



Sygn. akt I NO 121/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Jacek Widło

w sprawie z wniosku Ministra Sprawiedliwości
o uchylenie uchwały podjętej w dniu 26 października 2018 r. przez Nadzwyczajne
Walne Zgromadzenie Komorników Izby Komorniczej w Ł., w przedmiocie wyboru A.
B. D. na Członka Rady Izby Komorniczej w Ł.,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 23 października 2019 r.,

**uchyla zaskarżoną uchwałę i przekazuje do ponownego
rozpoznania.**

UZASADNIENIE

Minister Sprawiedliwości (upoważniony do działania w imieniu Ministra Sprawiedliwości podsekretarz stanu M. W.), działając na podstawie art. 68 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1309 ze zm., dalej: u.k.s.e.) w zw. z art. 289 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 771 ze zm., dalej: u.k.s.) zaskarżył uchwałę podjętą w dniu 26 października 2018 r. przez

Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Komorników Izby Komorniczej w Ł. w sprawie wyboru Członka Rady Izby Komorniczej w Ł., jako sprzeczną z prawem, wnosząc o jej uchylenie w całości. W uzasadnieniu podniesiono, że zaskarżona uchwała narusza przepis art. 90 ust. 2 u.k.s.e., gdyż została podjęta przy braku ustawowego *quorum* wymaganego dla ważności głosowania. Zgodnie z w/w przepisem, walne zgromadzenie może skutecznie podejmować uchwały zwykłą większością głosów, jeżeli obecnych przy głosowaniu jest co najmniej 2/3 członków izby komorniczej. Dla ważności podjętych przez ten organ uchwał, decydujące znaczenie ma ilość członków obecnych w trakcie głosowania. Na dzień odbycia Walnego Zgromadzenia Komorników Sądowych Izby Komorniczej w Ł., izba komornicza liczyła 174 członków. Na walnym zgromadzeniu obecnych było 119 uprawnionych do głosowania. Nad uchwałą głosowało 111 komorników, podczas gdy wymagane *quorum* wynosiło 116 osób. W trakcie głosowania nie było zatem wymaganego *quorum* do podjęcia zaskarżonej uchwały, a w konsekwencji zaskarżona uchwała jako niedopuszczalna powinna zostać wyeliminowana z porządku prawnego.

Nadto skarżący zwrócił uwagę, że zaskarżona uchwała nie zawiera numeru uchwały ani podstawy prawnej jej podjęcia, co powinno być odzwierciedlone w protokole walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej, lecz została oznaczona jako „protokół Komisji Skrutacyjnej Walnego Zgromadzenia Komorników Sądowych Izby Komorniczej Okręgu Sądu Apelacyjnego w (...) odbytego w dniu 26 października 2018 r. w przedmiocie wyboru członka Rady Izby Komorniczej w Łodzi „załącznik nr 6”.

W odpowiedzi na powyższe Krajowa Rada Komornicza wniosła o oddalenie skargi. W uzasadnieniu Rada w pierwszej kolejności wskazała, że skarga została wniesiona przez osobę nieuprawnioną. Powołując się na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uzasadnieniu postanowienia z dnia 24 kwietnia 2003 r. (WK 4/03) oraz stanowisko doktryny Rada podniosła, że Minister Sprawiedliwości może przenieść ustawowe uprawnienie na sekretarza stanu, a na podsekretarza tylko wtedy, gdy nie powołano sekretarza stanu. Jeżeli w Ministerstwie Sprawiedliwości został powołany sekretarz stanu, to podsekretarz stanu nie jest uprawniony do działania w zastępstwie Ministra Sprawiedliwości, chociażby w tym czasie - z powodu absencji w pracy - nie był obecny zarówno Minister

Sprawiedliwości, jak i sekretarz stanu (*vide*: R. A. Stefański: *Podmioty uprawnione do wnoszenia kasacji nadzwyczajnych w sprawach karnych*, WPP 2000, nr 2, s. 39). W Ministerstwie Sprawiedliwości powołany został sekretarz stanu (M. W. i S. K., a wcześniej M. X. i P. J.), zatem wniosek do Sądu Najwyższego sporządzony i podpisany powinien być przez Ministra Sprawiedliwości lub przez sekretarza stanu. Brak jest podstaw do przyjęcia dopuszczalności występowania z wnioskiem przez Podsekretarza Stanu M. W., w sytuacji, gdy w Ministerstwie Sprawiedliwości powołany został sekretarz stanu (*vide*: R. Reiwer, *Ustawa o komornikach sądowych. Komentarz*, Warszawa 2019, teza 5 do art. 215 u.k.s.).

W dalszej kolejności Rada podniosła, że zaskarżona uchwała została przyjęta zgodnie z prawem. Zgodnie z treścią art. 209 ust. 2 u.k.s. do ważności uchwał walnego zgromadzenia izby komorniczej wymagana jest obecność co najmniej połowy członków izby komorniczej. Już sama wykładania językowa przepisu art. 90 ust. 2 u.k.s.e. (art. 209 ust. 2 u.k.s.) prowadzi do wniosku, że dla zachowania *quorum* wystarczająca jest obecność określonej liczby uprawnionych do głosowania. Jak zaś wynika z treści wniosku i załączonych protokołów, zaskarżona uchwała została podjęta w obecności 119 uprawnionych do głosowania, przy wymaganej minimalnej ilości 116 osób. Rada powołując się na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśliła, że do obliczenia *quorum* powinni być wzięci pod uwagę wszyscy obecni na sali posiedzeń bez względu na to, czy uczestniczyli w głosowaniu (wyrok z dnia 18 września 1990 r., SA/WR/849/90, ONSA 1990 nr 4, poz. 2). Brak jest podstaw do utożsamiania pojęcia „obecności” z aktywnym udziałem w głosowaniu. Przepis nie stanowi o zachowaniu *quorum*, jeżeli w głosowaniu wzięło udział co najmniej 2/3 komorników danej izby komorniczej, a jedynie konieczne jest zachowanie minimalnej liczby osób obecnych podczas głosowania, by miały one możliwość zapoznania się z materią poddaną głosowaniu i podjęcia decyzji co do wzięcia udziału w głosowaniu i sposobie oddania głosu. Samo wzięcie udziału w głosowaniu jest prawem każdego komornika, nie ma zaś możliwości zmuszenia komorników do udziału w głosowaniu. Z treści dokumentów Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w Ł. wynika wprost, że głosowanie odbyło się w obecności co najmniej 2/3 komorników izby komorniczej - minimum ilościowe

wynosi dla Izby Komorniczej w Ł. 116, zaś głosowanie odbyło się w obecności 119 komorników, zatem uchwała jest zgodna z prawem. Okoliczność, iż z obecnych podczas głosowania głos oddało wyłącznie 111 osób nie może świadczyć o braku *quorum* podczas głosowania. Pozostałe osoby były obecne podczas głosowania i miały pełną możliwość oddania głosu w danej sprawie.

Rada Izby Komorniczej w Ł. wniosła o oddalenie skargi, podnosząc, że zawarta w protokole stanowiącym załącznik nr 6 uchwała Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w Ł. w sprawie wyboru Członka Rady Izby Komorniczej w Ł. z dnia 26 października 2018 r. została podjęta prawidłowo.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zaskarżona uchwała została podjęta w dniu 26 października 2018 r. i dla jej oceny miarodajne będą przepisy obowiązujące w tej dacie, tj. przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r. poz. 1309 ze zm.), która na podstawie art. 305 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 771) utraciła moc z dniem 1 stycznia 2019 r. Zgodnie z art. 289 u.k.s. postępowania administracyjne wszczęte na podstawie ustawy uchylanej w art. 305 i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są prowadzone na podstawie dotychczasowych przepisów, z tym że do tych postępowań stosuje się przepis art. 12 ust. 1.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 i 2 u.k.s.e. Minister Sprawiedliwości może zwrócić się do Sądu Najwyższego z wnioskiem o uchylenie uchwały samorządu komorniczego sprzecznej z prawem w terminie 6 miesięcy od dnia jej otrzymania. Sąd Najwyższy oddala skargę lub uchyla zaskarżoną uchwałę i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi samorządu komorniczego ze wskazaniem co do sposobu jej załatwienia. Z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że skarga Ministra Sprawiedliwości na uchwałę samorządu zawodowego (adwokackiego, radcowskiego, notarialnego, komorniczego) jest szczególnym środkiem zaskarżenia i dlatego należy stosować do niej przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej (postanowienie z dnia 24 maja 1994 r., I PO 6/94, OSNAPiUS 1994 nr 7,

