

Sygn. akt K 2/21

POSTANOWIENIE

Warszawa, dnia 28 września 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący

Mariusz Muszyński

Jakub Stelina

Jarosław Wyrembak

Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 września 2023 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 121, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że wynikający z tego przepisu obowiązek Ministra Sprawiedliwości odwołania komornika sądowego po ukończeniu przez komornika sześćdziesiątego piątego roku życia stanowi przejaw bezpośredniej dyskryminacji ze względu na wiek, zabronionej przez wiążące Rzeczpospolitą Polską normy prawa międzynarodowego, z art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, ze zm.) oraz z art. 10 w związku z art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, ze zm.), a przez to z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego,

postanawia:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 12 lutego 2021 r. (sygn. akt PK VIII TK 3.2021) Prokurator Generalny (dalej też: wnioskodawca) wniósł o orzeczenie, że art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 121, ze zm.; dalej: u.k.s.), „rozumiany w ten sposób, że wynikający z tego przepisu obowiązek Ministra Sprawiedliwości odwołania komornika sądowego po ukończeniu przez komornika 65. roku życia stanowi przejaw bezpośredniej dyskryminacji ze względu na wiek, zabronionej przez wiążące Rzeczpospolitą Polską normy prawa międzynarodowego, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, a także jest niezgodny z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.) oraz z art. 10 w zw. z art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.), przez co jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego”.

Zdaniem wnioskodawcy treść zaskarżonej normy prawnej została ukształtowana przez sądy administracyjne w drodze utrwalonej praktyki. Oceniają one art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. z punktu widzenia jego zgodności z prawem Unii Europejskiej, a w szczególności z art. 2 ust. 2, art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 2 grudnia 2000 r., s. 16; Dz. Urz. UE Polskie Wydanie Specjalne rozdz. 5, t. 4, s. 79). Wynikiem tej oceny jest konkluzja, że art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. prowadzi do bezpośredniej dyskryminacji komorników ze względu na wiek. Z kolei dyskryminacja ze względu na wiek jest niedopuszczalna w świetle prawa Unii Europejskiej. Powyższa konstatacja uprawnia sądy administracyjne do odmowy stosowania zaskarżonego przepisu.

Wedle Prokuratora Generalnego zaskarżony przepis w swoim literalnym brzmieniu jest zgodny z art. 32 Konstytucji, natomiast ustalona w orzecznictwie sądowym norma prawna, według której jest on źródłem niedozwolonej dyskryminacji ze względu na wiek, jest niezgodna z art. 32 Konstytucji. Wnioskodawca dostrzegł, że ustawodawca zróżnicował – ze względu na osiągnięty wiek emerytalny – podmioty podobne, którymi są tu osoby wykonujące zawody prawnicze (np. notariusz, prokurator, sędzia), jednak nie uczynił tego w sposób arbitralny, gdyż kierował się uzasadnionym interesem

publicznym; „[o]gólnym celem regulacji u.k.s. jest niewątpliwie zapewnienie prawidłowego toku i sprawności postępowania egzekucyjnego. W tym kontekście ustawodawca uznał, że z uwagi na decydującą rolę, jaką w tym postępowaniu odgrywa komornik sądowy i specyficzny charakter zakresu obowiązków i uprawnień tego organu, racjonalne jest, by piastunem tej funkcji (urzędu) była osoba o szczególnej dobrej kondycji fizycznej i odporności psychicznej, które to cechy z wiekiem systematycznie się obniżają. Ustawodawca miał więc prawo przyjąć, że osoba, która ukończyła 65 rok życia – nawet pomimo dobrego stanu zdrowia jak na ten wiek – nie powinna wykonywać już zawodu komornika sądowego. Taka granica wieku jest właściwa, gdyż z jednej strony gwarantuje, że służbę tę pełnią osoby w pełni sprawne, a z drugiej strony powoduje, że do środowiska komorników sądowych mają dostęp młodzi, coraz lepiej wykształceni ludzie”.

