



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 16 czerwca 2021 r.

**ADAM BODNAR**

**VII.511.16.2021.PKR**

**Trybunał Konstytucyjny  
w Warszawie**

**sygn. akt K 2/21**

### **Pismo procesowe**

W ślad za pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 16 marca 2021 r., w którym Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w postępowaniu w sprawie o sygn. akt K 2/21 i wniósł o umorzenie postępowania 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 ze zm.; dalej jako: ustawa o TK), z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, zgodnie z treścią tego pisma, przedstawiam uzasadnienie stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich.

## **1. Uzasadnienie dla przystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do sprawy o sygnaturze K 2/21**

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych. Stojąc na straży wyżej wymienionych praw i wolności Rzecznik podejmuje te sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących jednostkom. Stosownie zaś do treści art. 63 ust. 2 ustawy o TK, Rzecznik Praw Obywatelskich może zgłosić udział w postępowaniu i przedstawić pisemne stanowisko w sprawie. Z możliwości stworzonych przez ustawę o RPO Rzecznik korzysta przede wszystkim wtedy, gdy istnieje konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności, albo gdy sprawa ma charakter precedensowy, a jej rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej innych obywateli.

Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie niezgodności 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 jako: u.k.s.), rozumianego 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, 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 z art. 2 TUE oraz z art. 10 w zw. z art. 19 TFUE, przez co jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego.

W ocenie Prokuratora Generalnego istota problemu konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie dotyczy rozumienia zakwestionowanego przepisu, jakie zostało mu nadane przez orzecznictwo sądowe. Wnioskodawca nie kwestionuje, że przyjęcie określonego rozumienia art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. wywołuje istotne skutki w procesie stosowania prawa, lecz są one jedynie następstwem przyjętej w orzecznictwie interpretacji zaskarżonego przepisu, naruszającej zasady konstytucyjne i niezgodnej z rozumieniem norm prawa europejskiego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wniosek Prokuratora Generalnego w przedmiotowej sprawie został złożony w związku z wyrokiem wydanym przez NSA w dniu 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt II GSK 560/20, jedynie w celu podważenia tego orzeczenia. W wyroku tym krytycznie odniesiono się do wprowadzonych ustawą o komornikach zmian – w odniesieniu do górnej granicy wieku przechodzenia przez komorników w stan spoczynku. W szczególności wskazano, że: (...) ani w treści przyjętej regulacji w ustawie z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, ani w uzasadnieniu projektu tej ustawy (druk sejmowy nr 1582) nie zostało obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem zastosowanie zasady odmiennego traktowania ze względu na wiek komorników sądowych w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE, co zgodnie z tym przepisem mogłoby stanowić podstawę uchylenia zakazu dyskryminacji, o której stanowi art. 2 cyt. dyrektywy. Ponadto nie można również uznać, że wybrane środki mające służyć do realizacji celu są właściwe i konieczne. NSA podzielił pogląd Sądu I instancji, który stwierdził, że samo osiągnięcie wieku emerytalnego przez komornika nie może uzasadniać jego odwołania, gdyż ani szybkość ani sprawność postępowania nie jest warunkowana wiekiem, lecz charakterem i celem czynności egzekucyjnych. Żadna z czynności egzekucyjnych nie wymaga od nich szczególnej sprawności fizycznej, która wyróżniałaby ich na tle innych zawodów prawniczych.

## **2. Uzasadnienie wniosku Rzecznika o umorzenie postępowania w sprawie o sygnaturze K 2/21**

Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w przedmiotowej sprawie trudno mówić o ukształtowanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Wnioskodawca wskazuje zaledwie na pięć orzeczeń (cztery wydane przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne i jedno wydane przez Naczelny Sąd Administracyjny). Można zatem wyprowadzić wniosek, iż linia orzecznicza sądów administracyjnych w zakresie wykładni art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. dopiero kształtuje się, jednakże z pewnością nie jest to linia definitywnie ukształtowana.

Z tego powodu wniosek skierowany przez Prokuratora Generalnego jest co najmniej przedwczesny.

