



Sygn. akt III ZS 3/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 czerwca 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)

SSN Andrzej Wróbel

SSA Ewa Stefańska (sprawozdawca)

Protokolant Joanna Porowska

w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości
na uchwałę nr 4 Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w P. z dnia
18 marca 2016 r., w przedmiocie udzielenia absolutorium członkom Rady Izby
Komorniczej i Komisji Rewizyjnej,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 29 czerwca 2017 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę.

UZASADNIENIE

Minister Sprawiedliwości, działając na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1277, zwanej dalej „ustawą o komornikach sądowych i egzekucji” lub „ustawą”), wniósł o uchylenie z powodu sprzeczności z prawem uchwały nr 4 z dnia 18 marca 2016 r. Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w P. w sprawie udzielenia absolutorium członkom Rady Izby Komorniczej i Komisji

Rewizyjnej. W uzasadnieniu wniosku wskazał, że w myśl art. 79 ust. 1 i 2 ustawy komornicy tworzą samorząd komorniczy, który obejmuje: Krajowy Zjazd Komorników, Krajową Radę Komorniczą, walne zgromadzenia komorników izb komorniczych oraz izby komornicze. Zgodnie z art. 87 ustawy organami izby komorniczej są: walne zgromadzenie komorników izby komorniczej, rada izby komorniczej oraz komisja rewizyjna. Organy samorządu komorniczego wykonują zadania powierzone przez ustawodawcę i są zobowiązane do działania w granicach prawa i na jego podstawie.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości zaskarżona uchwała została podjęta z naruszeniem art. 89 ust. 1 ustawy, który w sposób wyczerpujący określił zakres kompetencji walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej. Jest to katalog zamknięty i podejmując zaskarżoną uchwałę organ naruszył powołany przepis, ponieważ przypisał sobie uprawnienie, którego nie posiada. Również Minister Sprawiedliwości nie zwracał się do organu samorządu o zajęcie stanowiska w przedmiocie udzielenia absolutorium członkom Rady Izby Komorniczej i Komisji Rewizyjnej, więc podstawą podjęcia uchwały nie mógł być art. 89 ust. 1 pkt 8 ustawy. Oznacza to, że zaskarżoną uchwałę podjęto bez podstawy prawnej.

W odpowiedzi na wniosek Ministra Sprawiedliwości Rada Izby Komorniczej w P. wniosła o jego nieuwzględnienie. Podnosiła, że z art. 89 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wynika upoważnienie walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej do wyboru członków rady izby komorniczej i komisji rewizyjnej oraz zatwierdzania rocznego sprawozdania przedstawionego przez radę izby komorniczej i zamknięcia okresu rachunkowego. W jej ocenie z przepisów tych wynika uprawnienie walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej do kontroli prawidłowości funkcjonowania wybieralnych organów samorządu komorniczego poprzez coroczną ocenę i zatwierdzenie sprawozdania, albowiem zgodnie z przyjętą praktyką sprawozdanie zawiera nie tylko informacje finansowe, lecz również obejmuje wykonanie przez radę izby komorniczej i komisję rewizyjną ich ustawowych obowiązków. Dlatego zatwierdzając sprawozdanie, walne zgromadzenie komorników izby komorniczej stwierdza, że przedstawione w nim działania rady izby komorniczej i komisji rewizyjnej były podejmowane prawidłowo. Odnosząc się do zaskarżonej uchwały

Rada Izby Komorniczej w P. przyznała, że art. 89 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nie przewiduje wprost podejmowania przez walne zgromadzenie komorników izby komorniczej uchwał o udzieleniu absolutorium członkom rady izby komorniczej i komisji rewizyjnej, jednakże głosowanie to miało na celu m.in. sprawdzenie, czy członkowie organów wybieralnych posiadają zaufanie walnego zgromadzenia. Dlatego uchwała ta nie jest sprzeczna z prawem i mieści się w kompetencjach wynikających z art. 89 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy. Ponadto zaskarżona uchwała nie kształtuje żadnych praw i obowiązków, nie wywołuje skutków prawnych i ma charakter wewnętrzny.