Zróżnicowanie podmiotów podobnych znajduje uzasadnienie w konieczności pełnej realizacji konstytucyjnego prawa do sądu, a „są to wartości zadekretowane i chronione przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP”. Z kolei „[d]rugim aksjologicznym uzasadnieniem odstępstwa od zasady równości są względy wynikające z norm art. 60 i art. 65 ust. 1 Konstytucji”. I tak, art. 60 Konstytucji nie gwarantuje prawa do pozostawania w służbie publicznej po osiągnięciu wieku emerytalnego, ponieważ państwo może ustanowić bardziej rygorystyczne regulacje wobec funkcjonariuszy publicznych dotyczące ich aktywności zawodowej niż w przypadku innych zawodów. Nadto celem wprowadzonego zróżnicowania jest konieczność dokonania „wymiany pokoleniowej”, prowadzącej do „ustanowieni[a] korzystnej struktury wiekowej, mającej wspierać zatrudnienie i awanse młodych pracowników (...). W ten sposób realizowana jest również swoboda wyboru zawodu, a także urealniana się prawo dostępu do służby publicznej, bowiem warunkiem sine qua non owego dostępu jest istnienie wolnych stanowisk w tej służbie”. A zatem konieczność wymiany pokoleniowej znajduje uzasadnienie w art. 65 Konstytucji. Wnioskodawca stwierdził także, że „brak jest (...) podstaw do przyjęcia, by art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. w rozumieniu wynikającym z woli ustawodawcy, mógł zostać uznany za przepis wprowadzający dyskryminację”.

W odniesieniu do art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, ze zm.) i art. 10 w związku z art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, ze zm.) Prokurator Generalny podniósł, że zakaz dalszego sprawowania funkcji publicznej po osiągnięciu sześćdziesiątego piątego roku życia nie może być uznany, w świetle norm prawa Unii Europejskiej, za dyskryminację ze względu na wiek, ponieważ:

– po pierwsze – „przepisy prawa europejskiego nie nakładają na państwo [członkowskie] obowiązku szczególnego sposobu wyrażenia w tekście aktu normatywnego lub w procesie legislacyjnym celów, realizowanych przez przepis będący odstępstwem od zasady równego traktowania”;

– po drugie – celem wprowadzonej regulacji, będącej wyjątkiem od zasady równego traktowania, było otwarcie dostępu do zawodu komornika;

– po trzecie – prawo Unii Europejskiej „co do zasady nie stoi na przeszkodzie automatycznemu rozwiązywaniu umów o pracę z pracownikami, którzy spełniają przesłanki wieku i zgromadzonych składek emerytalnych (wyrok w połączonych sprawach C-159/10 i C-160/10 Fuchs i Köhler oraz w sprawie C-411/05 Palacios de la Villa, i w sprawie C-45/09 Rosenblatt)”.

W konkluzji wnioskodawca podniósł, że w świetle konstytucyjnych regulacji art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. nie jest źródłem dyskryminacji ze względu na wiek, a także brak jest „podstaw do przyjęcia, by przepisy, zasady i wartości prawa UE stały na przeszkodzie wprowadzaniu przez państwa członkowskie przepisów takich jak art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. w rozumieniu zgodnym z zamiarem ustawodawcy”. Z tych względów art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s., „rozumiany jako przepis wprowadzający niedozwoloną dyskryminację ze względu na wiek, jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego”.

2. Pismem procesowym z 16 marca 2021 r. (znak: VII.511.16.2021.MW/PKR) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że zgłasza udział w niniejszym postępowaniu oraz wniósł o jego umorzenie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK) z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia. Z kolei w piśmie procesowym z 16 czerwca 2021 r. wskazany uczestnik postępowania przedstawił uzasadnienie pisemne swojego stanowiska.