Trybunał Konstytucyjny zauważał już wielokrotnie, że rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formułuje się dopiero w procesie ich stosowania. Niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobywać z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja (zob. wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). W pewnych sytuacjach Trybunał Konstytucyjny może naprawiać tę sytuację, posługując się techniką wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i wskazując właściwe rozumienie ustawy organom je stosującym. Jeżeli jednak określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten - w praktyce swego stosowania - nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju. Jeżeli zaś tak rozumiany przepis nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to Trybunał Konstytucyjny może orzec o jego niezgodności z Konstytucją i tym sposobem umożliwić ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie danej kwestii<sup>1</sup>.

W przedmiotowej sprawie warto zwrócić uwagę również na zdanie odrębne sędzi TK Ewy Łętowskiej, złożone w sprawie o sygn. akt K 10/08. Sędzia TK wskazała, że uzasadnienie tego wyroku utożsamia ze sobą dwie odrębne sytuacje: skutek stałej, powszechnej, powtarzalnej interpretacji, co - zgodnie z *acquis constitutionnel* - może prowadzić do nadania tekstowi sensu podlegającego kontroli konstytucyjności oraz subsumpcję, co należałoby starannie rozgraniczać. Trybunał Konstytucyjny zaś utożsamiał ze sobą interpretację i subsumpcję. Uczynił to zaś w ten sposób, że *acquis* Trybunału Konstytucyjnego, dotyczące interpretacji (w kwestii, w jakiej dopuszcza ono kontrolę konstytucyjności przepisu w brzmieniu ustalonym przez stałą, powszechną, powtarzalną interpretację) odnosi do wypadków subsumpcji po to, aby jednak dokonać kontroli konstytucyjności tam, gdzie treść wniosku wskazuje na brak ku temu przesłanek. W ogólności zresztą w sytuacjach, gdy ustawodawca powierza organom stosującym prawo orzekanie przy wykorzystaniu zwrotu niedookreślonego, sąd dokonuje nie interpretacji, lecz

---

<sup>1</sup> Wyrok TK z dnia 3 października 2000 r. o sygn. akt K 33/99.

subsumpcji. Sąd nie ma bowiem potrzeby abstrakcyjnej interpretacji przepisu (tekstu), lecz dokonuje od razu oceny (podciągnięcia) konkretnej sytuacji, kwalifikując ją jako wypełnienie znamion zwrotu niedookreślonego. Jest to celowy zabieg ustawodawczy, ponieważ chodzi o umożliwienie organowi stosującemu prawo sytuacyjnego zorientowania oceny. Można oczywiście kwestionować, po pierwsze to, czy ustawodawca trafnie wybrał sytuację dla tego rodzaju kompetencji; po drugie zaś, czy powinien tę kompetencję dać akurat takiemu, a nie innemu organowi. Na przykład unika się dawania podobnej kompetencji organom administracji i za trafniejsze uważa się tu kierowanie jej do sądu jako organu dysponującego przymiotem bezstronności i niezawisłości, a także lepszymi gwarancjami proceduralnymi, chroniącymi przed dowolnością.

Z powyższego płynie wniosek, że Trybunał Konstytucyjny dopuszcza niekiedy badanie norm prawnych, które nie mieszczą się w katalogu określonym w art. 188 Konstytucji RP. Jednakże, w przedmiotowej sprawie nie mamy do czynienia z tego typu wyjątkiem. W przedmiotowej sprawie nie doszło bowiem do nadania przepisowi prawnemu stałej, powszechnej, powtarzalnej interpretacji, co - zgodnie z *acquis constitutionnel* - może prowadzić do nadania tekstowi sensu podlegającego kontroli konstytucyjności.

Po drugie, w niniejszej sprawie nie sposób nie dostrzec, że Prokurator Generalny traktuje Trybunał Konstytucyjny jako dodatkową instancję w celu podważenia orzeczenia wydanego przez Naczelny Sąd Administracyjny. W ocenie Rzecznika jest to działanie wbrew ustalonemu porządkowi prawnemu i nie powinno mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym.

Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego zostały sprecyzowane w art. 188 Konstytucji RP, a art. 79 ust. 1, art. 122 ust. 3 zd. 1, art. 133 ust. 2, art. 186 ust. 2 i art. 193 Konstytucji RP wyznaczają kompetencje wymienionych w nich podmiotów do inicjowania kontroli przed TK. Obecnie obowiązująca ustawa o TK powtarza przepisy konstytucyjne, w których ustrojodawca unormował kompetencje TK (art. 33). W żadnym z powyższych przepisów nie przyznano Trybunałowi Konstytucyjnemu uprawnień do oceniania wyroków wydawanych przez sądy, w tym przez sądy administracyjne, a z taką sytuacją *de facto* mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie.

