



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO - 665451 - 1/1 I/MSW

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

Warszawa, 19.07.2011 r.

**Pan**

**Krzysztof Kwiatkowski**

**Minister Sprawiedliwości**

Al. Ujazdowskie 11

00 - 950 WARSZAWA

*szanowny Panie Ministrze*

W wyroku z dnia 18 października 2010 r. w sprawie o sygnaturze akt K 1/09 (opubl. w: OTK ZU 76/8/A/2010), wydanym na skutek wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny uznał, że część przepisów ustaw o samorządach zawodowych, które z powodów dyscyplinarnych przewidują dożywotnie usunięcie z samorządu bez prawa ubiegania się o ponowny wpis, jest niezgodna z Konstytucją RP. W tym zakresie wyrok dotyczył samorządów zawodowych radców prawnych, adwokatów, rzeczników patentowych, pielęgniarek i położnych oraz lekarzy weterynarii.

Analogicznej treści przepis znajduje się nadal w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191 ze zm., dalej jako: ustawa o komornikach sądowych i egzekucji). W myśl art. 72 ust. 4 tej ustawy, *wydalenie ze służby komorniczej pociąga za sobą zakaz powołania w przyszłości na stanowisko komornika lub asesora komorniczego*. Wydalenie ze służby komorniczej stanowi jedną z kar dyscyplinarnych, ujętych w katalogu zamieszczonym w art. 72 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji.

W ocenie Rzecznika podobne ograniczenie w stosunku do komorników sądowych nie znajduje uzasadnienia, zwłaszcza biorąc pod uwagę powołane wyżej rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego. Komornik jest zawodem zaufania publicznego, wymagającym szczególnych kwalifikacji i nieskazitelnego charakteru. Funkcjonowanie zawodu oparto na modelu samorządu zawodowego, a nad prawidłowym jego wykonywaniem pieczę sprawuje

Krajowa Rada Komornicza. Mimo że ustawa przyznaje komornikowi status funkcjonariusza publicznego, zawód ten charakteryzuje duży stopień samodzielności.

W przytoczonym powyżej wyroku Trybunał wskazał, że zaskarżone rozwiązania stanowią ingerencję w dwie wynikające z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP wolności: bezpośrednio w wolność wyboru zawodu, zaś pośrednio - w wolność wykonywania zawodu. Podkreślając reglamentacyjny charakter wymienionych zawodów, do których dostęp zależy bezpośrednio od członkostwa w samorządzie zawodowym, potwierdzonego wpisem na odpowiednią listę samorządową Trybunał zaakcentował, że jedyną możliwością odzyskania prawa wykonywania zawodu dla osób usuniętych dyscyplinarnie z samorządu zawodowego jest ponowne złożenie wniosku o ten wpis.

Trybunał doszedł do wniosku, że badane regulacje nie spełniają elementu zasady proporcjonalności polegającego na „konieczności” regulacji. Nie zachodzi bowiem konieczność odebrania osobom usuniętym z samorządów zawodowych prawa ubiegania się o ponowne przyjęcie do tych korporacji. W grę wchodzi rozwiązania mniej dotkliwe dla osób poddanych tej karze i równocześnie gwarantujące odpowiedni poziom ochrony osób korzystających z ich usług oraz interesu publicznego. Wystarczyłoby poddanie osób ubiegających się o wykonywanie zawodu ocenie pod względem dawania rękojmi należytego wykonywania zawodu oraz nieskazitelnego charakteru lub wprowadzenie wymogu ponownego zdania egzaminu zawodowego lub odbycia odpowiedniego szkolenia.

Zniesienie omawianego zakazu ubiegania się o ponowny wpis na listę samorządową nie spowodowałoby żadnego istotnego ograniczenia efektywności działania samorządów zawodowych i nie upośledziło ich zdolności do realizacji celów wskazanych w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Trybunał w omawianym wyroku stwierdził m.in.: *ustawodawca w łatwy sposób mógłby ustalić takie zasady korzystania z prawa o ponowne przyjęcie do samorządu, które minimalizowałyby ryzyko jego nadużywania*. Samo odstępianie od analizowanego zakazu nie spowodowałoby też zmniejszenia zakresu pieczy samorządów zawodowych nad należytych wykonywaniem zawodu przez osoby już raz skreślone z list korporacyjnych. Byłyby one bowiem zobowiązane do rozpatrzenia wniosków o przywrócenie do samorządów zawodowych, natomiast w żadnym wypadku nie do bezrefleksyjnego ich akceptowania.

Niezależnie od powyższego Trybunał zauważył, że analizowane rozwiązanie jest niedopuszczalne również z uwagi na nieprawidłowe wyważenie proporcji między konkurującymi wartościami. Przepisy wykazują nadmierny rygoryzm i automatyzm, co powoduje, że osoby wydalone z samorządów zawodowych nigdy nie mają szansy na rehabilitację i powrót do zawodu. Budzi to wątpliwości z punktu widzenia godności tych osób. Nie bez znaczenia jest również nieproporcjonalność charakteru zaskarżonych przepisów do ich celu - odmowa przywrócenia prawa wykonywania zawodu powinna wynikać z niespełnienia przez osoby zainteresowane warunków merytorycznych, a nie sztucznych przeszkód formalnych. Dodatkowo zaskarżone rozwiązania Trybunał ocenił jako nieekonomiczne i nieracjonalne.

