



Sygn. akt I NO 41/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 stycznia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Księżak

SSN Jacek Widło (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości
na uchwałę nr (...) Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w K. z
dnia 15 marca 2018 r.,
w przedmiocie zatwierdzenia sprawozdania Komisji Rewizyjnej z działalności Rady
Izby Komorniczej za rok 2017,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 10 stycznia 2019 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 8 października 2018 r. Minister Sprawiedliwości (dalej jako: „Minister” lub „Wnioskodawca”), 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; dalej jako: „u.k.s.e.” lub „ustawa o komornikach”), wniósł o uchylenie, jako sprzecznej z prawem, uchwały nr (...) podjętej przez Walne Zgromadzenie Komorników Izby Komorniczej w [...]. w dniu 15 marca 2018 r. w

przedmiocie zatwierdzenia sprawozdania Komisji Rewizyjnej z działalności Rady Izby Komorniczej za rok 2017.

W uzasadnieniu wniosku Minister podniósł, że samorząd komorniczy funkcjonuje na podstawie art. 17 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Powołanie samorządu zawodowego oznacza stworzenie dla danej grupy zawodowej przymusowej organizacji, wyposażonej w pewne władztwo publiczne, której członkowie posiadają monopol w wykonywaniu tego zawodu.

W dalszej kolejności Minister Sprawiedliwości przytoczył przepisy u.k.s.e. Wskazał, że w myśl art. 79 ust. 1 i 2 tej ustawy, komornicy tworzą samorząd komorniczy, który obejmuje: Krajowy Zjazd Komorników, Krajową Radę Komorniczą, walne zgromadzenia komorników izb komorniczych oraz izby komornicze. Organami izby komorniczej są: walne zgromadzenie komorników izby komorniczej, rada izby komorniczej i komisja rewizyjna (art. 87 u.k.s.e.). Organy te wykonują zadania powierzone im przez ustawodawcę i są zobowiązane do działania w granicach prawa i na jego podstawie.

Wnioskodawca wskazał, że kompetencje walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej wymienia art. 89 ust. 1 ustawy o komornikach, przy czym ich katalog ma charakter zamknięty. Zdaniem Ministra, pogląd ten przyjmowany jest jednolicie w orzecznictwie sądowym (powołano m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt III ZS 1/09). Z treści art. 89 u.k.s.e. nie wynika, aby wśród kompetencji walnego zgromadzenia znalazło się uprawnienie do podejmowania przez ten organ uchwał w przedmiocie zatwierdzania sprawozdania komisji rewizyjnej z działalności rady izby komorniczej. W przepisie tym przewidziano jedynie kompetencję walnego zgromadzenia do zatwierdzania sprawozdania z działalności rady izby komorniczej (art. 89 ust. 1 pkt 4 u.k.s.e.), przygotowanego i przedstawionego temu zgromadzeniu przez samą radę izby komorniczej, a nie inny organ w jej zastępstwie. Gdyby ustawodawca do kompetencji walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej zaliczył zatwierdzanie sprawozdania komisji rewizyjnej z działalności rady izby komorniczej, to dałby temu wyraz w treści art. 89 ust. 1 ustawy o komornikach. Tymczasem prawodawca nie uczynił tego, co w powiązaniu z poglądem o zamkniętym katalogu

uprawnień walnego zgromadzenia, czyni zdaniem Wnioskodawcy, zasadnym uznanie, że sprawozdanie komisji rewizyjnej z działalności rady nie może być przedmiotem uchwały poddanej pod głosowanie temu zgromadzeniu.

W konkluzji Minister Sprawiedliwości stwierdził, że uchwała nr 4 Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w [...]. z dnia 15 marca 2018 r. powinna zostać uchylona, jako podjęta bez podstawy prawnej.

Pismem z dnia 13 listopada 2018 r. Krajowa Rada Komornicza (dalej jako: „Rada”) złożyła odpowiedź na wniosek Ministra Sprawiedliwości, wnosząc o jego oddalenie.

W uzasadnieniu pisma wskazano, że podjęcie zakwestionowanej przez Ministra uchwały z pewnością mieści się w zakresie kompetencji walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej. Fakt, że w art. 89 ust. 1 u.k.s.e. nie zawarto sformułowania „w szczególności”, nie oznacza, że walne zgromadzenie komorników sądowych – jako organ samorządu zawodowego (art. 79 ust. 2 pkt 3 u.k.s.e.) – nie jest władne do podjęcia uchwały wyrażającej ocenę działalności powołanych przez komorników osób piastujących stanowiska w określonych organach samorządu zawodowego. Z istoty samorządności wynika bowiem, że określonym grupom zawodowym przyznane zostało uprawnienie do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP).