3. W piśmie procesowym z 7 kwietnia 2022 r. (znak: BAS-WAK-913/21), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, a w razie nieuwzględnienia tego wniosku – o orzeczenie, że art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s., rozumiany w ten sposób, że wiek 65 lat stanowi dyskryminującą cechę osobistą, jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65

w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

1.1. W niniejszej sprawie Prokurator Generalny zarzucił niezgodność art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 121, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 590, ze zm.; dalej: u.k.s.), rozumianego w ten sposób, że wynikający z tego przepisu obowiązek Ministra Sprawiedliwości odwołania komornika sądowego po ukończeniu przez komornika sześćdziesiątego piątego roku życia stanowi przejaw bezpośredniej dyskryminacji ze względu na wiek, zabronionej przez wiążące Rzeczpospolitą Polską normy prawa międzynarodowego, z art. 45 ust. 1, art. 60 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, ze zm.) oraz z art. 10 w związku z art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, ze zm.), a przez to z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego.

1.2. Artykuł 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. ma następujące brzmienie:

„Minister Sprawiedliwości z urzędu odwołuje, w drodze decyzji, komornika z zajmowanego stanowiska, jeżeli komornik:

(...)

2) ukończył 65. rok życia”.

2. Charakterystyka art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s.

W art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. zawarto regulację, zgodnie z którą komornika odwołuje się ze stanowiska z momentem ukończenia przez niego sześćdziesiątego piątego roku życia. W stosunku do poprzednio obowiązującego art. 15a ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1309, ze zm.; dalej: u.k.s.e.) okres zakończenia wykonywania przez komorników obowiązków,

ze względu na wiek, skrócony został o pięć lat. Wiek sześćdziesięciu pięciu lat dotyczy w równym stopniu kobiet i mężczyzn. Oznacza to powrót do rozwiązań funkcjonujących w u.k.s.e. od jej wejścia w życie 30 listopada 1997 r. do 31 grudnia 2012 r., czyli dnia poprzedzającego wejście w życie art. 6 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego (Dz. U. poz. 1544; dalej: ustawa z 2012 r.). Ustawodawca zrezygnował przy tym z wprowadzenia rozwiązań pozwalających w niektórych sytuacjach na wydłużenie okresu służby, jak to ma miejsce w wypadku sędziów (por. art. 69 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2023 r. poz. 217, ze zm.) czy prokuratorów (por. art. 127 § 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, Dz. U. z 2023 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: pr.prok.).

W uzasadnieniu do projektu u.k.s. stwierdzono, że „projektowana górna granica wieku dla komorników sądowych, określona jako 65 rok życia, wiąże się z osiągnięciem przez nich uprawnień emerytalnych i rozwiązanie to uwzględnia wspomnianą wyżej zasadę proporcjonalności. Zadania stojące przed komornikami sądowymi są bardziej wymagające fizycznie niż te, które wiążą się z wykonywaniem zawodu sędziego, czy prokuratora (którzy znakomitą większość czynności wykonują zza biurka). Wobec powyższego należy wskazać, że uzasadnionym jest arbitralne określenie górnej granicy wieku dla funkcjonariuszy publicznych wykonujących określone zadania, jeżeli uzyskanie tego wieku wiąże się jednocześnie z uzyskaniem uprawnień do świadczeń emerytalnych (analogicznie jest w przypadku służby żołnierzy zawodowych czy stosunku pracy mianowanych nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelni publicznej). Wydaje się, że obecna maksymalna górna granica wieku określona na poziomie 70 lat jest równie arbitralna i odwoływanie się do wyniku badań lekarskich jest bezprzedmiotowe. Można zupełnie teoretycznie wyobrazić sobie przypadki, w których osoba ponad siedemdziesięcioletnia będzie w na tyle dobrym stanie fizycznym i psychicznym, aby wykonywać obowiązki komornika osobiście i w terenie. Jednak nie zmienia to faktu konieczności ustalenia maksymalnej granicy aktywności zawodowej tych funkcjonariuszy publicznych, z uwzględnieniem specyfiki ich służby. Co do zasady sędziowie i prokuratorzy również będą od 1 października 2017 r. przechodzić w stan spoczynku z ukończeniem 65 roku życia. Wprowadzenie możliwości pełnienia służby po ukończeniu 65 roku życia aż do wieku 70 lat w wypadku sędziów i prokuratorów, o ile ich stan zdrowia na to pozwala, należy traktować raczej jako wyjątek od reguły i wydaje się, że brak przesłanek, aby automatycznie powielać te rozwiązania w odniesieniu