poz. 119; postanowienie z 8 kwietnia 2010 r., III ZS 1/10; postanowienie z dnia 19 września 2012 r., III ZS 9/12; postanowienie z dnia 10 października 2012 r., III ZS 10/12; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2014 r., III ZS 3/14). Zgodnie z art. 398¹³ k.p.c., który do niniejszego postępowania znajdzie odpowiednie zastosowanie, Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. W postępowaniu kasacyjnym nie jest dopuszczalne powołanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. Sprzeczność z prawem, o której mowa w art. 68 u.k.s.e., może polegać nie tylko na sprzeczności treści uchwały z przepisami prawa materialnego, ale także na uchybieniu wymogom ustawy w odniesieniu do procedury podejmowania uchwał (*vide*: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2019 r., I NO 40/18, LEX nr 2615109).

W pierwszej kolejności Sąd Najwyższy rozważył kwestię podmiotu uprawnionego do wniesienia przedmiotowej skargi. Krajowa Rada Komornicza podniosła bowiem, że podsekretarz stanu nie jest osobą uprawnioną do wniesienia skargi na uchwałę samorządu komorniczego, w szczególności w sytuacji, gdy powołany jest Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. W uzasadnieniu uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007 r. (BSA I-4110-5/2007, OSNKW 2008 nr 3, poz. 23) wyjaśniono, że art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 1171, dalej: u.r.m.) wskazuje, że minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu oraz gabinetu politycznego ministra. W sytuacji, gdy urząd ministra jest ukształtowany jako monokratyczny naczelny organ administracji państwowej (rządowej), to z oczywistych względów osoba pełniąca ten urząd nie jest w stanie samodzielnie podołać wszystkim postawionym przed nią zadaniom. Konieczne staje się korzystanie z pomocy i zastępstwa innych osób w wykonywaniu kompetencji, co dokonuje się w ramach tzw. dekoncentracji wykonywanych funkcji (zasada biurowości) i jest niezbędne, aby tak zorganizowany jednoosobowy urząd mógł skutecznie działać. Ciężar zadań ministra jest więc stosownie rozłożony na poszczególnych pracowników merytorycznych

ministerstwa, według ich urzędowej hierarchii. Z art. 37 ust. 2 u.r.m. wynika, że zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu ustala właściwy minister, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów. Przepisy te nie uzależniają zakresu kompetencji podsekretarza stanu od faktu powołania bądź niepowołania w ministerstwie sekretarza stanu. Zarówno sekretarz stanu, jak i podsekretarz stanu, działający w oparciu o art. 37 ust. 1 u.r.m., nie są zastępcami ministra, a jedynie działają w ramach szczególnego rodzaju upoważnienia do wykonywania kompetencji ministra. Wykonują je na rachunek i w imieniu organu, do którego ustawowo te kompetencje należą. Podstawowa różnica między zastępstwem, o którym mowa w art. 37 ust. 5 oraz art. 36 u.r.m., a wykonywaniem zadań „za pomocą” na podstawie art. 37 ust. 1 u.r.m. polega na tym, że osoby wskazane w art. 37 ust. 1 u.r.m. nie dysponują żadnym zakresem swobody (autonomii) w podejmowaniu decyzji. Nie wykonują tego uprawnienia jako zastępcy, ale wyłącznie z upoważnienia, w imieniu i na rachunek ministra za jego uprzednią zgodą. Tak więc, o ile zastępcy ministra na podstawie art. 37 ust. 5 u.r.m. (jeśli określono zakres ich działań) i z art. 36 u.r.m., dysponują zakresem swobody co do podjęcia decyzji i jej treści, o tyle sekretarz bądź podsekretarz stanu, działający na podstawie art. 37 ust. 1 u.r.m., autonomii takiej nie posiadają. W takim przypadku sekretarz stanu bądź podsekretarz stanu, wykonujący zadania ministra, zobowiązany jest ujawnić, że działa on z wyraźnego upoważnienia ministra, oraz że podmiotem wykonującym zadania jest minister (może wynikać to z nagłówka pisma czy odcisku przystawianej pieczęci). Nie jest to jednak warunkiem ważności podjętej decyzji, lecz czyni, w razie ewentualnych wątpliwości, łatwiejsze stwierdzenie, że podpis złożony został z upoważnienia ministra.