Po trzecie, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wniosek Prokuratora Generalnego zmierza do obejścia obowiązków Polski wynikających z członkostwa w Unii

Europejskiej, w tym przepisów unijnej dyrektywy 2000/78/WE oraz postanowień Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. W przedmiotowej sprawie należy przypomnieć, że Polska, przystępując do Unii Europejskiej, zgodziła się na przyznanie prymatu prawa unijnego nad prawem krajowym. Prymat prawa Unii skutkuje tym, że każdy organ państwa członkowskiego ma obowiązek zapewnić pełną skuteczność norm prawa Unii Europejskiej, aż do obowiązku pomijania niezgodnych z tym prawem przepisów prawa krajowego.

Polska związała się postanowieniami traktatów ustanawiających Unię Europejską (obecnie TUE i TFUE) na mocy traktatu akcesyjnego, który wszedł w życie dnia 1 maja 2004 r., zobowiązując się do przestrzegania ich postanowień w świetle zasady lojalnej współpracy (wyrażonej w szczególności w art. 4 ust. 3 TUE), co potwierdzają również art. 9 i art. 91 Konstytucji RP. Wykładnia przepisów prawa UE powinna być zatem oparta na istniejącej po stronie państw członkowskich UE powinności zapewnienia najwyższego standardu respektowania norm unijnych.

Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego wymaga się od sądu krajowego, by nie stosował przepisów krajowych zawierających unormowania sprzeczne z prawem unijnym. Odmowa zastosowania polega na nieuwzględnieniu przepisu prawa krajowego pozostającego w kolizji z prawem unijnym w podstawie normatywnej rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TS) wyjaśniono, że w przypadku indywidualnych aktów stosowania prawa opartych na przepisach krajowych niezgodnych z prawem unijnym, np. decyzji, akty takie nie podlegają wykonaniu w tym sensie, że nie można wyegzekwować od jednostki w innym postępowaniu respektowania obowiązków narzuconych jej na podstawie takiego aktu stosowania prawa (wyrok TS z dnia 29 kwietnia 1999 r., C-224/97, *Ciola*, ECLI:EU:C:1999:212). Natomiast, z wyroku TS z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie C-416/10 *Križan i inni* (ECLI:EU:C:2013:8, pkt 69-70), jednoznacznie wynika, że sąd krajowy nie powinien uwzględniać oceny sądu wyższej instancji ani sądu konstytucyjnego, jeżeli uzna, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie jednocześnie zwrócić uwagę, że ze względu na pierwszeństwo prawa UE oraz w szczególności z uwagi na art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, ewentualnie w przypadku wątpliwości co do wykładni i stosowania przepisów prawa

UE Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując niniejszą sprawę, zobowiązany jest skierować pytanie prejudycjalne do TSUE na podstawie art. 267 ak. 3 TFUE.

Po czwarte, w odpowiedzi na wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem o nowelizację przepisów dotyczących przechodzenia komorników w stan spoczynku, w związku z wydanym przez NSA wyrokiem w sprawie o sygn. akt II GSK 560/20<sup>2</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że trwają prace nad nowelizacją ustawy o komornikach sądowych. Projekt został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod nr UD169. Wskazano także, że jeżeli chodzi o wątpliwości dotyczące przepisów, zgodnie z którymi Minister Sprawiedliwości z urzędu odwołuje, w drodze decyzji, komornika z zajmowanego stanowiska, w razie ukończeniu przez komornika 65. roku życia to zostaną one poddane analizie w toku dalszych prac legislacyjnych.

Tym samym działania podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości są niespójne z działaniami podejmowanymi przez Prokuratora Generalnego. Fakt ten nie dziwiłby, gdyby piastunem tych dwóch organów nie była ta sama osoba – Pan Zbigniew Ziobro. Rzecznik Praw Obywatelskich nie widzi usprawiedliwienia dla niekonsekwencji w działaniach piastuna ww. organów, które w tym kontekście mogą być postrzegane jedynie jako próba wywołania chaosu prawnego w polskim porządku prawnym.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak we wstępie.

(-) Adam Bodnar

---

<sup>2</sup> Rzecznik broni prawa komorników do pracy po 65. roku życia, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-broni-prawa-komornikow-do-pracy-po-65-roku-zycia>