



Warszawa, dnia 30 kwietnia 2013 r.

KRK/IV/632/13

Szanowny Pan
Marek Ziółkowski
Przewodniczący Komisji
Gospodarki Narodowej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 kwietnia 2013 r. (BPS/KGN-034/89/13) dotyczące uchwalonej przez Sejm ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (druk senacki nr 344, druki sejmowe nr 806, 1166 i 1166-A) w imieniu Krajowej rady Komorniczej w Warszawie zwracam się z uprzejmą prośbą o uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych następujących uwag samorządu komorniczego.

Uchwaloną ustawą z dnia 19 kwietnia 2013 r. dokonano zmian szeregu ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, w tym wprowadzono szereg zmian do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r., Nr 231, poz. 1376 ze zm., dalej: u.k.s.e.). W szczególności zmiany dotyczą zasad powoływania komorników sądowych przez Ministra Sprawiedliwości.

W ocenie samorządu komorniczego zaproponowane zmiany nie są zasadne i wprowadzają całkowicie błędny i niezasadny tryb powoływania państwowych organów egzekucyjnych, jakimi są komornicy sądowi. W żaden sposób nie można przyjąć za zasadne wprowadzenie trybu polegającego na dowolności w powierzaniu określonym osobom władztwa w zakresie stosowania przymusu.

W obecnym stanie prawnym, stosownie do treści art. 8 ust. 3 u.k.s.e. *Minister Sprawiedliwości ocenia, czy liczba komorników działających w rewirze jest wystarczająca, biorąc przy tym pod uwagę potrzeby prawidłowego i sprawnego wykonywania czynności, o których mowa w art. 2, wielkość wpływu i stan zaległości spraw o egzekucję i o wykonanie postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia, stopień opanowania wpływu w tych sprawach, ilość przedsiębiorców mających siedzibę lub oddziały w obszarze rewiru oraz liczbę i strukturę ludności w rewirze. W razie uznania, iż zachodzi potrzeba zwiększenia liczby komorników w rewirze, Minister Sprawiedliwości, z urzędu lub na wniosek prezesa właściwego sądu*



okręgowego, zarządza, po zasięgnięciu opinii rady właściwej Izby Komorniczej, utworzenie wolnego stanowiska komornika w tym rewirze, po czym wszczyną postępowanie w trybie art. 11. W przypadku działania z urzędu Minister Sprawiedliwości zasięga ponadto opinii prezesa właściwego sądu okręgowego. Opinię, o której wyżej mowa, rada Izby Komorniczej nadsyła w terminie 21 dni. Nienadestanie opinii w tym terminie nie stanowi przeszkody do wydania zarządzenia.

Z treści powyższej regulacji wynika, iż utworzenie nowego stanowiska komornika sądowego, poprzedzone analizą liczby komorników działających w danym rewirze, skutkuje koniecznością dokonania stosownego obwieszczenia, co z kolei uruchamia określony ustawą tryb wyłaniania kandydata na stanowisko komornika sądowego w danym rewirze. Określone zasady obowiązują zarówno w przypadku tworzenia nowego stanowiska komornika sądowego, jak i w przypadku zwolnienia stanowiska przez dotychczasowego komornika (wskutek jego śmierci lub odwołania). W żaden sposób nie można przyjąć, iż wskazana, obowiązująca jeszcze regulacja w jakikolwiek sposób ogranicza dostęp do zawodu komornika sądowego. Świadczy o tym dobitnie ilość nowo utworzonych stanowisk w ostatnich latach (w roku 2007 komorników sądowych było 652, tylko w 2008 r. Minister Sprawiedliwości utworzył 146 nowych stanowisk komorniczych, w 2009 r. - kolejnych 51 nowych stanowisk, w 2010 r. - 114 nowych stanowisk komorniczych, w 2011 r. - 116 nowych stanowisk, w 2012 r. - 85 nowych stanowisk komorniczych, zaś w 2013 roku utworzono aż 226 nowych stanowisk; wynika stąd, że w ciągu zaledwie pięciu lat liczba komorników sądowych została podwojona). Jednocześnie jednak aktualne uregulowania w możliwie najszerszy sposób gwarantowały wyłonienie, przy udziale organów samorządu komorniczego najlepszego kandydata do piastowania funkcji komornika sądowego, gwarantując jednocześnie określone środki prawne zwłaszcza podmiotom (osobom), które nie uzyskały pozytywnej decyzji o powołaniu.

