



Sygn. akt I NO 122/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 września 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Czubik (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania Ministra Sprawiedliwości
o uchylenie § 2 uchwały samorządu komorniczego nr (...)/2019 podjętej przez II
Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w [...]. w dniu 30 marca 2019 roku,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 24 września 2019 r.,

uchyla uchwałę w zaskarżonym zakresie.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 6 czerwca 2019 r. Minister Sprawiedliwości (dalej: Minister) działając na podstawie art. 215 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. poz. 771 ze zm.; dalej: ustawa o komornikach), wniósł o uchylenie, jako sprzecznego z prawem, § 2 uchwały nr (...)/2019 podjętej przez II Walne Zgromadzenie Komorników Izby Komorniczej w [...]. w dniu 30 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2019.

Minister wskazał, że organy samorządu komorniczego działającego na podstawie art. 17 Konstytucji RP i ustawy o komornikach wykonują zadania

powierzone im przez ustawodawcę i są zobowiązane do działania w granicach prawa i na jego podstawie. Organy te mogą podejmować uchwały tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zdaniem Ministra, katalog kompetencji powierzonych walnemu zgromadzeniu izby komorniczej w art. 208 ust. 1 ustawy o komornikach ma charakter zamknięty, przez co organ ten nie może podejmować uchwał w sprawach, których ustawodawca nie wymienił w tym przepisie.

Zgodnie z art. 208 ust. 1 pkt 5 ustawy o komornikach, uchwalanie budżetu izby komorniczej (izby) należy do wyłącznej kompetencji walnego zgromadzenia izby komorniczej. Kompetencja ta nie może być wykonana przez inny organ samorządu komorniczego, w tym przez radę izby komorniczej. Kompetencje rady izby określono wyczerpująco w art. 212 ust. 1 ustawy o komornikach obejmującym przede wszystkim uprawnienia o charakterze doradczym, nadzorczym, organizacyjnym, zarządczym i informacyjnym.

Minister wskazał, że § 2 uchwały nr (...)/2019 podjętej przez II Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w [...] w dniu 30 marca 2019 r., w którym walne zgromadzenie izby komorniczej upoważnia radę izby komorniczej, do dokonywania zmian w budżecie izby komorniczej, nie ma podstawy prawnej. Przewidziana w art. 208 ust. 1 pkt 5 ustawy o komornikach kompetencja walnego zgromadzenia izby komorniczej do uchwalania budżetu izby obejmuje również uchwalanie zmian budżetu. Nie mogą być one zatem dokonywane w drodze decyzji rady izby komorniczej, działającej z upoważnienia walnego zgromadzenia izby. Z tych względów Minister uznał, że § 2 uchwały nr (...)/2019 II Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w [...] z dnia 30 marca 2019 r. podjęto bez podstawy prawnej i wniósł o jego uchylenie.

Pismem z dnia 24 lipca 2019 r. Krajowa Rada Komornicza (dalej: Rada) złożyła odpowiedź na wniosek Ministra Sprawiedliwości, wnosząc o uwzględnienie przedstawionego stanowiska.

Rada wskazała, że wniosek Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 czerwca 2019 r. został złożony przez osobę nieuprawnioną. Widnieje pod nim podpis M.W. - podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. Tymczasem z art. 215 ustawy o komornikach wynika, że z wnioskiem do Sądu Najwyższego może zwrócić

się Minister Sprawiedliwości. Zgodnie z art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.), ministra zastępuje sekretarz stanu w zakresie przez niego ustalonym lub podsekretarz stanu, jeżeli sekretarz stanu nie został powołany. Jak podniosła Rada, nie ma wątpliwości, że w Ministerstwie Sprawiedliwości powołani zostali sekretarze stanu (obecnie M. W. oraz S. K.), co oznacza, że wniosek do Sądu Najwyższego powinien zostać sporządzony i podpisany bezpośrednio przez Ministra Sprawiedliwości, ewentualnie przez sekretarza stanu. Brak jest podstaw do przyjęcia dopuszczalności wystąpienia z wnioskiem przez podsekretarza stanu w sytuacji, gdy w Ministerstwie Sprawiedliwości powołany został przynajmniej jeden sekretarz stanu.

