawiedliwości nie zamierza wycofywać się z regulacji ograniczających dostęp do zawodu komornika osobom, które ukończyły 65 lat. Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 9 projektu ustawy o zmianie ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw ukończenie przez komornika 65. roku życia stanowić ma przesłankę wygaśnięcia powołania na stanowisko z mocy prawa[49]. Ponadto Prokurator Generalny skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, rozumianego w ten sposób, że wynikający z niego obowiązek Ministra Sprawiedliwości odwołania komornika sądowego po ukończeniu przez komornika 65. roku życia stanowi przejaw bezpośredniej dyskryminacji ze względu na wiek, zabronionej przez wiążące Rzeczpospolitą Polską normy prawa międzynarodowego z art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, a także z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej oraz z art. 10 w związku z art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przez co jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego[50]. W uzasadnieniu wniosku wskazano, że istnieją podstawy do wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku interpretacyjnego, bowiem orzecznictwo sądowe wstąpiło w tym przypadku w rolę tak ustawodawcy krajowego, jak i prawodawcy unijnego, arbitralnie dokonując wyważania wartości i wyboru tych z nich, którym należy dać prymat[51].

Bibliografia

Florczak-Wątor M., [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021.

Golec S., *Zasada proporcjonalności jako podstawa orzeczenia sądu administracyjnego w sprawie dotyczącej zobowiązań podatkowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2021, nr 3-4.

Herbet A., *Między etatyzacją a przedsiębiorstwem. Uwagi o statusie komornika sądowego i kancelarii komorniczej de lege lata i de lege ferenda*, [w:] M. Jabłoński, A. Marciniak (red.), *Status prawny komornika sądowego. Wyzwania współczesności*, Sopot 2016.

Izdebski H., *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2010, nr 1.

[49] UD 169; https://legislacja.gov.pl/projekt/12354704 [dostęp 19.06.2022].
[50] K 2/21.
[51] Zob. uzasadnienie wniosku Prokuratora Generalnego z 12 lutego 2021 r., PK VIII TK 3.2021.

Marciniak A., *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2014.

Prasałek P., *Komentarz do ustawy o komornikach sądowych*, [w:] M. Simbierowicz, M. Świtkowski (red.), *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, LEX/el. 2021.

Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.