Krajowa Rada Komornicza wnosiła o nieuwzględnienie wniosku Ministra Sprawiedliwości podnosząc, że wprawdzie art. 89 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nie zawiera zwrotu „w szczególności”, jednakże podstawą prawną upoważniającą organ samorządu zawodowego do podjęcia uchwały wyrażającej swoje stanowisko może być art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem z istoty samorządności wynika, że określonym grupom zawodowym przyznane zostało uprawnienie do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Skoro walne zgromadzenie komorników izb komorniczych posiada kompetencje do wyboru członków określonych organów, musi mieć również uprawnienie do oceny ich pracy. W ocenie Krajowej Rady Komorniczej uznanie, że komornicy są pozbawieni możliwości wypowiedzania się w sprawach działalności powoływanych przez nich organów, stanowiłoby zaprzeczenie istoty samorządności zawodowej. Dlatego należy przyjąć, że określone w art. 89 ust. 1 ustawy uprawnienia dotyczą wyłącznie decyzji o charakterze władczym lub prawotwórczym, natomiast dodatkowo (bez wniosku Ministra Sprawiedliwości) walne zgromadzenie komorników izb komorniczych posiadają kompetencje do wyrażania opinii w sprawach indywidualnych, a taki charakter ma zaskarżona uchwała.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek Ministra Sprawiedliwości o uchylenie zaskarżonej uchwały jest uzasadniony.

W rozpoznawanej sprawie sporna była kwestia kompetencji Walnego Zgromadzenia Komorników Izby Komorniczej w P. do podjęcia uchwały w sprawie

udzielenia absolutorium członkom Rady Izby Komorniczej i Komisji Rewizyjnej. Zdaniem Sądu Najwyższego organ ten nie miał takiej kompetencji. 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 i nie ma wśród nich udzielania absolutorium członkom Rady Izby Komorniczej oraz Komisji Rewizyjnej. W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że kompetencje walnego zgromadzenia komorników izby są wyczerpująco określone w art. 89 ust. 1 ustawy, przy czym punkty od 1 do 7 wymieniają uprawnienia walnego zgromadzenia izby o charakterze stanowczym, natomiast punkt 8 odnosi się do uprawnień opiniotwórczych (por. uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego: z dnia 19 sierpnia 2009 r., III ZS 1/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 142, z dnia 18 lutego 2010 r., III ZS 5/09, LEX nr 585851). Żaden z przepisów tego artykułu nie przewiduje możliwości udzielenia absolutorium członkom Rady Izby Komorniczej i Komisji Rewizyjnej.

Również w piśmiennictwie wyrażany jest pogląd, że zakres kompetencji walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej został skonkretyzowany, albowiem ustawodawca nie zastosował sformułowania „w szczególności”. Konsekwencją takiej formy regulacji jest zakaz rozszerzającej interpretacji zadań przyporządkowanych walnemu zgromadzeniu komorników (por. A. Machnikowska, w: Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz, pod red. J. Świeczkowskiego, LEX 2012). Kompetencja opiniotwórcza tego organu może być realizowana dopiero wówczas, gdy o zajęcie stanowiska w danej sprawie wystąpi Minister Sprawiedliwości. Ograniczenie to ma na celu uniknięcie nadmiernej różnorodności opinii pochodzących z kilku izb komorniczych oraz przesuwania granic kompetencji samego walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2009 r., III ZS 1/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 142). Walne Zgromadzenie Komorników Izby Komorniczej w P. jako podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały podało art. 89 w związku z art. 90 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Wskazanie tak ogólnej i nieprecyzyjnej podstawy potwierdza tezę o braku podstawy prawnej do podjęcia tej uchwały.