Odnosząc powyższe rozważania do niniejszej sprawy należy zauważyć, że skarga została wniesiona przez podsekretarza stanu, który wyraźnie oznaczył, że działa z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości. Z § 4 ust. 1 pkt 4 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia zakresu czynności członków kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Dyrektora Generalnego Urzędu (Dz.Urz. Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 czerwca 2018 r., poz. 195) wydanego na podstawie art. 37 ust. 2 u.r.m. wynika, że M. W. sprawuje stałe zastępstwo w sprawach podejmowania czynności określonych w ustawie z

dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 2017 r., poz. 1277, 1343, 1452 i 1910 oraz z 2018 r., poz. 398), a także w ustawie z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 771). Również w nagłówku pisma wyraźnie oznaczono „Minister Sprawiedliwości”, a pod skargą widnieje podpis „z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości podsekretarz stanu M. W.”. Skargę należy zatem uznać za pochodzącą od Ministra Sprawiedliwości, w którego imieniu działał podsekretarz stanu. Nie chodzi tu zatem o zastępstwo, o którym mowa w art. 37 ust. 5 u.r.m., a w konsekwencji zarzut oparty na tym przepisie jest bezzasadny.

Skarżący podniósł, iż uchwała Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w Ł. z dnia 26 października 2018 r. w przedmiocie wyboru członka Rady Izby Komorniczej w Ł. „załącznik nr 6, została podjęta niezgodnie z prawem. Naruszenie ustawowego *quorum* powoduje, że podjęta uchwała jest nieważna jako sprzeczna z ustawą (art. 90 ust. 2 u.k.s.e.) i jako niedopuszczalna winna zostać wyeliminowana z porządku prawnego. Zgodnie ze w/w przepisem do ważności uchwał walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej wymagana jest zwykła większość głosów w obecności co najmniej 2/3 komorników izby komorniczej.

Przy ustalaniu treści pojęcia „w obecności” odwołać się należy do ogólnie przyjętego stanowiska wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 września 1990 r., SA/Wr 849/90 zgodnie z którym warunek *quorum* nakazuje przyjąć, że będzie on dotrzymany tylko w razie obecności odpowiedniej liczby członków ciała kolegialnego na sali obrad, i to obecności faktycznej, nie zaś wynikającej jedynie z liczby podpisów złożonych wcześniej na liście obecności. Do obliczenia *quorum* powinni być wzięci pod uwagę wszyscy obecni na sali posiedzeń bez względu na to, czy uczestniczyli w głosowaniu. Dopóki osoba uprawniona nie opuści sali posiedzeń, należy przyjmować, że jest na niej obecna, co jest równoznaczne z jej „obecnością” w rozumieniu ustawy, a *quorum* liczone powinno być nie po stwierdzeniu określonej liczby podpisów na liście obecności lub stwierdzeniu określonej liczby kart potwierdzających obecność włożonych do urządzenia służącego do przeprowadzania głosowania, lecz na podstawie faktycznej obecności na zgromadzeniu wymaganej liczby uprawnionych do głosowania. Dlatego też podkreśla się w tym względzie rolę osoby prowadzącej.

obrad, która powinna w razie jakichkolwiek wątpliwości ustalić *quorum* tuż przed zarządzeniem głosowania. Na procedurę wyboru w tajnym głosowaniu składa się bowiem ciąg czynności o charakterze prawnym i technicznym, powiązanych logicznym i czasowym następstwem. W szczególności owa procedura obejmuje powołanie komisji skrutacyjnej, zgłoszenie kandydatów, sporządzenie kart do głosowania, rozdanie tych kart, oddanie głosów przez wrzucenie kart do urny, ustalenie wyników głosowania, ogłoszenie wyników głosowania i wyborów. Jednak nie wszystkie te fazy procedury wyborczej są równoważne ze względu na jej cel.

