

Wyrok z dnia 16 września 2004 r.

III ZS 1/04

Sprawowanie przez Krajową Radę Komorniczą pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika nie obejmuje uprawnienia do stanowienia zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego.

Przewodniczący SSN Barbara Wagner, Sędziowie SN: Herbert Szurgacz, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 września 2004 r. sprawy ze skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwałę Krajowej Rady Komorniczej, Nr 92 z dnia 19 kwietnia 2001 r. w sprawie zmiany treści Regulaminu w sprawie trybu postępowania dyscyplinarnego wobec komorników sądowych.

u c h y l i ł zaskarżoną uchwałę.

U z a s a d n i e n i e

Krajowa Rada Komornicza przepisem § 1 uchwały nr 92 z dnia 19 kwietnia 2001 r. nadała nowe brzmienie § 21 ust. 7 regulaminu w sprawie trybu postępowania dyscyplinarnego wobec komorników sądowych: „nieusprawiedliwione niestawienie wnioskodawcy na pierwszej lub na trzech kolejnych rozprawach w tej samej sprawie powoduje oddalenie wniosku”; jako podstawę prawną uchwały wskazała przepis art. 85 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. Nr 133, poz. 882).

Minister Sprawiedliwości wniósł - na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji - o uchylenie jako sprzecznej z prawem powyższej uchwały z dnia 19 kwietnia 2001 r.

Minister Sprawiedliwości stwierdził, że z treści art. 85 ust. 1 pkt 13 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wynika, iż do zakresu działania Krajowej Rady Komorniczej należy w szczególności wykonywanie innych czynności przewidzianych przepisami prawa. Przepis powyższy ani żaden inny przepis tej ustawy nie upoważ-

nia Krajowej Rady Komorniczej do wydawania norm prawnych. Podstawy takowej nie daje także - w ocenie Ministra Sprawiedliwości - art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, stanowiący, że do konstytucyjnych zadań samorządu zawodowego należy sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem danego zawodu. Przepis ten można uznać jedynie za podstawę do ustawowego upoważnienia organów samorządu zawodowego do wydawania w formie statutów albo regulaminów norm wewnątrzorganizacyjnych, wiążących wyłącznie osoby należące do danej korporacji a nie norm prawnych. Wobec powyższego uznał, iż przepisy ustawy o komornikach sądowych i egzekucji nadają Krajowej Radzie Komorniczej kompetencję do wydawania różnego rodzaju uchwał zawierających tylko normy korporacyjne, a nie normy prawne (tak TK w postanowieniu z dnia 20 maja 2002 r., SK 28/01).

Minister Sprawiedliwości jest zdania, że zaskarżona uchwała zawiera normę prawną, rodzącą poważne skutki procesowe i materialnoprawne. Nadto jej adresatami, oprócz organów i członków samorządu komorniczego, są organy spoza korporacji zawodowej, którym powierzono sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad działalnością komorników. Powyższa zasada nie została wyrażona w przepisach ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, szczerunkowo w art. 74 - 78 regulujących postępowanie dyscyplinarne. Do postępowań represyjnych, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub sankcji, znajdują zastosowanie wszystkie gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji RP. Niewątpliwie odnoszą się one także do procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej, która, aby spełnić konstytucyjny wzorzec, powinna co najmniej zostać uregulowana w ustawie, zgodnie z art. 31 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji (tak TK w wyroku z dnia 8 sierpnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998 nr 7, poz. 117).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odwołanie ma usprawiedliwione podstawy. Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji nie reguluje zasad i trybu postępowania w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników, lecz tylko w sposób niepełny pewne szczegółowe kwestie proceduralne, takie jak określenie osób uprawnionych do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego (art. 74), określenie składu komisji dyscyplinarnych rozpoznających sprawy dyscyplinarne w pierwszej instancji, określenie trybu rozpoznania odwołanie od orzeczeń tych komisji przez sąd odwoławczy (art.

75), określenia sytuacji, w której ukarany ponosi koszty postępowania dyscyplinarnego (art. 77) oraz określenia przesłanek i skutków zawieszenia w czynnościach komornika, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne. Ta niepełna i fragmentaryczna regulacja wyraźnie kontrastuje z przepisami większości ustaw „korporacyjnych”, w których zakres i przedmiot regulacji postępowania dyscyplinarnego jest znacznie szerszy i głębszy (np. art. 87-95i ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze -Dz.U. Nr 16, poz. 124 ze zm.). Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji nie zawiera także - inaczej niż większość ustaw „korporacyjnych” - odesłania do odpowiedniego stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym wskazanych przepisów proceduralnych (np. art. 69 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie, Dz.U. Nr 22, poz. 91, który przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 6 tej ustawy zatytułowanym „Odpowiedzialność dyscyplinarna”). Wreszcie ustawa o komornikach sądowych i egzekucji nie zawiera żadnego upoważnienia dla konstytucyjnego organu państwa do uregulowania w drodze aktu powszechnie obowiązującego (rozporządzenia) szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego, jak czynią to na przykład przepisy art. 95m Prawa o adwokaturze i art. 74 ustawy z dnia 5 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. Nr 19, poz. 145 ze zm.).

