

Prezes Rady Ministrów
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

PETYCJA

**w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę przepisów prawa
tj. zmiany/uchYLENIA art. 303 ustawy z dnia 22 mara 2018 r. o komornikach sądowych**

Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, działając w interesie własnym oraz publicznym, tj. komorników sądowych, w tym w interesie wymiaru sprawiedliwości, mając na względzie troskę o jego prawidłowe funkcjonowanie, składam petycję do Prezesa Rady Ministrów wraz z Radą Ministrów, w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę względnie uchylenie przepisu art. 303 ustawy z dnia 22 mara 2018 r. o komornikach sądowych, jako, że jest on niekonstytucyjny i narusza prawa nabyte.

Uzasadnienie

Dnia 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 mara 2018 r. o komornikach sądowych, a wraz z nią art. 303 wprowadzający obowiązek uzupełnienia wykształcenia przez komorników niespełniających wymogu, o którym mowa w art. 11 ust. 1 pkt 6 u.k.s., a więc wymogu w postaci legitymowania się wyższym wykształceniem prawniczym, w terminie 7 lat od dnia wejścia w życie ustawy. W przypadku braku wykonania tego obowiązku w wymienionym terminie powołanie na stanowisko komornika wygasa z mocy prawa, o czym stanowi art. 303 ust. 3 u.k.s.

Wprowadzona zmiana spotkała się z reakcją ze strony ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich – Adama Bodnara, który na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich wystąpił do Ministra Sprawiedliwości (Zbigniewa Ziobry) z wnioskiem o podjęcie odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej, gdyż – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – przepis ten wykazuje cechy retroaktywności, obejmuje bowiem stany faktyczne zaistniałe przed jego wejściem w życie. Regulacja ta pozbawia nabytego już, nieograniczonego w czasie, uprawnienia do powołania na stanowisko komornika sądowego oraz asesora komorniczego osób, które uprawnienie to uzyskały przed wejściem w życie omawianej zmiany. Powoduje to, że powołani na te stanowiska muszą uzupełnić wykształcenie, mimo że w momencie ich powoływania nie istniał wymóg legitymowania się tytułem magistra prawa. Prowadzi to – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – do naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady ochrony praw nabytych.

Pomimo wykazania w treści pisma wszelkich przesłanek do uznania niekonstytucyjności w/w przepisu, Minister Sprawiedliwości odmówił podjęcia inicjatywy legislacyjnej twierdząc, że ustawodawca nakładając na komornika szereg nowych uprawnień związanych m.in. z uznaniem komornika za organ władzy publicznej (art. 3 ust 1 uks), umożliwieniu komornikowi samodzielnego korygowania dokonanych czynności w przypadku wpływu skargi na czynność komornika, poszerzeniu uprawnień w przypadku dokonywania zajęć ruchomości co do podejmowania autonomicznych ustaleń o charakterze materialnoprawnym czy aktywnym pouczeniu stron o treści obowiązujących przepisów, jak również powierzenia komornikowi samodzielnego stwierdzenia przejścia uprawnień w toku toczącego się

postępowania (art. 804(1) kpc) czy badania przedawnienia roszczeń (art. 804 par. 2 kpc) i innych wymienionych w treści swojej odpowiedzi, nie wymaga już wyłącznie umiejętności praktycznych, a samodzielnego stosowania szybko zmieniających się przepisów prawa, wobec czego uzyskanie tytułu magistra prawa przez komorników posiadających tytuł magistra administracji jest minimalnym wymogiem, gdyż „nikt nie każe tym osobom przystępować do egzaminu komorniczego”.

Próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zachodziła rzeczywista potrzeba wprowadzenia omawianej regulacji do polskiego systemu prawnego zajął się dr. Paweł Waldziński sędzia Sądu Okręgowego w Łomży, który w opracowaniu pt „Obowiązek uzupełnienia wykształcenia przez komorników sądowych – rozważania *illa in extremis limitibus*” zamieszczonym w miesięczniku Przegląd Prawa Egzekucyjnego nr 3/2021 zajął się zestawieniem ewolucji przesłanek niezbędnych do powołania na stanowisko komornika sądowego z ewolucją wymagań stawianych kandydatom na stanowisko referendarza sądowego.