W dalszej kolejności Rada wskazała, że z treści art. 89 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o komornikach wynika, że do kompetencji walnego zgromadzenia należy m.in. wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz członków rady izby komorniczej, jak również wybór komisji rewizyjnej w składzie przewodniczącego i 4 członków. Skoro zatem walne zgromadzenie posiada kompetencje do wyboru członków określonych organów, musi mieć również uprawnienie do oceny ich pracy. Zatwierdzenie sprawozdania oznacza stwierdzenie prawidłowości działania organu wykonawczego w określonym przedziale czasowym. Uznanie, że komornicy sądowi, tworzący samorząd komorniczy, są pozbawieni możliwości wypowiedzania się w sprawach dotyczących działalności powoływanych przez nich organów, stanowiłoby zaprzeczenie istoty samorządności zawodowej i swoiste „ubezwłasnowolnienie” organu samorządu poprzez nieuprawnione ograniczenie jego kompetencji.

Konkludując ten fragment rozważań, Krajowa Rada Komornicza stwierdziła, że nie sposób uznać, że art. 89 u.k.s.e. zawiera wyczerpujące (zamknięte) wyliczenie uprawnień walnego zgromadzenia komorników sądowych izb komorniczych.

Ponadto, Rada wskazała, że wniosek Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 października 2018 r. został złożony przez osobę nieuprawnioną. Widnieje pod nim podpis M. W. – podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. Tymczasem, art. 68 u.k.s.e. przyznaje kompetencje do złożenia do Sądu Najwyższego wniosku o uchylenie uchwały samorządu komorniczego sprzecznej z prawem Ministrowi 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 z późn. 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 (P. J. oraz M. W.), 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 sekretarz (sekretarze) stanu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie zaznaczyć należy, że Sąd Najwyższy przystępuje do oceny uchwały w oparciu o stan prawny z daty jej podjęcia i zaskarżenia, tj. na podstawie przepisów powołanej już ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, która utraciła moc na podstawie art. 305 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 771) z dniem 1 stycznia 2019 r. Podkreślenia wymaga, że „nowa” ustawa o komornikach nie ma zastosowania w niniejszej sprawie i pozostaje bez wpływu na przeprowadzoną analizę.

Wniosek Ministra Sprawiedliwości o uchylenie zaskarżonej uchwały jest uzasadniony.

Istota sporu w niniejszej sprawie sprowadza się do oceny legalności podjęcia przez walne zgromadzenie komorników izby komorniczej uchwały w przedmiocie

zatwierdzenia sprawozdania komisji rewizyjnej z działalności rady izby komorniczej. Minister Sprawiedliwości stoi na stanowisku, że w świetle zamkniętego katalogu kompetencji walnego zgromadzenia, które wymienia art. 89 ust. 1 u.k.s.e., podjęcie uchwały o ww. treści narusza prawo. Krajowa Rada Komornicza prezentuje natomiast pogląd liberalny, w myśl którego przedmiotowy przepis nie zawiera wyczerpującego wyliczenia uprawnień walnego zgromadzenia, a określone w nim uprawnienia mają charakter przykładowy. Ponadto, rozważyć należy kwestię formalnej prawidłowości złożenia wniosku przez Ministra Sprawiedliwości, którą poddano w wątpliwość w odpowiedzi na wniosek.

Przechodząc do problemu zasadniczego, Sąd Najwyższy stwierdza, że Walne Zgromadzenie Komorników Izby Komorniczej w [...] nie miało kompetencji do podjęcia uchwały w sprawie zatwierdzenia sprawozdania Komisji Rewizyjnej z działalności Rady Izby Komorniczej za rok 2017. Jak trafnie podniósł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. akt III ZS 3/17, i co podtrzymał w wyroku z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt III ZS 5/17, samorząd komorniczy funkcjonuje na podstawie art. 17 Konstytucji RP oraz przepisów ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Kompetencje walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej wymienia art. 89 ust. 1 ustawy, stanowiąc że do tych kompetencji należy: wybór przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz członków rady izby komorniczej (pkt 1); wybór członków Krajowej Rady Komorniczej (pkt 2); wybór komisji rewizyjnej w składzie przewodniczącego i 4 członków (pkt 3); zatwierdzanie rocznego sprawozdania przedstawionego przez radę izby komorniczej i zamknięcie okresu rachunkowego (pkt 4); uchwalenie budżetu (pkt 5); uchwalenie składek na określone cele (pkt 6); uchwalenie regulaminu działania (pkt 7) i opiniowanie innych spraw dotyczących komorników, o które zwróci się Minister Sprawiedliwości (pkt 8). Nie ma zatem wśród nich kompetencji do podjęcia uchwały w sprawie sprawozdania komisji rewizyjnej z działalności rady izby komorniczej. W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że kompetencje walnego zgromadzenia komorników izby są wyczerpująco określone w art. 89 ust. 1 ustawy, przy czym pkt od 1 do 7 wymieniają uprawnienia walnego zgromadzenia izby o charakterze stanowczym, natomiast pkt 8 odnosi się do

uprawnień opiniodawczych (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt III ZS 1/09 oraz z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. akt III ZS 5/09).

