



Warszawa, 31. 01. 25

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.561.11.2024.MP

Trybunał Konstytucyjny

w Warszawie

sygn. akt SK 31/24

**Uzasadnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed
Trybunałem Konstytucyjnym**

W nawiązaniu do pisma procesowego zgłaszającego udział Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt SK 31/24 i zawierającego stanowisko wspierające skargę konstytucyjną [REDAKTED] [REDAKTED] przedstawiam uzasadnienie tego stanowiska.

- I. Zarzut naruszenia przez art. 281 ustawy z dnia 22 marca 2018 roku o komornikach sądowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1458) art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**

Jak wskazuje się w piśmiennictwie – w ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – art. 65 ust. 1 Konstytucji RP wyraża „trzy konstytucyjnie wyróżnione i funkcjonalnie ze sobą powiązane wolności” składające się łącznie na wolność pracy, tj. wolność wyboru zawodu, wolność wykonywania zawodu oraz wolność wyboru miejsca pracy (M. Florczak-Wątor, komentarz do art. 65, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. II, WKP 2023, LEX). W orzecznictwie TK podkreślono, że „[k]onstytucyjna wolność pracy łączy się z adresowanym do władz publicznych generalnym zakazem wprowadzania ograniczeń w swobodnym decydowaniu przez jednostkę o podjęciu, kontynuowaniu i zakończeniu pracy w określonym zawodzie, o miejscu i rodzaju wykonywanej pracy oraz o wyborze pracodawcy” (wyrok TK z 24 stycznia 2001 r., sygn. akt SK 30/99).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 281 ustawy o komornikach sądowych narusza ów drugi z trzech składników wolności pracy, tj. wolność wykonywania zawodu. W ocenie Rzecznika wolność ta została w sposób nieproporcjonalny ograniczona poprzez wprowadzenie mechanizmu automatycznego (z mocy prawa) wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika osób, które przed dniem wejścia w życie ustawy o komornikach sądowych ukończyły 65 lat. Wygaśnięcie to następuje „z upływem 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, nie później jednak niż z dniem ukończenia 70. roku życia”.

Należy zgodzić się z tezą formułowaną także w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że wolność pracy – podobnie zresztą jak zdecydowana większość wolności i praw człowieka i obywatela – nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest jej ograniczanie na drodze ustawowej, jednak pod warunkiem, że ograniczenia te będą spełniały wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zob. np. wyrok TK z 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98), w tym będą zgodne z zasadą proporcjonalności, której cel stanowi wykluczenie wszelkiej arbitralności dokonywanych ograniczeń wolności i praw jednostki. Tymczasem w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich ograniczenie wolności wykonywania zawodu komornika

sądowego wprowadzone przez art. 281 ustawy o komornikach sądowych nie przechodzi pozytywnie testu proporcjonalności opartego na zasadzie proporcjonalności, którą wywodzi się – jak stwierdza się w literaturze – z użytego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP sformułowania „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie” (P. Tuleja, komentarz do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, WKP 2023, LEX).

Ocenę kwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu ustawy o komornikach sądowych należy poprzedzić krótkim przypomnieniem elementów składowych testu proporcjonalności. Współtworzą go trzy przesłanki: przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. Przesłanka przydatności polega na tym, że wprowadzane ustawowo ograniczenie wolności czy prawa jednostki musi efektywnie służyć założonemu celowi. Można też ująć omawianą tu przesłankę przydatności następująco: „ograniczenie praw konstytucyjnych jest dopuszczalne tylko przy użyciu środków prawnych, za pomocą których można zrealizować cel usprawiedliwiający ograniczenie” (P. Tuleja, komentarz do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, wyd. 2, WKP 2023, LEX). Przesłanka konieczności sprowadza się do doboru najmniej dolegliwego dla jednostki środka ograniczającego jej wolności lub prawa w sytuacji, w której możliwe jest dokonanie wyboru spośród grupy konkurencyjnych środków. Z kolei zasada proporcjonalności *sensu stricto* polega na istnieniu obowiązku ważenia interesu poświęcanego i uzyskiwanego, zgodnie z założeniem, że efekty wprowadzonej do porządku prawnego normy „pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń” (wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 16/07).

Nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że wprowadzenie bariery wieku – 65 lat – jako granicy możliwości świadczenia pracy na stanowisku komornika sądowego spełnia wymóg przydatności z punktu widzenia zadeklarowanego przez projektodawców nowej ustawy o komornikach sądowych, a przytoczonego w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, celu w postaci zapewnienia odpowiedniego stanu zdrowia komorników.

Zatem ograniczenie wprowadzone ustawą nadaje się do realizacji założonego przez ustawodawcę celu.