Niezależnie od powyższego stanowiska Rada stwierdziła, że katalog kompetencji przyznanych walnemu zgromadzeniu izby komorniczej w art. 208 ust. 1 ustawy o komornikach ma charakter zamknięty. Wyłączną kompetencję w zakresie uchwalania budżetu izby komorniczej oraz dokonywania zmian w uchwalonym budżecie posiada walne zgromadzenie izby komorniczej. Brak jest podstaw przyznania takich kompetencji radzie izby komorniczej.

W konkluzji stanowiska Rady stwierdzono, że jakkolwiek uchwała II Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w [...] - w kwestionowanym zakresie - podjęta została bez podstawy prawnej, to jednak z przyczyn formalnych skarga Ministra nie może być uwzględniona.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy skargi należało ocenić zasadność zarzutu sformułowanego w odpowiedzi na skargę, zgodnie z którym skargę wniósł podmiot nieuprawniony, tj. podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. Sąd Najwyższy stwierdza, że powyższa kwestia była już rozpatrywana w dotychczasowym orzecznictwie (zob. wyroki z dnia: 10 stycznia 2019 r., I NO 40/18; 10 stycznia 2019 r., I NO 41/19 oraz uchwałę pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007 r., BSA I-4110-5/2007). Nawiązując do treści art. 37 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1171) Sąd Najwyższy wyjaśniał, że przepisy te nie uzależniają zakresu kompetencji podsekretarza stanu od faktu powołania bądź niepowołania w ministerstwie sekretarza stanu. Oczywiście jest, że ani sekretarz

stanu, ani podsekretarz stanu, działający na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, nie są zastępcami ministra, a jedynie działają w ramach szczególnego rodzaju upoważnienia do wykonywania kompetencji. Wykonują je na rachunek i w imieniu organu, do którego ustawowo te kompetencje należą.

Zgodnie z zarządzeniem nr 207/18/BM Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia zakresu czynności członków kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Dyrektora Generalnego Urzędu (Dz.Urz. MS poz. 195), podsekretarz stanu M.W. sprawuje stałe zastępstwo Ministra Sprawiedliwości m.in. w sprawach podejmowania czynności określonych w ustawie o komornikach sądowych. Powyższa formuła „sprawowania stałego zastępstwa Ministra Sprawiedliwości” każe uznać M.W. - podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w dacie złożenia wniosku (6 czerwca 2019 r.) – za podmiot do tego uprawniony. Prawidłowe „rozdzielenie” przez Ministra Sprawiedliwości zakresu czynności poszczególnych sekretarzy i podsekretarzy stanu wypełnia normy zawarte w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o Radzie Ministrów i koresponduje z wyrażonym w doktrynie poglądem, zgodnie z którym tzw. wiceministrowie odgrywają rolę bezpośrednich, politycznych pomocników ministra i jego zastępców w określonym zakresie (zob. J. Jagielski, *Administracja centralna (w:) Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 162). Czyni to bezzasadnym argument jakoby rozpatrywany wniosek złożony został przez osobę do tego nieuprawnioną.

Jurysdykcja Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie wynika z art. 215 ustawy o komornikach sądowych, który jednak ani nie reguluje kompleksowo tego postępowania ani też wyraźnie nie odsyła w tym zakresie do przepisów odrębnych. Tym niemniej, sposób ukształtowania kognicji Sądu Najwyższego w art. 215 ust. 2 ustawy o komornikach, jak i wcześniejsze orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących kontroli uchwał organów samorządu zawodowego nie pozostawiają wątpliwości, że Sąd Najwyższy musi w tym wypadku stosować odpowiednio przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej (zob. wyroki z dnia: 10 stycznia 2019 r., I NO 40/18; 18 września 2014 r., III ZS 3/14 oraz postanowienia z dnia: 10 października 2012 r., III ZS 10/12; 19 września 2012 r., III ZS 9/12; 8 kwietnia 2010 r., III ZS 1/10; zob. również postanowienie z 24 maja 1994 r., I PO 6/94). Wynika stąd m.in., że Sąd Najwyższy rozpoznaje wniosek Ministra w granicach

zaskarżenia, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Oznacza to, że w przedmiotowej sprawie Sąd Najwyższy rozpatruje jedynie zagadnienie zgodności z prawem § 2 zaskarżonej uchwały.

