

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 13 stycznia 2017 r.

w przedmiocie rządowego projektu ustawy o komornikach sądowych

Projektowana ustawa określa ustrój i zasady wykonywania zawodu komornika sądowego. Krajowa Rada Sądownictwa, mając na uwadze, że działalność komorników sądowych ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności wymiaru sprawiedliwości, przedstawia następujące uwagi do rządowego projektu ustawy o komornikach sądowych (numer z wykazu prac legislacyjnych: UD146), odnoszące się do tych projektowanych regulacji, które są ściśle związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne oraz wykonywaniem nadzoru nad działalnością komorników sądowych.

W pierwszej kolejności Krajowa Rada Sądownictwa odnosi się do projektowanych zmian związanych z ograniczeniem możliwości wykonywaniem czynności egzekucyjnych przez komorników sądowych, a co za tym idzie ograniczeniem praw wierzycieli inicjujących postępowania egzekucyjne, czy też inne postępowania wykonawcze, których przeprowadzenie ustawodawca powierzył komornikom sądowym.

W art. 10 projektu ustawy założono, że wierzyciel ma prawo do wyboru komornika jedynie na obszarze właściwości sądu apelacyjnego (obecnie na terenie całego kraju). Zgodnie jednak z art. 10 ust. 4 pkt 2-3 projektu, komornik „z wyboru” musi odmówić podjęcia żądanej czynności m.in. wtedy, gdy wpływ wszystkich spraw w danym roku przekroczył 5.000 albo gdy wpływ wszystkich spraw w danym roku przekroczył 2.500, a skuteczność w zakresie prowadzonych przez niego egzekucji w roku poprzednim nie przekroczyła 35%. Na uzasadnienie pułapu 5.000 spraw projektodawca powołał art. 10 § 1a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.), z którego wynika, że „sąd rejonowy tworzy się dla obszaru jednej lub większej liczby gmin zamieszkałych przez co najmniej 50.000 mieszkańców, jeżeli łączna liczba spraw cywilnych, karnych oraz rodzinnych i nieletnich wpływających do istniejącego sądu rejonowego z obszaru tej gminy lub kilku gmin wynosi co najmniej 5.000 w ciągu roku kalendarzowego, z zastrzeżeniem § 1b-1d”.

W ocenie Rady, z uwagi na istotne różnice w zakresie rodzaju, ciężaru i sposobu rozpoznawania spraw przez sądy oraz wykonywania egzekucji przez komorników, powoływanie się w tym miejscu na kryteria utworzenia sądu nie wydaje się spójne logicznie. Należy ponadto zauważyć, że zgodnie z obecnie obowiązującym art. 8 ust. 8 pkt 2-3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1138 ze zm.), limity te wynoszą – odpowiednio – 10.000 i 5.000. Czyli projektodawca zaproponował zdecydowane ograniczenie prawa wierzyciela do wyboru komornika, który na jego wniosek przeprowadzi postępowanie egzekucyjne, nie tylko przez ograniczenie tego wyboru do obszaru apelacji (co można uznać za uzasadnione, między innymi, proponowanym modelem nadzoru administracyjnego oraz nadzoru judykacyjnego), ale również dalsze ograniczenie tego wyboru przez wprowadzenie zdecydowanie niższych limitów spraw, których osiągnięcie wyklucza przyjęcie kolejnej sprawy, mimo wyboru komornika przez wierzyciela do jej przeprowadzenia. Natomiast w uzasadnieniu opiniowanego projektu ustawy projektodawca nie wskazał, jakie obliczenia i analizy doprowadziły do dwukrotnego zmniejszenia ww. limitów w opiniowanym projekcie. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, w uzasadnieniu projektu nie wykazano, że wyznaczony przez projektodawcę cel zapewnienia najwyższej staranności i skuteczności egzekucji, można osiągnąć tylko w ten sposób, a przede wszystkim, że nie jest on możliwy do osiągnięcia przy obecnie obowiązujących limitach wpływu spraw, warunkujących możliwość przyjmowania przez komornika spraw z wyboru.

Opiniowany projekt prowadzi również do istotnego ograniczenia możliwości wykonywania czynności komorniczych przez – nadzorowanych przez komornika – asesorów i aplikantów komorniczych. W projekcie w art. 95 ust. 2 i 4 ogranicza się uprawnienia asesorów do przeprowadzenia egzekucji w sprawach o świadczenie pieniężne lub jego zabezpieczenie. Asesor, mimo możliwości zlecenia mu przez komornika przeprowadzenia egzekucji czy zabezpieczenia pieniężnego o wartości nieprzekraczającej 100.000 zł, nie będzie mógł sprzedawać ruchomości o wartości przekraczającej 25.000 zł ani nawet sporządzać planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji, o ile suma ta przekracza 25.000 zł. Asesor nie będzie mógł ponadto dokonywać czynności odbywających się poza kancelarią, a jedynie będzie mógł „uczestniczyć w czynnościach w terenie”, lecz wyłącznie „w obecności i za zgodą komornika”. W ocenie Rady, tak skonstruowany katalog uprawnień asesora komorniczego istotnie utrudnia rzetelne przygotowanie go do samodzielnego wykonywania w przyszłości czynności w postępowaniu egzekucyjnym. Tymczasem asesor komorniczy zawsze działa na zlecenie komornika i w granicach udzielonego przez niego

upoważnienia, a komornik zgodnie z projektowanym art. 95 ust. 6 ustawy „w każdym stanie sprawy ma obowiązek badania prawidłowości czynności podjętych przez asesora w ramach upoważnienia”, a w razie stwierdzenia uchybień, ma podejmować niezbędne czynności mające na celu uchylenie lub zmianę wadliwie dokonanych czynności egzekucyjnych. Co równie istotne, za działania asesorów komorniczych, które są związane z postępowaniem egzekucyjnym, komornik ma odpowiadać jak za działania własne. Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje zatem, że skoro każda czynność asesora komorniczego ma być objęta tak wnikliwym nadzorem jego przełożonego komornika, to utrzymanie obecnych uprawnień asesorów komorniczych będzie niewątpliwie lepiej służyło nowym założonym celom asesury, czyli, przede wszystkim, w przygotowaniu asesora komorniczego do samodzielnego i odpowiedzialnego wykonywania zawodu komornika sądowego.

W art. 70 pkt 2 projektu do katalogu obowiązków aplikanta komorniczego zaliczono pogłębianie praktycznych umiejętności niezbędnych do zajmowania stanowiska komornika. Tymczasem w ustawie nie wskazano, by aplikanci mogli osobiście dokonywać jakichkolwiek czynności w postępowaniu egzekucyjnym, choć również za ich działania komornik odpowiada jak za działania własne (art. 98 ust. 4 projektu). Tymczasem aplikantom przygotowującym się do wykonywania innych zawodów prawniczych (aplikantom adwokackim i radcowskim), przyznano prawo zastępowania profesjonalnych pełnomocników przed sądami, organami ścigania, organami państwowymi, samorządowymi i innymi instytucjami, a zastępstwo to z istoty rzeczy odbywa się przy nieobecności przełożonego. Rada postuluje zatem przyznanie aplikantom komorniczym prawa do wykonywania – na zlecenie i pod nadzorem komornika – czynności egzekucyjnych lub ich wybranych elementów na podobnej zasadzie. W ocenie Rady, aplikanci komorniczy powinni mieć prawo do wykonywania przynajmniej tych czynności w postępowaniu egzekucyjnym, które zgodnie z treścią projektu przyznaje się asesorom komorniczym.

Odnosząc się do projektowanych regulacji dotyczących nadzoru nad działalnością komornika sądowego zawartych w Rozdziale 8 (art. 102 i następne), Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje że jego znaczące rozbudowanie w ramach nieprzejrzystej struktury organów sprawujących ten nadzór oraz przenikanych się kompetencji organów nadzorczych, nie służy realizacji celów wskazanych w uzasadnieniu projektu.

Między innymi, opiniowany projekt modyfikuje regulacje związane z nadzorem nad działalnością komorników, wprowadzając w ramach nadzoru administracyjnego, kategorię nadzoru odpowiedzialnego, który miałby być wykonywany wyłącznie przez

właściwego prezesa sądu rejonowego. W ocenie Rady nie ma podstaw merytorycznych do dzielenia organów nadzoru na takie, które sprawują nadzór odpowiedzialny (prezes właściwego sądu rejonowego) i pozostałe (Minister Sprawiedliwości, prezes właściwego sądu apelacyjnego, prezes właściwego sądu okręgowego). Każdy z tych organów posiadać ma bowiem – w ramach hierarchicznej struktury nadzoru – kompetencje, które w istocie odpowiadają, wprowadzanemu przez projektodawcę, pojęciu nadzoru odpowiedzialnego. Rada zauważa ponadto, że wyłomem w ramach hierarchicznej struktury organów nadzoru jest treść projektowanego art. 107 ustawy, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór również za pośrednictwem wszystkich pozostałych organów nadzoru. Rozwiązanie takie należy uznać za nieracjonalne i odstające od optymalnego modelu struktury organów nadzoru, w którym organ wyższego stopnia (w tym przypadku Minister Sprawiedliwości) korzysta ze wsparcia organu bezpośrednio niższego stopnia (w tym przypadku powinien on móc sprawować nadzór za pośrednictwem prezesa właściwego sądu apelacyjnego), a zasada ta jest odpowiednio stosowana do kolejnych organów, niższych szczebli w hierarchii organów nadzoru (prezes sądu apelacyjnego powinien móc sprawować nadzór również za pośrednictwem prezesa sądu okręgowego, a ten za pośrednictwem prezesa sądu rejonowego). Rozwiązanie proponowane w opiniowanym projekcie może z kolei prowadzić do dublowania czynności przez poszczególne organy nadzoru, które mogłyby działać z pominięciem drogi hierarchicznej, a co się z tym wiąże – do rozbieżności w zakresie efektów prowadzonych czynności nadzorczych. Rozwiązanie takie grozi zatem efektywności czynności komorniczych ze szkodą zarówno dla wierzycieli jak i dłużników dochodzonych roszczeń.

Krajowa Rada Sądownictwa dostrzega ponadto problem zbiegu kompetencji do odwołania komornika oraz przesłanek wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Należy bowiem zauważyć, że niewykonanie zaleceń powizytacyjnych sędziego wizytatora stanowi zarówno przesłankę odwołania komornika przez Ministra Sprawiedliwości (art. 19 ust. 2 pkt 2), jak i typ deliktu dyscyplinarnego (art. 121 ust. 1 pkt 2). Ponadto większość pozostałych przesłanek odwołania to w istocie odpowiedniki typów deliktów dyscyplinarnych z prefiksem „uporczywie lub rażąco”. W ocenie Rady takie rozwiązanie może prowadzić do problemów praktycznych, w ramach których podobne zachowania będą niekiedy kwalifikowane jako delikty dyscyplinarne, a w innych przypadkach jako przesłanki odwołania komornika. Projektowana regulacja może również prowadzić do sytuacji, w których wobec komornika będą prowadzone równolegle postępowanie dyscyplinarne i procedura odwołania, a przede

wszystkim sytuacji, w których komornik prawomocnie uniewinniony w postępowaniu dyscyplinarnym (i następnie sądowym) zostanie za ten sam czyn odwołany przez Ministra Sprawiedliwości. To zaś wypaczałoby istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej, podlegającej kontroli sądowej.

Opiniowany projekt zmierza ponadto do nowelizacji ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.). Przykładem nadmiernej regulacji w zakresie nadzoru nad komornikami sądowymi jest art. 181 pkt 5 projektu ustawy w którym proponuje się, by Policja, której funkcjonariusz będzie obecny przy czynnościach egzekucyjnych, była zobowiązana do „pomocy komornikowi”. Jednocześnie projektodawca proponuje, by Policja kontrolowała działania komorników sądowych podejmowane w toku czynności egzekucyjnych. Rada nie kwestionuje obowiązku Policji związanego ze ściganiem przestępstw, przypominając, że Policja nie jest organem nadzoru nad działalnością komorników sądowych. Legalność czynności egzekucyjnych dokonywanych przez komorników sądowych podlega bowiem kontroli sądowej. Zatem niedopuszczalna byłaby sytuacja, w której funkcjonariusze Policji kontrolowaliby zgodność czynności komorników sądowych z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym. Z kolei w art. 181 pkt 10 projektu ustawy proponuje się, by przebieg czynności egzekucyjnych dokonywanych przez komornika poza kancelarią był utrwalany za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk, o czym komornik miałby jedynie uprzedzać osoby uczestniczące w czynności. Rada zauważa, że z tak sformułowanego przepisu nie wynika, jakie dokładnie zdarzenia mające miejsce podczas czynności egzekucyjnych były objęte obowiązkiem rejestracji obrazu i dźwięku. Należy mieć również wątpliwości, czy taka regulacja nie narusza prawa do prywatności i ochrony wizerunku osób, które są obecne w pobliżu miejsca dokonywania czynności egzekucyjnych, w szczególności gdy nie biorą one udziału w postępowaniu egzekucyjnym. Rada podkreśla, że projektodawca nie wymaga uzyskania zgody na rejestrację wizerunku osoby znajdującej się na miejscu dokonywania czynności ani nie ogranicza zakresu rejestracji do przedmiotów, których dotyczy czynność egzekucyjna. Rozwiązanie to budzi zatem wątpliwości w zakresie standardu ochrony praw podmiotowych nie tylko wierzyciela i dłużnika, ale również osób trzecich.