do komorników sądowych, od których wymaga się osobistego wykonywania czynności terenowych i to w warunkach stresu zawsze towarzyszącego stosowaniu przymusu państwowego, zwłaszcza w jego najbardziej drastycznych postaciach jak np. eksmisje czy wprowadzanie w posiadanie nieruchomości” (s. 13-14 uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o komornikach sądowych z 24 maja 2017 r., Sejm RP VIII kad., druk sejmowy nr 1582).

3. Konieczność umorzenia niniejszego postępowania.

3.1. Należy zwrócić uwagę, że intencją Prokuratora Generalnego było uzyskanie w niniejszej sprawie tzw. wyroku interpretacyjnego. Trybunał Konstytucyjny stosuje tego typu formułę rozstrzygnięcia, gdy z badanego przepisu możliwe jest zdekodowanie co najmniej dwóch różnych komunikatów normatywnych (zob. szerzej w tej materii m.in. W. Białogłowski, *Wznowienie postępowania w następstwie wydania przez TK wyroku interpretacyjnego*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, «Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego» t. XLVIII, s. 195-198 oraz powołaną tam literaturę).

3.2. Artykuł 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. nie nastręcza żadnych trudności interpretacyjnych – norma zawarta w tym przepisie jest jedna, jasna i precyzyjna. Innymi słowy, zdekodowanie normy postępowania organu administracyjnego w przypadku ukończenia przez komornika przepisanej wieku nie stanowi żadnego problemu; ustawodawca zawęził swobodę decyzyjną (luz decyzyjny) Ministra Sprawiedliwości przez „sztywne” powiązanie rozstrzygnięcia administracyjnego ze zmaterializowaniem się jednej ustawowej przesłanki, której ustalenie nie jest trudne: zaktualizowanie się sprecyzowanego przez ustawodawcę stanu faktycznego (ukończenie przez komornika sześćdziesiątego piątego roku życia) skutkuje koniecznością wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego i wydania przez organ administracyjny decyzji o odwołaniu komornika z zajmowanego stanowiska. Norma wyrażona w tym przepisie jest bezwarunkowa, co oznacza, że nie pozwala ona na uwzględnienie żadnych okoliczności towarzyszących ani na badanie przez Ministra Sprawiedliwości zasadności odwołania komornika.

Powyższe oznacza, że nie jest możliwe interpretowanie art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. na różne sposoby, a tym samym nie ma możliwości, aby stworzyć nowy wariant

interpretacyjny tego przepisu. Nie ma zatem podstaw do wydania w niniejszej sprawie tzw. wyroku interpretacyjnego.

Trybunał mógłby wprowadzić orzec w przedmiocie konstytucyjności odwoływania komornika sądowego ze względu na osiągnięcie przezeń wieku sześćdziesięciu pięciu lat, ale to wymagałoby poprawnie skonstruowanego wniosku, zawierającego „prostą” konfrontację art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. z odnośnymi przepisami Konstytucji. Nie ma zatem możliwości zastosowania w niniejszej sprawie zasady *falsa demonstratio non nocet*, zwłaszcza że rozpatrywany wniosek złożył Prokurator Generalny, czyli profesjonalny podmiot powołany do czuwania nad praworządnością (por. art. 2 i art. 3 § 1 pr.prok.), od którego oczekiwać należałoby precyzyjnego sformułowania zarzutów.

3.3. W świetle powyższych uwag niniejsze postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

W tym stanie rzeczy postanowiono jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Dyrektor Biura Służby Prawnej Trybunału

Bartosz Skwara

Dyrektor Biura Służby Prawnej
Trybunału Konstytucyjnego

Bartosz Skwara
dr Bartosz Skwara