Przechodząc do merytorycznej oceny wniosku Ministra Sprawiedliwości o uchylenie uchwały w zaskarżonym zakresie, należy stwierdzić, że jest on zasadny. Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w [...] nie miało kompetencji, aby upoważnić Radę Izby Komorniczej w [...] do podjęcia decyzji o zmianie uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Izby Komorniczej w [...] na rok 2019. Tym samym, § 2 zaskarżonej uchwały naruszył przepis art. 208 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych.

W swym dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy wskazywał, że samorząd komorniczy funkcjonuje na podstawie art. 17 Konstytucji RP oraz przepisów właściwej ustawy (zob. wyroki z dnia: 10 stycznia 2019 r., I NO 41/18; 29 czerwca 2017 r., III ZS 3/17; 7 marca 2018 r., III ZS 5/17). Ponieważ powołanie samorządu zawodowego oznacza stworzenie dla danej grupy zawodowej przymusowej organizacji wyposażonej w pewne władztwo publiczne, stąd też działalność organów samorządu może być podejmowana wyłącznie na podstawie i w granicach kompetencji przyznanych ustawą przewidującą utworzenie takiego samorządu. Prowadzona w tym zakresie ocena działań podejmowanych przez organy samorządu stanowi zatem kontrolę przestrzegania przez nie zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji).

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem, katalog kompetencji przyznanych walnemu zgromadzeniu izby komorniczej na podstawie uprzednio obowiązującego art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1309) ma charakter wyczerpujący. Wyklucza przez to możliwość podejmowania uchwał w sprawach, których ustawodawca nie wskazał w tym przepisie (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 10 stycznia 2019 r., I NO 41/18; 10 stycznia 2019 r., I NO 40/18; 29 czerwca 2017 r., III ZS 3/17; 7 marca 2018 r., III ZS 4/17; 7 marca 2018 r., III ZS 5/17; 18 lutego 2010 r., III ZS 5/09; 19 sierpnia 2009 r., III ZS 1/09).

Chociaż wspomniane stanowisko judykatury odnosiło się do ustawy, która utraciła moc z dniem 1 stycznia 2019 r., zachowuje ono w pełni swoją aktualność w

obecnym stanie prawnym. Dotyczy bowiem unormowań, które mimo dokonanej przez ustawodawcę zmiany prawa, zostały - w zbliżonym zakresie - wprowadzone do obecnie obowiązującej ustawy o komornikach sądowych. Tak w art. 89 ust. 1 pkt 5 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, jak i na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 5 ustawy o komornikach sądowych ustawodawca analogicznie rozstrzygnął o przekazaniu walnemu zgromadzeniu izby komorniczej wyłącznej kompetencji do uchwalania budżetu izby komorniczej. Organ ten nie może zatem delegować wykonywania tej kompetencji na inne organy samorządu komorniczego. Nie ulega wątpliwości, że wszelkie zmiany w treści uchwały budżetowej wymagają kompetencji potrzebnych do jej podjęcia. Dlatego, zarówno uchwalenie budżetu izby komorniczej na dany rok, jak i każdorazowa zmiana tej uchwały wymaga podjęcia stosownej uchwały na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 5 ustawy o komornikach sądowych. Jedynym organem upoważnionym do jej podjęcia jest walne zgromadzenie izby komorniczej, którego ustawa o komornikach sądowych nie wyposażyła jednocześnie w kompetencję do delegowania swoich uprawnień w tym względzie na żaden inny podmiot.

Tym samym, rozstrzygnięcie przyjęte w § 2 uchwały II Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w [...], jako nie mające podstawy prawnej w art. 208 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych, należało uznać za sprzeczne z prawem, w szczególności z wynikającą z art. 7 Konstytucji, zasadą legalizmu działań państwa.

Dlatego Rada Izby Komorniczej w [...], nie mając po temu ustawowo przyznanych kompetencji, nie może kształtować budżetu izby. Wszelkie decyzje modyfikujące treść budżetu uchwalonego przez Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w [...], jako podjęte *ultra vires*, są nieważne *ex tunc*.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 215 ust. 2 w związku ze stosowanym odpowiednio art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznał skargę Ministra Sprawiedliwości w granicach zaskarżenia, a uznając ją za uzasadnioną, uchyla, zakwestionowany we wniosku, § 2 uchwały nr (...)/2019 II Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w [...], z dnia 30 marca 2019 r.