Autor stwierdza, że pod wieloma względami zawody te są podobne. Zarówno referendarze, jak i komornicy, obok sądów, uczestniczą w realizowaniu konstytucyjnego prawa do sądu, choć w różnych zakresach i etapach. **Jednak komornik posiadający wyższe studia administracyjne jest zobowiązany do uzupełnienia wykształcenia do końca 2026 r., zaś referendarz sądowy mianowany przed 2005 r. i legitymujący się tożsamym wyższym wykształceniem nie musi już tego czynić.** Prowadzi to do niezrozumiałej dysharmonii, gdyż organ sprawujący nadzór judykacyjny nad komornikiem nie musi mieć wyższych studiów prawniczych, natomiast komornik (organ nadzorowany) zobowiązany jest legitymować się ich ukończeniem począwszy od 2026 r. Ponadto uzupełnienie wykształcenia, dotyczy komorników, którzy uzyskali uprawnienia (zdali egzamin komorniczy, odbyli aplikację i asesurę) i zostali powołani na stanowisko stosunkowo dawno i nabyli uprawnienia do objęcia stanowiska – przed wejściem w życie ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw, a zatem komorników z największym doświadczeniem i wiedzą z zakresu postępowania egzekucyjnego. Nie ulega wątpliwości, że doświadczenie zdobyte podczas długoletniego wykonywania czynności egzekucyjnych jest nieporównywalne z tym, które nabywa się podczas studiów prawniczych. Wizytacje kancelarii komorników z długoletnim doświadczeniem zazwyczaj wypadają o wiele lepiej od wizytacji komorników ze znacznie mniejszym stażem pracy na tym stanowisku.

Grupa referendarzy sądowych posiadających wyłącznie wyższe wykształcenie administracyjne nie jest liczna. Już od dłuższego czasu stanowiska referendarzy sądowych obsadzone są egzaminowanymi aplikantami sądowymi, którzy nie otrzymali propozycji objęcia stanowiska asesora sądowego. Niemniej jednak ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie wobec referendarzy sądowych mianowanych przed 2005 r. i legitymujących się dyplomem ukończenia wyższych studiów administracyjnych podobnej regulacji prawnej, jaka jest zawarta w art. 303 u.k.s. Prowadzi to do konstatacji, że omawiana regulacja jest tworem niedającym się racjonalnie uzasadnić, biorąc pod uwagę cały system prawny, nie zaś tylko jego fragment. Stanowi nadto dyskryminację przez ustawodawcę jednej grupy zawodowej.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno rodzaj pracy wykonywanej przez komorników, jak i wymogi kwalifikacyjne, które są im stawiane sprawiają, że członkowie samorządu komorniczego są osobami wykonującymi zawód prawniczy wymagający wyspecjalizowanych umiejętności. Ale tych wyspecjalizowanych umiejętności nie nabywa się wyłącznie poprzez zdobycie tytułu magistra prawa. To dopiero początek drogi do ich uzyskania. Do zdobycia wyspecjalizowanych umiejętności konieczne jest w przypadku komornika ukończenie dwuletniej aplikacji, zdanie państwowego egzaminu komorniczego oraz odbycie dwuletniej asesury oraz podnoszenie swoich kwalifikacji poprzez samokształcenie, uczestnictwo w szkoleniach organizowanych m.in. przez Izby Komornicze i inne formy doskonalenia zawodowego.

Z egzekucją komorniczą jestem związana od 2004 r., kiedy to podjęłam pracę w charakterze pracownika biurowego w jednej z kancelarii komorniczych w Trzebnicy. Posiadałam już wtedy wykształcenie wyższe administracyjne – ukończone studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego. W toku pracy zaproponowano mi aplikację komorniczą, którą ukończyłam zdaniem z wynikiem dobrym egzaminem komorniczym w 2007r. Otrzymałam też sześcioletnią asesurę komorniczą, a w 2013r. aplikowałam i zostałam powołana na stanowisko Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w Trzebnicy. Spełniałam więc wszystkie wymagania nałożone przez poprzednie uregulowania zawarte w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji. Nadto zgodnie z wymogami określonymi w treści Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie minimum szkoleniowego komorników sądowych i asesorów komorniczych oraz sposobu dokumentowania wykonywania przez nich obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych, stale aktualizuję i poszerzam swoją wiedzę prawniczą na tematy związane z egzekucją sądową jak i inną tematyką mającą związek z wykonywaną przeze mnie funkcją. W toku wieloletniej pracy zawodowej nie nastąpiła żadna sytuacja, w której organy nadzoru określone w ustawie o komornikach sądowych, zakwestionowałyby poziom mojej wiedzy prawniczej jako niewystarczający do wykonywania funkcji komornika sądowego.