W ocenie Sądu Najwyższego podstawą podjęcia zaskarżonej uchwały nie

mógł być również art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W piśmiennictwie wyjaśniono, że powołanie samorządu zawodowego oznacza stworzenie dla danej grupy zawodowej przymusowej organizacji, wyposażonej w pewne władztwo publiczne, organizacji zamkniętej i o sformalizowanym członkostwie, której członkowie posiadają monopol w wykonywaniu tego zawodu. Struktura organizacyjna takich ciał nie jest pozostawiona uznaniu samych członków, lecz ustalona ustawą tworzącą konkretny samorząd. W organizacjach tych w zasadzie nie występują więc normy statutowe, powstawanie samorządów zawodowych nie jest bowiem przejawem wolności zrzeszania się, lecz przejawem „prawa do samorządu”. Adresatami przekazanej samorządom zawodowym funkcji publicznej (tj. „pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu”) są jedynie członkowie korporacji samorządowych (zob. P. Sarnecki, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, Tom I, Wydawnictwo Sejmowe, LEX 2016), a więc osoby wykonujące dany zawód. „Piecza” ta nie dotyczy natomiast organów wyłonionych przez członków korporacji, albowiem kwestie te są precyzyjnie uregulowane w ustawie. Dlatego z treści art. 17 ust. 1 Konstytucji RP nie można wywodzić nieprzewidzianego ustawą uprawnienia walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej do kontroli prawidłowości funkcjonowania wybieralnych organów samorządu komorniczego poprzez podejmowanie nieprzewidzianych prawem uchwał do udzielania absolutorium ich członkom. Zgodnie bowiem z treścią art. 79 ust. 4 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, władze samorządu komorniczego są kadencyjne i w art. 89 ust. 1 pkt 1-3 ustawy przewidziano jedynie kompetencję walnego zgromadzenia do dokonania ich wyboru.

Zazwyczaj udzielenie absolutorium oznacza stwierdzenie prawidłowości działania finansowego organu wykonawczego w określonym przedziale czasowym, zaś jego nieudzielenie może prowadzić do odwołania tego organu. Tymczasem skoro w zakresie kompetencji walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej nie ma prawa do odwołania wybranych uprzednio organów,

ewentualne nieudzielenie absolutorium ich członkom - podobnie jak jego udzielenie - nie wywołałoby skutku prawnego. Natomiast przewidzianą przez ustawodawcę formą nadzoru walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej, jest podjęcie przewidzianej w art. 89 ust. pkt 4 ustawy, uchwały w sprawie zatwierdzania rocznego sprawozdania przedstawionego przez radę izby komorniczej i zamknięcia okresu rachunkowego. Przy tym, z uprawnienia walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej do podjęcia tej uchwały, nie można wywodzić dalszej kompetencji do periodycznego udzielania absolutorium członkom wybranych na czas kadencji organów.

Ponadto nie ma racji Krajowa Rada Komornicza twierdząc, że walne zgromadzenie komorników izb komorniczych posiada kompetencję do wyrażania opinii w sprawach indywidualnych bez wniosku Ministra Sprawiedliwości. W orzecznictwie wyjaśniono, że prawo do wyrażania opinii z własnej inicjatywy ma Krajowa Rada Komornicza: w sprawach indywidualnych (art. 85 ust. 1 pkt 2 ustawy) i w sprawach nieindywidualnych (art. 85 ust. 1 pkt 2-3 i 5 ustawy). Z powołanych przepisów nie można wywodzić uprawnienia walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej do wyrażania opinii w sprawach indywidualnych bez wniosku Ministra Sprawiedliwości, albowiem art. 89 ust. 1 pkt 8 ustawy nie wprowadza takiego rozróżnienia.

Mając powyższe okoliczności na względzie, Sąd Najwyższy na podstawie art. 68 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji uchylił zaskarżoną uchwałę.

r.g.