Należy jednak stwierdzić, że ograniczenie to nie przechodzi drugiego elementu testu proporcjonalności, tj. nie spełnia przesłanki konieczności. Z łatwością bowiem można wyobrazić sobie mniej dolegliwe instrumenty prawne niż wygaśnięcie powołania na stanowisko komornika, służące realizacji wyżej wymienionego celu. Skarżący przekonująco wykazał w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, że istnieją środki mniej dolegliwe, pozwalające osiągnąć ów cel. W szczególności zwrócił uwagę na art. 26 ustawy o komornikach sądowych, który brzmi następująco: „Minister Sprawiedliwości, prezes właściwego sądu rejonowego, prezes właściwego sądu okręgowego, prezes właściwego sądu apelacyjnego albo rada właściwej izby komorniczej, z urzędu lub na wniosek zainteresowanego, może skierować komornika na badanie przeprowadzane przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w celu ustalenia trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków komornika. Koszty badania pokrywa podmiot kierujący na badanie”. Przepis ten wydaje się dostatecznie gwarantować, że zadania komornika będą wykonywane wyłącznie przez osoby, których stan zdrowia na to pozwala. Warto też w tym miejscu przywołać stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lipca 2023 r. (sygn. akt II GSK 257/23) dotyczącym wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika osób, które przed dniem wejścia w życie ustawy o komornikach sądowych ukończyły 65 lat, w którym wskazano, że „tendencje demograficzne i niekwestionowany postęp w zakresie medycyny powodują, że jest faktem niezaprzeczalnym zwiększająca się długość życia oraz to, że ludzie dożywają starszego, czy wręcz podeszłego wieku w lepszej niż kiedyś kondycji, a struktura demograficzna społeczeństw zmienia się w stosunku do wcześniejszej w kierunku coraz większego odsetka ludzi starszych. Zatem uwzględnienie ewentualnej degradacji stanu zdrowia, w stopniu uniemożliwiający wykonywanie czynności zawodowych, może być w wystarczającym stopniu zapewnione przez poddawanie pracowników (funkcjonariuszy) okresowym badaniom lekarskim i okresowej ocenie

stanu zdrowia, a nie arbitralnym (niższym niż w innych porównywalnych zawodach prawniczych) wyznaczeniu limitu wieku (zob. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2021 r., sygn. akt II GSK 582/21)". Także w ocenie Rzecznika, nie można z góry zakładać, że osoba będąca komornikiem po osiągnięciu 65 roku życia automatycznie znajduje się w tak złym stanie zdrowia, że nie jest zdolna kontynuować wykonywania obowiązków związanych z tym zawodem.

Powyższe uzasadnia trafność zarzutu niezgodności art. 281 ustawy o komornikach sądowych z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z uwagi na to, że wprowadzone rozwiązanie nie przechodzi testu proporcjonalności, tj. nie spełnia przesłanki konieczności.

II. Zarzut naruszenia przez art. 281 ustawy o komornikach sądowych art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP

Zgodnie z konsekwentną linią orzecniczą TK, zasada równości „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, zachowujące aktualność; z nowszego orzecznictwa nawiązującego do tej formuły zob. m.in. wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., sygn. SK 5/12; wyrok TK z 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13; wyrok TK z 21 lipca 2014 r., sygn. K 36/13). Tymczasem – na co zwrócił uwagę Skarżący – „[u]stawa o komornikach sądowych różnicuje sytuację komorników, którzy ukończyli wiek 65 lat, ze względu na moment osiągnięcia tego wieku. (...) komornicy, których powołanie na stanowisko wygasło z mocy prawa w trybie art. 281 u.k.s. pozbawieni zostali prawa do poddania tego doniosłego prawnie faktu kontroli sądowej. Odmiennie bowiem ukształtowana została sytuacja komorników sądowych, których odwołano ze stanowiska w drodze decyzji administracyjnej Ministra Sprawiedliwości w trybie art. 19

ust. 1 pkt 2 ustawy o komornikach sądowych i którzy zaskarżyli taką decyzję. W toku postępowań administracyjnych wielokrotnie komornicy odwołani ze stanowiska w trybie art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o komornikach sądowych uzyskiwali korzystne dla siebie wyroki uchylające zaskarżone decyzje Ministra Sprawiedliwości”.