Powyższe stanowisko Sądu Najwyższego powtórzył w wyroku z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt III ZS 4/17. Oceniając jedną z uchwał samorządowego zgromadzenia komorników, Sąd Najwyższy wskazał, że (...) *walne zgromadzenie komorników sądowych w sposób niedopuszczalny, bezprawnie podważa (ignoruje) utrwaloną linię orzecznictwa Sądu Najwyższego, który po raz kolejny stanowczo potwierdza, że kompetencje walnego zgromadzenia komorników izby zostały wyczerpująco określone w art. 89 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*”.

Tezę o zamkniętym katalogu uprawnień, które art. 89 ust. 1 ustawy o komornikach przyznaje walnemu zgromadzeniu, podziela także piśmiennictwo (zob. A. Durda, Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz, Warszawa 2016, teza 1 Komentarza do art. 89, Legalis; A. Machnikowska, Komentarz do art. 89 (w:) Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz, red. J. Świeczkowski, LEX 2012, teza 1).

W świetle powyższych, jednolitych poglądów judykatury i doktryny, trudno podzielić zapatrywanie Krajowej Rady Komorniczej, zgodnie z którym „(...) *przedmiotowa uchwała z pewnością mieści się w zakresie kompetencji walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej*” (zob. s. 4 odpowiedzi na wniosek). Należy stwierdzić, że jest dokładnie odwrotnie – walne zgromadzenie ma kompetencje tylko w sprawach precyzyjnie wymienionych w art. 89 ust. 1 ustawy o komornikach. Do spraw tych nie należy zatwierdzanie sprawozdania komisji rewizyjnej, sporządzonego w sprawie działalności rady izby komorniczej.

Powyższego stanowiska w żaden sposób nie może podważyć formułowany w odpowiedzi na wniosek zarzut, zgodnie z którym rygorystyczna wykładnia art. 89 ust. 1 u.k.s.e., prowadzi rzekomo do ograniczenia samorządności komorników. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, samorząd zawodowy, w wykonywaniu swoich zadań, powinien kierować się nie tylko interesem zrzeszonych w nim osób, ale także interesem publicznym. Celem samorządu zawodowego, jako osoby prawa publicznego, jest bowiem ochrona interesu publicznego (zob. M. Cherka, Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna?, *Studia Iuridica*,

nr XLIII/2004, s. 21 i powołane tam orzecznictwo). Oznacza to, że także organy samorządu komorniczego muszą w pierwszej kolejności przestrzegać przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a więc także ustawy o komornikach. Jedynie na marginesie należy podnieść, że w zawodowym samorządzie prawniczym, do którego zalicza się samorząd komorniczy, świadomość znaczenia tego obowiązku powinna być szczególnie silna.

W tym miejscu odnieść należy się jeszcze do zarzutu złożenia wniosku o uchylenie badanej uchwały walnego zgromadzenia komorników przez podmiot do tego nieuprawniony, tj. przez podsekretarza stanu. W ocenie Krajowej Rady Komorniczej, skoro w Ministerstwie Sprawiedliwości powołano sekretarza (sekretarzy) stanu, to wniosek do Sadu Najwyższego wnieść może Minister Sprawiedliwości lub sekretarz stanu. Rada powołuje się w tym zakresie na treść art. 37 ust. 5 ustawy o Radzie Ministrów, zgodnie z którym ministra zastępuje podsekretarz stanu, dopiero w sytuacji, w której nie powołano sekretarza stanu. Powyższy argument nie może zostać uznany za zasadny. Opiera się on na ściśle formalistycznej wykładni art. 37 ust. 5 ustawy o Radzie Ministrów, która pomija treść pozostałych przepisów tej ustawy oraz aktów prawa wewnętrznego wydanych w celu jej wykonania. Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu, gabinetu politycznego ministra oraz dyrektora generalnego urzędu, przy czym zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu ustala właściwy minister, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów (art. 37 ust. 2 ustawy o Radzie Ministrów, co wykładni tego uregulowania zob. uchwałę pełnego składu Sądu Najwyższego z 14 listopada 2007 r., sygn. BSA I-4110-5/2007).

W wykonaniu ww. delegacji prawotwórczej, Minister Sprawiedliwości wydał zarządzenie z dnia 19 czerwca 2018 r., nr (...)/18/BM, w sprawie ustalenia zakresu czynności członków kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Dyrektora Generalnego Urzędu, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa. Na mocy § 4 ust. 1 pkt 4 przedmiotowego zarządzenia, podsekretarz stanu M. W. sprawuje stałe zastępstwo Ministra Sprawiedliwości m.in. 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).

Powyższa formuła „sprawowania stałego zastępstwa Ministra Sprawiedliwości” w sprawach podejmowania czynności określonych w u.k.s.e., każe uznać M. W. – podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w dacie złożenia wniosku (9 października 2018 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 rzekomego złożenia rozpatrywanego wniosku przez osobę do tego nieuprawnioną.

Mając na uwadze powyższe rozważania, Sąd Najwyższy wyrokował jak w sentencji, działając na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.