W związku z powyższym stanem prawnym w dziedzinie postępowania dyscyplinarnego konieczne jest rozważenie, czy samorząd komorniczy jest upoważniony do uregulowania zasad i trybu postępowania w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników. Jest bowiem oczywiste, że żaden przepis ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, ani też jakkolwiek inny przepis ustawowy wprost i wyraźnie nie upoważnia organu samorządu komorniczego do określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego. Krajowa Rada Komornicza jako podstawę prawną zaskarżonej uchwały powołała przepis art. 85 ust. 1 pkt 13 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, który stanowi, że do zakresu działania Krajowej Rady Komorniczej należy wykonywanie innych czynności przewidzianych przepisami prawa. Przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że chodzi w nim o wykonywanie innych niż wymienione w tym przepisie czynności, które są przewidziane w innych niż ustawa o komornikach sądowych i egzekucji przepisach prawa. Oznacza to, że Rada Komornicza jest w każdym przypadku stosowania przepisu art. 85 ust. 1 pkt 13 tej ustawy obowiązana wskazać równocześnie przepis szczególny, który stanowi podstawę podjęcia konkretnej czynności. Przepis ten nie ma natomiast

charakteru ogólnej klauzuli kompetencyjnej, z której wynikałoby domniemane upoważnienie dla Krajowej Rady Komorniczej do uregulowania w drodze uchwały zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego, w tym przepisu, zgodnie z którym nieusprawiedliwione niestawiennictwo wnioskodawcy na pierwszej lub na trzech kolejnych rozprawach w tej samej sprawie powoduje oddalenie wniosku.

Pozostaje do rozważenia, czy uregulowanie przez samorząd komorniczy zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego ma bezpośrednie oparcie w przepisie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W związku z tym należy wyjaśnić, że sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, a do takich należy bez wątplenia zawód komornika, obejmuje sprawowanie orzecznictwa w sprawach dyscyplinarnych komorników przez komisje dyscyplinarne powołane przez Krajową Radę Komorniczą, natomiast w granicach tej pieczy nie mieści się już samoistne, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, regulowanie zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego, a już z pewnością ustanawianie przez samorząd komorniczy przepisów określających status procesowy (prawa i obowiązki) osób nie będących członkami samorządu zawodowego komorników. Ponadto jest oczywiste, że organy samorządu zawodowego nie są upoważnione do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, bowiem nie przewidują tego przepisy Konstytucji RP, zaś przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji może stanowić samoistne upoważnienie do podejmowania przez organy samorządu zawodowego jedynie uchwał zawierających normy wewnątrzorganizacyjne, wiążące organy samorządu zawodowego i jego członków. Tymczasem zaskarżona uchwała określa reguły zachowania się wnioskodawców, czyli osób wymienionych w art. 74 ustawy komornikach sądowych i egzekucji, do których należą - obok organów samorządu komorniczego i komorników-wizytatorów - Minister Sprawiedliwości, prezesi sądów i sędziowie-wizytatorzy, do czego nie ma żadnych podstaw w konstytucyjnym porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy podkreślić, że podniesione na rozprawie przed Sądem Najwyższym przez pełnomocnika Krajowej Rady Komorniczej argumenty, iż celem zaskarżonej uchwały jest zdyscyplinowanie wnioskodawców i zapewnienie ich stawiennictwa na pierwszej lub trzech kolejnych rozprawach w tej samej sprawie, w niczym nie zmie-

nią tego, iż skutkiem tej uchwały jest bezprawne nałożenie na podmioty nie należące do samorządu komorniczego obowiązku stawiennictwa na pierwszej lub na trzech kolejnych rozprawach pod rygorem oddalenia wniosku. Dodać też należy, że oddalenie wniosku jako sankcja za nieusprawiedliwione niestawiennictwo wnioskodawcy na pierwszej lub na trzech kolejnych rozprawach musi być uznane za rażąco naruszające obowiązujące w tym zakresie standardy proceduralne.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====