Warto pamiętać, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dopuścił różnicowanie podmiotów podobnych. Tyle tylko, że dopuszczalność takich różnicowań obwarowano wyraźnie zakreślonymi warunkami. Jak stwierdzają komentatorzy Konstytucji RP: „[k]onsekwencją ustalenia «podobieństwa» podmiotów (sytuacji) jest uznanie, że odmienne ich traktowanie (w regulacjach prawnych bądź w praktyce stosowania prawa) prowadzi, w zasadzie, do naruszenia nakazu równego traktowania, chyba że znajduje uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach” (L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, art. 30–86, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 114; tak też w orzeczeniu TK z 3 września 1996 r. sygn. K 10/96). Istotą zagadnienia stanowi warunek, by wprowadzone zróżnicowanie nie miało charakteru zróżnicowania arbitralnego czyli nieusprawiedliwionego, przeprowadzonego w oparciu o dowolne kryterium. Doniosłe znaczenie ma również to, jaka konkretnie wolność lub jakie konkretnie prawo pozostaje w związku z zasadą równości. Komentatorzy Konstytucji RP zauważają, także na kanwie orzecznictwa trybunalskiego, że ustawodawca ma większą swobodę regulacyjną – w tym do wprowadzania różnicowań podmiotów podobnych – w odniesieniu do wolności i praw socjalnych, ekonomicznych i kulturalnych niż osobistych i politycznych (zob. L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 32, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, art. 30–86, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 115 oraz L. Garlicki, komentarz do tytułu rozdziału II, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, art. 30–86, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 26 i cyt. tam orzecznictwo TK). To ważna uwaga, ponieważ w przedmiotowej sprawie chodzi o naruszenie zasady równości w odniesieniu do prawa do sądu, o którym stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a jest to prawo znajdujące się

w podrozdziale „Wolności i prawa osobiste” w ramach rozdziału II Konstytucji RP. Tym samym ograniczanie tego prawa podlega bardziej restrykcyjnemu reżimowi prawnemu.

W odniesieniu do zagadnienia dopuszczalności różnicowania sytuacji podmiotów podobnych niezbędne jest przytoczenie trzech kryteriów wypracowanych w orzecznictwie TK, poczynając od wspomnianego już orzeczenia z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, którego omawiane w tym miejscu tezy zostały podtrzymane w późniejszym orzecznictwie TK. Po pierwsze, w ocenie TK zróżnicowanie, aby było dopuszczalne, musi mieć charakter relewantny – zróżnicowania muszą zatem „pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony, a nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium”. Po drugie, „waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych”. Po trzecie wreszcie, „argumenty [na rzecz wprowadzenia zróżnicowania] muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...). Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości społecznej”.

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku kanonicznej tezy z orzeczenia o sygn. U 7/87 (wyżej zacytowanej) dotyczącej treści zasady równości, także w przypadku tez zawartych w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 10/96 Trybunał podtrzymał je w późniejszym orzecznictwie, w tym w nowszych judykatach (zob. m.in. wyrok TK z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10; wyrok TK z 2 października 2012 r., sygn. K 27/11; wyrok TK z 18 marca 2014 r., sygn. SK 53/12).

Za celowe w kontekście analizowanej sprawy należy uznać zacytowanie jeszcze jednego fragmentu uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. K 10/96: „[r]óżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za

zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie”.

W kontekście spełnienia trzech trybunalskich kryteriów dopuszczalności różnicowania podmiotów podobnych L. Garlicki i M. Zubik konstatują: „[w] odniesieniu do wolności lub praw ekonomicznych i socjalnych wystarczy na ogół wskazanie, że zachodzi racjonalny związek między wprowadzonym zróżnicowaniem a celami przyjmowanego unormowania, zwykle też silnie akcentowane jest domniemanie konstytucyjności ustaw. W odniesieniu do wolności lub praw osobistych i politycznych, znacznie większy nacisk trzeba położyć na wykazanie niezbędności wprowadzanych różnicowań i na istnienie nieodpartego interesu publicznego uzasadniającego ich wprowadzenie. Znacznie słabiej działa tu domniemanie konstytucyjności ustaw. W ten sposób tworzy się pewien ogólniejszy kontekst konstytucyjny stosowania zasady równości” (L. Garlicki, M. Zubik, komentarz do art. 32..., op. cit., s. 117–118).

W ramach podsumowania można stwierdzić, że kryterium zróżnicowania, jakie wprowadził art. 281 ustawy o komornikach sądowych jest całkowicie przypadkowe i nie przechodzi żadnego z trzech elementów testu ukształtowanego orzeczeniem K 10/96.

III. Uwaga końcowa

Skarżący w *petitum* skargi konstytucyjnej sformułował poszczególne zarzuty redakcyjnie nieco inaczej, niż uczynił to w swoim stanowisku Rzecznik Praw Obywatelskich. Zamiast wskazywać związkowe wzorce kontroli, wymieniał poszczególne przepisy (w tym art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1) po przecinku. Nie oznacza to jednak lekceważenia zasady, w myśl której Trybunał Konstytucyjny jest związany zakresem zaskarżenia. Jako Rzecznik Praw Obywatelskich wychodzę

jednak z założenia, że *falsa demonstratio non nocet* (jest to wszak zasada wielokrotnie uznawana w orzecznictwie TK), a ponadto – że zakres zaskarżenia wolno rekonstruować nie tylko w oparciu o *petitum* skargi, ale też jej uzasadnienie.

W związku z powyższym wnoszę o stwierdzenie, że art. 281 ustawy o komornikach sądowych jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Marcin Wiącek

(-) podpis na oryginale