W tej sytuacji, działając z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm., dalej jako: ustawa o RPO), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej, mającej na celu zmianę, bądź uchylenie art. 72 ust. 4 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz poinformowanie Rzecznika o zajęтым stanowisku w sprawie.

Ponadto do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło pismo Krajowej Rady Komorniczej (kopię pisma przesyłam w załączeniu), w którym Rada kwestionuje uregulowanie przewidziane w art. 15 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Rada podnosi, iż unormowanie przewidujące bezwzględny obowiązek zawieszenia komornika sądowego w czynnościach przez Ministra Sprawiedliwości, w przypadku gdy przeciwko komornikowi prowadzone jest postępowanie o umyślne przestępstwo z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe jest zbyt restrykcyjne i narusza zasadę domniemania niewinności w odniesieniu do komorników sądowych traktując ich odmiennie od innych obywateli Rzeczypospolitej. Rada zwraca uwagę, iż obligatoryjne zawieszenie ma również miejsce w sytuacji wniesienia przeciwko komornikowi subsydiarnego aktu oskarżenia, a nadto podkreśla kwestię długotrwałości zawiesznień nawet do kilku lat. Wskutek tego, poza konsekwencjami związanymi z samym zawieszeniem, komornik ponosi także dodatkowo konsekwencje za opieszały tok postępowania w prokuraturze, a następnie w sądzie. Ponadto, zawieszenie trwające powyżej roku pozbawia komornika jakichkolwiek środków finansowych.

W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw (Sejm RP V Kadencji, Nr druku: 1287), mocą której wprowadzono nowe brzmienie art. 15 ustawy regulującego kwestie zawieszenia w czynnościach i odwołania komornika ze stanowiska, wskazano iż *zmiany w tym zakresie zmierzają do wzmocnienia nadzoru nad komornikami, uczynienia przesłanek odwołania bardziej przejrzystymi oraz uproszczenia procedury odwołania*. Nowa instytucja zawieszenia komornika przez Ministra Sprawiedliwości zaczęła obowiązywać w dniu 28 grudnia 2007 r.

Kolejna nowelizacja wspomnianego przepisu miała miejsce w dniu 17 czerwca 2010 r. ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228). W omawianym przepisie po ust. 2 dodano ust. 2a w brzmieniu: *na postanowienie Ministra Sprawiedliwości o zawieszeniu komornika w czynnościach przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia. Do rozpoznania zażalenia stosuje się właściwe przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.)*. Nadto ust. 3 pkt 1 art. 15 otrzymał brzmienie: *1) prawomocnego zakończenia postępowania, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2, chyba że komornik został skazany lub Minister Sprawiedliwości uchylił zawieszenie wcześniej*.

Nowelizacja art. 15 miała na celu umożliwienie komornikowi skorzystania z sądowej kontroli wydanego przez Ministra Sprawiedliwości postanowienia w przedmiocie zawieszenia komornika w czynnościach w wypadkach wskazanych w przedmiotowym przepisie, podobnie jak ma to miejsce przy zawieszeniu komornika przez Ministra Sprawiedliwości przy złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w trybie art. 74 ustawy (z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, Sejm RP VI Kadencji, Nr druku: 1810). W uzasadnieniu projektu zwrócono również uwagę, iż: *zawieszenie komornika w czynnościach jest okolicznością mającą dla komornika bardzo duże znaczenie zarówno zawodowe jak i finansowe. Z tych powodów decyzja Ministra Sprawiedliwości w tym zakresie powinna zostać poddana kontroli sądu powszechnego*.

Status prawny komornika łączy w sobie przymiot funkcjonariusza państwowego, ale również cechy statusu przedstawicieli tzw. wolnych zawodów. Taki pogląd wyraził również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2003. (sygn. akt K 28/02). W ramach

prowadzonej kancelarii komorniczej, komornik dokonuje czynności na własny rachunek. W skład kancelarii wchodzi zatrudnieni przez komornika pracownicy, a także wszelkie nieruchomości i ruchomości służące wykonywaniu powierzonych ustawą funkcji. Kancelaria ma charakter pomocniczy przy wykonywaniu zadań komornika jako funkcjonariusza publicznego.

Wieloletnie zawieszenie komornika w czynnościach przez Ministra Sprawiedliwości niezależnie od charakteru aktu oskarżenia (subsydiarny czy wnoszony przez prokuratora), może powodować dla komornika niewspółmierną dolegliwość. W tym kontekście obecny kształt instytucji zawieszenia unormowany w art. 15 ust. 1 ustawy o komornikach, wydaje się być szczególnie restrykcyjny. Zdaniem Krajowej Rady Komorniczej rozwiązaniem powyższego problemu mogłoby być ograniczenie czasowe okresu zawieszenia komornika przez Ministra Sprawiedliwości np. do 6 miesięcy, a następnie pozostawienie decyzji w przedmiocie dalszego zawieszenia w gestii organu prowadzącego postępowanie tj. sądu lub prokuratora.

Mając to na względzie, działając z upoważnienia Rzecznika, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o RPO, uprzejmie proszę Pana Ministra o ustosunkowanie się do powyżej przedstawionej argumentacji i poinformowanie Rzecznika o zajętych w sprawie stanowisku.

Z poważaniem

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich