



Ministerstwo Sprawiedliwości



Podsekretarz Stanu
Maria Ejchart

DWOiP-VIII.070.1.2024
Warszawa, 03 stycznia 2025 r.

Pan
dr hab. Marcin Wiącek, prof. UW
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 8 lipca 2024 r. (znak VII.510.11.2024), formułujące postulat nowelizacji art. 18 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1458), dalej u.k.s., w zakresie obligatoryjnego zawieszenia komornika sądowego w czynnościach służbowych w przypadku, gdy przeciwko komornikowi wszczęto postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko:

Minister Sprawiedliwości podziela przedstawione przez Pana Rzecznika wątpliwości prawno-ustrojowe związane z obligatoryjnym zawieszeniem w czynnościach komornika sądowego, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie karne o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, w szczególności z uwagi na wynikający z przepisów nadmierny automatyzm w podejmowaniu tego rodzaju decyzji, który może naruszać zasadę domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP) oraz może godzić w zasadę równości wobec prawa i niedyskryminacji (art. 32 Konstytucji RP).

W aktualnym kształcie normatywnym instytucji zawieszenia komornika sądowego w czynnościach, wszczęcie postępowania karnego przeciwko komornikowi o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego jest pierwszą przesłanką obligatoryjnego zawieszenia komornika, określoną w art. 18 ust. 1 pkt 1 u.k.s. *A contrario* obligatoryjne zawieszenie nie dotyczy wszczęcia postępowania karnego wobec komornika w zakresie przestępstwa nieumyślnego, a także przestępstwa umyślnego, ściganego z oskarżenia prywatnego oraz w zakresie którego wniesiono subsydiarny akt oskarżenia (na podstawie art. 55 § 1 k.p.k.). Zawieszenie następuje na podstawie postanowienia Ministra Sprawiedliwości wydawanego z urzędu (poza przypadkiem określonym w art. 18 ust. 2 pkt 1 u.k.s.), po stwierdzeniu okoliczności uzasadniających zawieszenie, bez konieczności podejmowania inicjatywy w tym zakresie przez inne podmioty (sąd, prezesa sądu, organy samorządu komorniczego). Z mocy art. 21 § 1 pkt 3 i § 2 k.p.k. na prokuratorze spoczywa obowiązek bezwłocznego zawiadomienia Ministra Sprawiedliwości, prezesa sądu apelacyjnego oraz prezesa sądu rejonowego właściwych ze względu na siedzibę kancelarii

komorniczej, o wszczęciu i ukończeniu postępowania toczącego się z urzędu przeciw komornikom sądowym, asesorom komorniczym i aplikantom komorniczym.

Należy zauważyć, że na gruncie również poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1309), w wersji obowiązującej od dnia 1 stycznia 2008 r., prowadzenie przeciwko komornikowi postępowania o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, obejmujące również sytuację wniesienia subsydiarnego aktu oskarżenia, stanowiło obligatoryjną przesłankę zawieszenia komornika w czynnościach (art. 15 ust. 1 pkt 1 tej ustawy).

Aktualność zachowały rozważania Trybunału Konstytucyjnego, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lipca 2012 r. (sygn. akt K 14/10)¹ wskazał, że instytucja zawieszenia komornika w czynnościach ma charakter instrumentu nadzorczego, stosowanego w postępowaniu administracyjnym i nie jest środkiem zapobiegawczym w rozumieniu k.p.k. Nie odnoszą się zatem do niego ogólne zasady orzekania o tych środkach umieszczone w k.p.k. Środek ten nie pełni funkcji prewencyjnej wobec prowadzonego postępowania karnego (zapobieganie bezprawnemu wpływowi na prawidłowy tok tegoż postępowania), ale jego celem jest zabezpieczenie interesu publicznego przed wykonywaniem czynności komorniczych przez osobę niedającą rękojmi ich należytego wykonywania (w tym przed popełnieniem kolejnego przestępstwa podczas pełnienia funkcji, co zgodnie z art. 249 § 1 k.p.k. jedynie wyjątkowo uzasadnia zastosowanie środków zapobiegawczych) oraz ochrona zaufania do zawodu komornika. Przyznanie tej kompetencji Ministrowi Sprawiedliwości wiąże się z umocowaniem go do sprawowania zwierzchniego nadzoru nad działalnością komorników.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.k.s. oraz art. 115 § 13 pkt 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r., poz. 17) komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym. W zakresie wykonywania czynności w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym komornik jest organem władzy publicznej (art. 3 ust. 1 u.k.s.). Z unormowań regulujących status komornika sądowego wynika, że jest on funkcjonariuszem publicznym powołanym do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a także wykonywania innych czynności określonych w ustawach, posiadającym – w ramach wykonywania swoich zadań – władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych. Te właśnie okoliczności – mianowicie doniosłe funkcje, jakie komornik pełni w imieniu państwa, jego szczególny status funkcjonariusza publicznego, oraz to, że w zakresie przyznanych mu kompetencji dysponuje środkami przymusu, leżały u podstaw wprowadzenia rozwiązania, w myśl którego postawienie komornikowi zarzutów o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe komornik skutkuje czasową niemożnością wykonywania zawodu. Należy dodać, że zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 pkt 5 u.k.s. na stanowisko komornika sądowego może zostać powołana osoba, która nie tylko nie była karana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, ale także nie jest podejrzana o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Posiadany przez komornika

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 867; OTK-A 2012/7/83

sądowego status oraz charakter realizowanych zadań powodują zatem, że podlega on wyjątkowej ochronie prawnej, ale również w szczególny sposób odpowiada za naruszenia prawa oraz za uzasadnione podejrzenie naruszenia prawa.

Należy dodać, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu przytoczonego wyżej wyroku uznał, że rozwiązanie, w myśl którego samo skierowanie przeciwko komornikowi sądowemu postępowania karnego w sprawach o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe może skutkować zawieszeniem komornika w czynnościach – także w przypadku oskarżenia subsydiarnego – ma służyć ochronie realizacji wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. porządku publicznego oraz wolności i praw innych osób. W interesie publicznym leży bowiem, aby funkcjonariusz publiczny, który w imieniu państwa wykonuje orzeczenia sądowe w drodze przymusowej egzekucji, dawał rękojmnię należytego i przede wszystkim zgodnego z prawem wypełniania swoich władczych kompetencji wobec innych podmiotów.

Niewątpliwie zatem istnieją głębokie racje przemawiające za funkcjonowaniem rozwiązania przewidzianego w art. 18 ust. 1 pkt 1 u.k.s., a poprzednio w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji. Nie można jednak tracić z pola widzenia okoliczności, iż sytuacja komornika sądowego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne w sprawie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub o przestępstwo skarbowe, jest zdecydowanie bardziej niekorzystna niż sytuacja wielu innych funkcjonariuszy publicznych, również takich, którzy posiadają znacznie dalej idące możliwości władczego oddziaływania w stosunku do innych podmiotów (prokurator, sędzia). Zauważyć również należy, że wyjątkowo surowe są następstwa skazania komornika sądowego za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe – surowsze niż konsekwencje uprawomocnienia się takiego wyroku względem wielu innych funkcjonariuszy publicznych, w tym sędziów (prawomocne skazanie skutkuje wygaśnięciem z mocy prawa powołania na stanowisko komornika).

Słusznie Pan Rzecznik zauważył, że automatyzm zawieszenia w czynnościach w przypadku wszczęcia postępowania karnego w sprawie o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub o przestępstwo skarbowe stanowi raczej wyjątek na tle innych zawodów prawniczych i zaufania publicznego. Zastrzec jednak należy, że regulacje w tym zakresie w poszczególnych pragmatykach służbowych są bardzo zróżnicowane. W przypadku prokuratorów, radców prawnych, notariuszy i rzeczników patentowych wszczęcie takiego postępowania jest fakultatywną przesłanką zawieszenia w czynnościach. W przypadku adwokatów przewidziana jest dodatkowa przesłanka „szczególnie uzasadnionych okoliczności sprawy”. W przypadku sędziów zawieszenie jest obligatoryjne, ale musi być poprzedzone uchyleniem immunitetu przez sąd dyscyplinarny, które następuje po zapoznaniu się i ocenie zebranego przez prokuratora materiału dowodowego. Obligatoryjny charakter zawieszenie ma w przypadku funkcjonariusza Policji, ale nie może trwać dłużej niż trzy miesiące, a po tym czasie może być przedłużone jedynie „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”². Podobnie uregulowane jest zawieszenie

² Art. 39 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 145)

w czynnościach służbowych pracownika Krajowej Administracji Skarbowej³. Z kolei ustawa o Służbie Więziennej stanowi, że funkcjonariusza Służby Więziennej zawiesza się w czynnościach służbowych w razie tymczasowego aresztowania, natomiast można zawiesić w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, umyślne albo nieumyślne, lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania lub dobro służby⁴. Również w tym wypadku zawieszenie ograniczone jest do maksymalnie trzech miesięcy, z możliwością przedłużenia „w szczególnie uzasadnionych wypadkach” do czasu zakończenia postępowania karnego.

Na tle przytoczonych regulacji rozwiązania przyjęte w u.k.s., przewidujące obligatoryjne zawieszenie komornika sądowego w czynnościach, w żaden sposób nieograniczone czasowo, powodujące obniżenie dochodów wynikających z funkcjonowania jego kancelarii, a później ich całkowitą utratę, a także skutkujące brakiem możliwości efektywnego domagania się uchylecia postanowienia o zawieszeniu w czynnościach, nawet jeśli po roku od przedstawienia komornikowi zarzutów popełnienia umyślnego przestępstwa lub umyślnego przestępstwa skarbowego nadal nie wniesiono w jego sprawie aktu oskarżenia albo wprawdzie wniesiono, lecz sąd wydał wyrok uniewinniający, umarzający lub warunkowo umarzający postępowanie karne – należy ocenić jako bardzo surowe w stosunku do rozwiązań przyjętych w innych pragmatykach służbowych, mogące naruszać konstytucyjne zasady równości wobec prawa i niedyskryminacji oraz zasadę proporcjonalności ingerencji w przysługujące komornikowi prawo wykonywania zawodu.

Uzasadnione wątpliwości budzi również przewidziana w art. 18 ust. 3 u.k.s. konstrukcja zażalenia na postanowienie Ministra Sprawiedliwości o zawieszeniu w czynnościach, w kontekście zachowania prawa jednostki do skutecznego środka odwoławczego, gwarantowanego przepisami art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 47 zd. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Należy zauważyć, że przedmiotem kontroli odwoławczej jest w tym wypadku tylko kwestia przedstawienia komornikowi sądowemu przez prokuratora zarzutu popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego. Kontrola odwoławcza, która sprowadza się tylko do kontroli formalnoprawnej podjęcia określonej czynności przez organ procesowy, bez badania materialnej (merytorycznej) zasadności podjętej decyzji o zawieszeniu w czynnościach zawodowych w niewątpliwy sposób zawęża prawo do skutecznego środka odwoławczego.

Warto przy tym podkreślić, że nie należy odnosić instytucji zawieszenia w pełnieniu czynności służbowych czy zawodowych do prawnokarnych następstw skazania, które w sposób oczywisty może a niekiedy musi cechować automatyzm decyzji ustawodawczych. Decyzja o zawieszeniu w czynnościach służbowych czy zawodowych ma bowiem charakter prewencyjny, oparty najczęściej na wstępnie ustalonym stanie faktycznym, który może podlegać istotnym modyfikacjami w toku procesu karnego.

³ art. 178 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 615)

⁴ art. 94 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1683)

Jednocześnie już na tym etapie postępowania mogą zostać ujawnione atypowe okoliczności faktyczne, które mogą przemawiać za wyłączeniem (lub znaczącym umniejszeniem) karygodności czy nawet wyłączeniem bezprawności czynu zabronionego. Przy zawężeniu przesłanek zawieszenia w czynnościach służbowych lub zawodowych do formalnoprawnej kontroli podjęcia określonej czynności przez organ procesowy brak jest możliwości uwzględnienia ekstraordynaryjnych okoliczności popełnienia czynu zabronionego, o których była mowa wyżej. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na specyfikę instytucji przedstawienia zarzutów. Ma ona bowiem charakter gwarancyjny i powinna być podejmowana na możliwie najwcześniejszym etapie postępowania – tak aby umożliwić podjęcie obrony przez stronę postępowania. Z tego też względu może ona nie uwzględniać szeregu okoliczności faktycznych, które mogą zostać ujawnione na późniejszym etapie postępowania. Należy także zwrócić uwagę, że samo przedstawienie zarzutów nie determinuje prokuratora w zakresie decyzji o skierowaniu do sądu aktu oskarżenia lub wniosku o warunkowe umorzenie postępowania. Postępowanie może zakończyć się przecież również umorzeniem postępowania, w tym również wobec stwierdzenia, że podejrzany nie popełnił zarzucanego mu przestępstwa lub w czynie zarzuconym podejrzanemu nastąpiła dekompletacja znamion czynu zabronionego.

Przedłożona przez Pana Rzecznika problematyka niewątpliwie ma wielowymiarowy i skomplikowany charakter i jako taka będzie przedmiotem szczegółowej analizy w ramach podejmowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości prac legislacyjnych w obszarze funkcjonowania komorników sądowych i asesorów sądowych oraz systemu egzekucji w Polsce. W szczególności rozważona zostanie zasadność nadania zawieszeniu, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 u.k.s. fakultatywnego charakteru, dodania kwalifikowanej przesłanki w rodzaju „szczególnie uzasadnionego przypadku”, ograniczenia czasu trwania zawieszenia, umożliwienia Ministrowi Sprawiedliwości uchylecia postanowienia o zawieszeniu komornika w czynnościach w czasie trwania postępowania karnego oraz złagodzenia skutków finansowych zawieszenia. W tym zakresie muszą zostać wyważone racje i argumenty przedstawione przez Pana Rzecznika, związane z ochroną komornika przed arbitralnym odwołaniem lub zawieszeniem przez Ministra Sprawiedliwości, jak również musi być zapewniona realizacja funkcji ochronnej i zabezpieczającej interes publiczny przed wykonywaniem czynności komorniczych przez osobę niedającą ręką ich należytego wykonywania.

Z wyrazami szacunku

Maria Ejchart
Podsekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/