



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 31/07/2019

VII.561.9.2019.PKR

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciła się Skarżąca, wskazująca na wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP aktualnego kształtu art. 303 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 771 ze zm.; dalej jako: ustawa).

Zgodnie z brzmieniem art. 303 ust. 1 ustawy, komornicy i asesory niespełniający wymogu, o którym mowa w art. 11 ust. 1 pkt 6 ustawy (ukończenie wyższych studiów prawniczych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskanie tytułu magistra prawa lub zagranicznych studiów prawniczych uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej), są obowiązani, w terminie 7 lat od dnia wejścia w życie ustawy, ukończyć wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskać tytuł magistra prawa lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej. Powołanie na stanowisko komornika osób, które we wskazanym terminie nie ukończą wyższych studiów prawniczych w Rzeczypospolitej Polskiej ani nie uzyskają tytułu magistra prawa lub zagranicznych studiów prawniczych uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej, wygasa z mocy prawa z dniem upływu tego terminu.

W ocenie Skarżącej art. 303 ustawy o komornikach sądowych, w zakresie w jakim uzależnia wygaśnięcie powołania na stanowiska komornika sądowego

i asesora komorniczego od obowiązku ukończenia wyższych studiów prawnych i uzyskania tytułu magistra w ciągu 7 lat od dnia wejścia w życie ustawy, narusza zasadę praw nabytych wywiedzioną z art. 2 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu projektu ustawy o komornikach sądowych nie wyjaśniono przyczyn wprowadzenia kwestionowanego uregulowania. Ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że przepis nakazujący komornikom nieposiadającym wyższego wykształcenia prawniczego podniesienie kwalifikacji w wyznaczonym terminie 7 lat ma podobny charakter do przepisu przewidującego, że powołanie na stanowisko komornika osób, które w dniu wejścia w życie ustawy ukończyły 65 lat, wygasa z upływem 2 lat od wejścia w życie niniejszej ustawy, nie później jednak niż z dniem ukończenia 70 roku życia¹.

Powyższe uzasadnienie w żaden sposób nie wyjaśnia, jaki cel miał ustawodawca we wprowadzeniu wymogu uzyskania przez powołanych już komorników sądowych i asesorów komorniczych wykształcenia prawniczego. Rodzi to wątpliwości, zwłaszcza wobec faktu, że przepis ten ogranicza jednostkom ich prawa konstytucyjne. Lakoniczne wspomnienie w uzasadnieniu do projektu ustawy, iż takie uregulowanie będzie miało miejsce, jest nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym.

Na nieprecyzyjność przepisu wprowadzającego obowiązek uzupełnienia wykształcenia przez powołanych już komorników sądowych wskazywała Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, która w swojej opinii podniosła, że osoby które przez wiele lat wykonywały zawód komornika, pomimo braku wykształcenia prawniczego, dysponują niezbędną wiedzą prawniczą do wykonywania swojego zawodu. Rada podkreśliła również, że z wymogu tego (ukończenia studiów prawnych i uzyskania tytułu magistra prawa) zwolnione są osoby posiadające tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych lub które po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych przez okres co najmniej 4 lat, w okresie nie dłuższym niż 6 lat przed dniem złożenia wniosku, były zatrudnione na podstawie umowy o pracę na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa. Przy czym należy zwrócić uwagę, że stopień doktora, stopień doktora habilitowanego albo tytuł naukowy profesora nauk

¹ Druk sejmowy nr 1582.

prawnych uzyskać może osoba, która może nie być absolwentem magisterskich studiów prawniczych². Mimo zgłoszonych uwag, nie zostały one wzięte pod uwagę.