Warunek zachowania *quorum* należy odnieść nie do wszystkich faz procedury wyborczej, lecz przede wszystkim do samego aktu wyboru (tajnego głosowania), który następuje przez wrzucenie do urny karty do głosowania. Fakt, że nie każdy z obecnych musi brać udział w głosowaniu, nie zwalnia prowadzącego obrady z obowiązku ustalenia przed głosowaniem tego, czy zachowany jest wymóg *quorum* i co powinno znaleźć odzwierciedlenie w protokole obrad Zgromadzenia.

Przechodząc do merytorycznej oceny skargi na wstępie wskazać należy, że Sąd Najwyższy miał obowiązek przyjąć stan faktyczny w niniejszej sprawie za ustalony. Jak wskazano wyżej w sprawach ze skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwałę samorządu zawodowego (adwokackiego, radcowskiego, notarialnego, komorniczego) stosuje się przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej. Zgodnie natomiast z art. 398¹³ k.p.c. Sąd Najwyższy jest związany zakresem zaskarżenia; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. W postępowaniu kasacyjnym nie jest dopuszczalne powołanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. Przebieg Zgromadzenia i sposób podejmowaniach uchwał nie był kwestionowany przez skarżącego. Z uwagi na powyższe, Sąd Najwyższy, który nie prowadzi postępowania dowodowego, musiał oprzeć się na dowodach, które są bezsporne oraz uznać za prawdziwe twierdzenia, których druga strona sporu nie kwestionowała (art. 230 k.p.c.), a których zgodność z rzeczywistością potwierdzają pośrednio inne okoliczności. W związku z powyższym, za podstawę rekonstrukcji przebiegu Zgromadzenia przyjęto przede

wszystkim protokół Zgromadzenia oraz kopie dokumentów sporządzonych w trakcie Zgromadzenia, które zawierają treść podjętych uchwał.

W dniu 26 października 2018 r. Walne Zgromadzenie Komorników Sądowych Izby Komorniczej w Ł. podjęło uchwałę o wyborze A. B. D. na Członka Rady Izby Komorniczej w Ł.. Na walnym zgromadzeniu obecnych było 119 uprawnionych do głosowania komorników, którzy potwierdzili swoją obecność podpisem złożonym na liście obecności. W głosowaniu nad uchwałą udział wzięło 111 komorników: za przyjęciem uchwały głosowało 86 komorników, 15 komorników było przeciw, 10 komorników wstrzymało się od głosu. Z załączonej do protokołu listy obecności wynika, że uprawnionych do głosowania było 174 komorników (załącznik nr 4). Do ważności uchwały walnego zgromadzenia wymagana była obecność 2/3 komorników, czyli 116 członków. Na członka rady kandydowała jedna osoba A. B. D.. Protokół zgromadzenia zawiera jedynie listę osób uczestniczących w Zgromadzeniu podczas jej sporządzania, zaś wynik głosowania nie pozwala domniemywać, że liczba ta nie uległa zmianie w czasie gdy podejmowano uchwałę, której ważność jest przedmiotem kontroli. Co więcej, brak jest informacji o weryfikacji *quorum* przed głosowaniem. Wobec powyższego Sąd Najwyższy powziął wątpliwość, czy zaskarżona uchwała została podjęta w obecności wymaganej przez ustawodawcę liczby osób, a w konsekwencji, czy uchwała Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w Ł. z dnia 26 października 2018 r. w przedmiocie wyboru A. B. D. na Członka Rady Izby Komorniczej w Ł., została podjęta zgodnie z prawem. Izba Komornicza, obradując nad powołaniem Członka Rady jest zobowiązana do ustalenia i zaprotokołowania liczby obecnych podczas głosowania osób, w szczególności tego, czy liczba ta spełnia wymagania *quorum* co zapewni podjęcie uchwały zgodnie z prawem oraz ewentualną weryfikację prawidłowości podjęcia uchwały w trybie nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości.

Z uwagi na powyższe, na podstawie 68 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1309 ze zm.) w zw. z art. 398¹⁴ § 1 k.p.c. orzeczono jak w sentencji.

l.n