W projekcie proponuje się ponadto nowelizację przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.), przewidującą m.in. utworzenie w sądach rejonowych wydziałów egzekucyjnych. Projektodawca w art. 183 pkt 1 lit. b przewiduje jednocześnie, że rozpoznawanie spraw

egzekucyjnych należących do właściwości sądu rejonowego, w którym nie zostanie utworzony wydział egzekucyjny, Minister Sprawiedliwości przekazuje innemu sądowi rejonowemu. Rada zwraca uwagę, że gromadzenie spraw egzekucyjnych z obszaru właściwości wielu sądów rejonowych w jednym z tych sądów jest rozwiązaniem nieracjonalnym. W szczególności, regulacja ta może negatywnie wpłynąć na szybkość rozpoznawania spraw, o których mowa w art. 183 pkt 1 lit. a opiniowanego projektu. Przede wszystkim jednak rozwiązanie to doprowadzi do sytuacji, w której nadzór administracyjny nad działalnością komornika sądowego będzie sprawował prezes innego sądu rejonowego niż sąd, który rozpoznaje sprawy egzekucyjne związane z działalnością tego komornika. Wbrew intencjom projektodawcy, proponowane rozwiązanie osłabi zatem intensywność nadzoru nad działalnością komorników sądowych. Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że w celu zapewnienia najwyższego poziomu orzecznictwa w sprawach egzekucyjnych w wydziałach cywilnych sądów rejonowych można wprowadzić podział czynności, zakładający specjalizację niektórych sędziów w sprawach egzekucyjnych, zgodnie z § 45 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2015 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz. U. poz. 2316, ze zm.).

W pozostałym zakresie, Krajowa Rada Sądownictwa nie zgłasza szczegółowych uwag do opiniowanego projektu ustawy. Rada pragnie jedynie zauważyć, że nie oznacza to, że potrzeba wprowadzenia proponowanych rozwiązań, w pozostałym zakresie, została wystarczająco wykazana w uzasadnieniu projektu tej ustawy. Miedzy innymi w uzasadnieniu opiniowanego projektu nie wyjaśniono w należyty sposób przyczyn zmian zasad wynagradzania komorników sądowych, przez ograniczenie prawa pobrania jedynie części uzyskiwanych opłat egzekucyjnych – jako wynagrodzenia prowizyjnego. Wskazać przy tym należy, że zbiega się to z równoczesnym zaproponowaniem obniżenia opłat egzekucyjnych pobieranych przez komorników sądowych w projektowanej ustawie o kosztach komorniczych, w stosunku do obowiązującego stanu prawnego,. Ma to istotne znaczenie wobec faktu, że komornicy sądowi – choć są funkcjonariuszami publicznymi – mają nadal prowadzić działalność egzekucyjną na własny rachunek oraz ponosić ryzyko pokrycia wszystkich kosztów tej działalności, w tym w sprawach, w których pobranie opłat egzekucyjnych okaże się niemożliwe z przyczyn niezależnych od komorników sądowych. Projektodawca nie wyjaśnił przy tym, czy po wprowadzeniu projektowanych zmian, kwoty uzyskiwane przez komorników w ramach wynagrodzenia prowizyjnego pozwolą na sprawne funkcjonowanie kancelarii komorniczych. Ma to istotne znaczenie nie tylko dla pełnej

realizacji celów opiniowanej ustawy, ale również dla sprawności postępowania egzekucyjnego, leżącej w interesie wymiaru sprawiedliwości. Należy również wskazać, że projektodawca nie uzasadnił wystarczająco potrzeby wprowadzenia zmian w zakresie zasad funkcjonowania samorządu komorników sądowych. Między innymi proponuje się w projektowanym art. 38 ust. 8 ustawy, ograniczenie prawa komornika do uznania za usprawiedliwioną, bez zgody właściwego prezesa sądu apelacyjnego, nieobecności komornika sądowego w związku z udokumentowanym wykonywaniem obowiązków w ramach organów samorządu komorniczego jedynie w maksymalnym wymiarze 10 dni w roku, co oczywiście wpływa na prawa komorników sądowych do czynnego udziału w pracach organów samorządu komorniczego. Projektodawca nie wyjaśnił również przekonywująco przyczyn dla których ograniczył katalog osób, w stosunku do obowiązującego stanu prawnego, które mogą ubiegać się o powołanie na stanowisko komornika sądowego.

Wskazane wyżej uwagi nie pozwalają na pozytywne zaopiniowanie przedstawionego projektu.