Przechodząc do analizy konstytucyjności wprowadzonego rozwiązania wskazać należy, że art. 303 ustawy o komornikach sądowych **wykazuje cechy retroaktywności**, ponieważ obejmuje on swoją dyspozycją także stany faktyczne zaistniałe przed jego wejściem w życie. Jak wynika z treści tego przepisu dotyczy on wszystkich komorników i asesorów komorniczych, którzy nie posiadają wyższego wykształcenia prawniczego i tytułu magistra prawa. W konsekwencji przepis ten pozbawia nabytego już nieograniczonego w czasie uprawnienia do powołania na stanowisko komornika sądowego oraz asesora komorniczego osób, które uprawnienie to uzyskały przed jego wejściem w życie oraz powoduje, iż osoby powołane na te stanowiska są zobligowane do uzupełnienia swojego wykształcenia, mimo iż w momencie ich powoływania nie istniał wymóg posiadania wykształcenia prawniczego i legitymowania się tytułem magistra prawa. **Dlatego też prowadzi on do naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony praw nabytych.**

W orzeczeniu z dnia 4 października 1989 r. (sygn. akt K 3/88) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że zasada ochrony praw nabytych polega na „zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszających istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych”. Mimo, że w orzecznictwie, ani w doktrynie, nie została przyjęta jednolita koncepcja praw podmiotowych, to jednak warto wskazać na wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 26 stycznia 1993 r. (sygn. akt U 10/92) pogląd, zgodnie z którym prawami podmiotowymi są sytuacje prawne stosownie do których obywatel może – opierając się na normach konstytucyjnych lub ustawowych chroniących jego interesy prawne – żądać skutecznie od państwa spełnienia przysługujących mu uprawnień lub powstrzymania się od wkraczania w sferę jego prawnie zabezpieczonych wolności.

Należy również podkreślić, że w odniesieniu do zakresu podmiotowego art. 303 ustawy o komornikach sądowych, ograniczenie zostało wprowadzone bez jego należytego

² Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów o projekcie ustawy o komornikach sądowych z dnia 17 lutego 2017 r., Internet: <https://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-17-lutego-2017-r-o-projekcie-ustawy-o-komornikach-sadowych>, data ostatniego dostępu: 11.07.2019 r.

uzasadnienia. Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2010 r. (sygn. akt K 27/09), w którym wskazano, że odstępstwa od zasady ochrony praw nabytych, a także jej modyfikacje dopuszczalne są jedynie w sytuacjach szczególnych, zwłaszcza wtedy gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów oraz pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym podmiotom dostosowanie się do zaistniałych zmian i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami. Przenosząc powyższe uwagi na grunt analizowanej sprawy należy zauważyć, że wprowadzając omawiane ograniczenie ustawodawca nie uzasadnił szczegółowo przyczyn jego wprowadzenia, nie powołał się także na konieczność ochrony innych praw konstytucyjnych.

W poprzednim stanie prawnym, tj. w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1309 ze zm.; dalej jako: u.k.s.e.) w art. 10 ust. 1 pkt 6 również zawarto wymóg ukończenia przez komornika wyższych studiów prawniczych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskanie tytułu magistra prawa lub zagranicznych studiów prawniczych uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej. Jednakże, zgodnie z art. 102 u.k.s.e. z wymogu tego byli zwolnieni komornicy i asesory, którzy w dniu powołania ukończyli 35. rok życia, oraz młodsi, w szczególnych przypadkach zwolnieni z tego obowiązku przez prezesa właściwego sądu apelacyjnego. W praktyce więc, część komorników i asesorów komorniczych uzyskała takie zwolnienie i została powołana do pełnienia wymienionych wyżej funkcji.

Zawód komornika sądowego jest zawodem zaufania publicznego, co obliguje ustawodawcę do nałożenia na kandydatów do tej profesji szeregu wymagań, które nie są stawiane przedstawicielom innych zawodów - z uwagi na interes publiczny. Powyższe nie może być jednak podstawą do podejmowania przez ustawodawcę działań legislacyjnych, które skutkują automatyzmem wygaśnięcia uprawnień do wykonywania zawodu, w szczególności co do osób, które spełniły wcześniej wszystkie wymagania nałożone na nich przez poprzednie uregulowania zawarte w u.k.s.e., w tym uzyskując stosowne zwolnienia od organów uprawnionych do ich wydania.

Z uwagi na powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179 ze zm.),

zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie. Proszę o poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku,

Adam Bodnar