Ustawodawca, do chwili wejścia w życie ustawy o komornikach sądowych z dnia 22 marca 2018 r. respektował prawa nabyte asesorów i komorników posiadających wykształcenie wyższe administracyjne, co potwierdzono w treści art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2007r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 112 poz.769) zgodnie z którym z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy dotychczasowi asesory i aplikanci komorniczy stają się asesorami i aplikantami w rozumieniu tej ustawy, gdyż zgodnie z w/w art. do osób tych będzie miał zastosowanie art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji. Stanowisko to potwierdzono też w piśmie z dnia 19.10.2007r. skierowanym przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości do ówczesnego Prezesa Krajowej Rady Komorniczej Gabriela Pietrasika, w którym pisze on, że „ Wydaje się, że praktyczne stosowanie tego przepisu, przy uwzględnieniu zasady ochrony praw nabytych nie powinno budzić wątpliwości”. (treść pisma w załączeniu)

Zasada ochrony praw nabytych jest traktowana jako jeden z podstawowych elementów państwa demokratycznego. Stanowi regułę ogólną przewijającą się przez cały system prawny, szczególnie istotną w prawie cywilnym. Polega na zakazie arbitralnego odbierania lub ograniczania praw podmiotowych – zawartych w normach ogólnych obowiązujących z mocy konstytucji – przez zmianę przepisu prawa. Mam świadomość, że ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw i nie ma ona charakteru absolutnego. Jednakże odstępienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Jak wskazuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga, zdaniem Trybunału, rozważenia na ile oczekiwanie jednostki dotyczące ochrony praw nabytych jest usprawiedliwione, ponieważ zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Zdaniem Trybunału odstępstwo od zasady nieretroakcji może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy przemawiają za tym ważne powody i gdy wynika ono wyraźnie z brzmienia ustawy. Natomiast cel ustawy w żadnym razie nie uzasadnia przyjęcia wstecznego jej działania. Nadto Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że treścią zasady praw nabytych jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe przysługujące jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. A ochrona praw nabytych polega na „zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszających istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych.

Tym samym podkreślić należy – co zostało spostrzeżone przez ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich Adama Bodnara – że wprowadzony ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych art. 303 ustawy o komornikach sądowych, narusza praw nabyte i to bez jego należytego uzasadnienia.

Co więcej jako niekonstytucyjna jawi się również konstrukcja przepisu art. 303 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych, która stanowi, że: *„Powołanie na stanowisko komornika osób, które w terminie wskazanym w ust. 1 nie ukończą wyższych studiów prawniczych w Rzeczypospolitej Polskiej ani nie uzyskają tytułu magistra prawa lub zagranicznych studiów prawniczych uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej, wygasa z mocy prawa z dniem upływu terminu, o którym mowa w ust. 1. Przepis art. 20 ust. 2 stosuje się.”*

Należy ją porównać do regulacji art. 281 ustawy o komornikach sądowych dotyczącej wygaśnięcia powołania osób, które osiągnęły określony wiek (emerytalny). Problemem tym zajęła się Eliza Mazurczak w opracowaniu pt. *Ustanie powołania komornika sądowego z powodu ukończenia ustawowo określonego wieku*.

Z treści analizowanej regulacji wynika, że skutek w postaci wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika sądowego następuje z mocy prawa i nie wymaga 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 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.) instytucji wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności.** 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.

Autorka wskazuje, że 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.). Zatem i w tym zakresie przepis art. 303 ust. 3 ustawy o komornikach sądowych, stanowiący o wygaśnięciu powołania z mocy prawa, jawi się jako naruszający prawa jednostki i niekonstytucyjny.

Podsumowując zauważyć należy, że wejście w życie ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, a wraz z nią art. 303 wprowadzającego obowiązek uzupełnienia wykształcenia przez komorników niespełniających wymogu legitymowania się wyższym wykształceniem prawniczym oraz wygaśnięcie powołania z mocy prawa, stanowią naruszenia elementarnych konstytucyjnych zasad, które winny być bezwzględnie przestrzegane. Dlatego też mając na względzie mój osobisty interes, ale także innych komorników, czy nawet dobro wymiaru sprawiedliwości, uprzejmie proszę o rozważenie podjęcia stosownych działań zmierzających do wyeliminowania niekonstytucyjnej normy prawnej.



Adresat oryginału: Prezes Rady Ministrów Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Do wiadomości: 1. Krajowa Rada Komornicza, 00-031 Warszawa

2. Izba Komornicza we Wrocławiu, 53-333 Wrocław

3. Prezes Sądu Rejonowego w Trzebnicy, 55-100 Trzebnica

4. a/a