Zaproponowane obecnie zmiany w sposób istotny zmieniają tryb tworzenia nowych stanowisk komornika sądowego. W szczególności przewiduje się uchycenie przepisu art. 8 ust. 3 u.k.s.e., który dotychczas stanowił podstawę do oceny zasadności tworzenia nowych stanowisk. Zgodnie zaś z treścią proponowanego przepisu art. 11 ust. 1 u.k.s.e. Komornika powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek zainteresowanego, po zasięgnięciu opinii rady właściwej Izby Komorniczej. Ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. przewiduje jedynie, że dopiero wskutek wniosku zainteresowanego Minister Sprawiedliwości oceniać będzie, czy liczba komorników działających w rewirze (w którym zainteresowany chce zostać powołany) jest wystarczająca. Minister Sprawiedliwości może odmówić powołania na stanowisko we wnioskowanym rewirze jeżeli nie jest to celowe. Tym samym nowa regulacja nie przewiduje w odniesieniu do zasad powoływania komorników żadnego trybu prawnego, pozostawiając kwestię decyzji w tym przedmiocie całkowitej swobodzie i uznaniu Ministra Sprawiedliwości. Jak wskazano wyżej Minister Sprawiedliwości może odmówić powołania „jeżeli uzna to za niecelowe”. Wnioskującemu nie



zagwarantowano przy tym żadnych środków prawnych pozwalających na weryfikację decyzji Ministra Sprawiedliwości. Niezasadnie również odstąpiono od obwieszczenia o wolnym stanowisku komornika, co dotychczas gwarantowało wszystkim zainteresowanym zgłoszenie swojej kandydatury, zaś Ministrowi Sprawiedliwości wybór najlepszego kandydata. Obecnie proponowane rozwiązanie powoduje, że przy powoływaniu obowiązywać będzie całkowita dowolność, uznaniowość i przypadkowość. Podkreślenia wymaga, że proponowany przepis art. 11 ust. 2 u.k.s.e., wśród przesłanek uzasadniających powołanie wnioskodawcy na komornika sądowego, nie określa właściwości i predyspozycji zawodowych kandydata. Ustawa stanowi jedynie o „liczbie komorników działających w danym rewirze”, „wielkości wpływu i stanie zaległości spraw o egzekucję i o wykonanie postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia”, „stopniu opanowania wpływu”, „ilości przedsiębiorców mających siedzibę lub oddziały w obszarze rewiru” oraz „liczbie i strukturze ludności w rewirze”. Tym samym jeżeli wnioskodawca wniesie o powołanie go na stanowisko komornika sądowego w rewirze, gdzie liczba komorników nie jest wystarczająca, wielkość wpływu spraw jest znaczna, stopień opanowania spraw niewystarczający, a przy tym ilość przedsiębiorców i struktura ludności przemawia za koniecznością zwiększenia liczby komorników w danym rewirze, może on zostać powołany na stanowisko we wnioskowanym rewirze, chociażby nie posiadał odpowiednich predyspozycji do wykonywania zawodu komornika sądowego. Do oceny predyspozycji kandydata nie sposób odnieść przesłanki „celowości” powołania, albowiem świadczyłoby to o przyjęciu całkowitej dowolności odnoszącej się do osoby wnioskodawcy, nie popartej przy tym żadnymi środkami prawnymi pozwalającymi na jej weryfikację na drodze postępowania administracyjnego. Innymi słowy nowela wprowadza całkowitą swobodę w powoływaniu komorników sądowych, co odnosić się będzie nie tylko do ilości tworzonych stanowisk, ale i co do kandydatów do objęcia stanowiska.

Rezygnacja z procedury tworzenia nowych stanowisk komorniczych i obwieszczenia o możliwości ich objęcia spowoduje również, że kandydaci zgłaszać będą wnioski o powołanie na stanowisko komornika wyłącznie w tych rewirach, w których zagwarantowaną będą mieć w najwyższym stopniu możliwość skutecznego prowadzenia działalności egzekucyjnej. W praktyce oznacza to, że wnioski dotyczyć będą powołania w dużych rewirach, tj. w dużych miastach. Tym samym powstanie problem obsadzenia stanowisk w małych miejscowościach, gdzie z reguły prowadzona działalność egzekucyjna obarczona jest dużym ryzykiem gospodarczym i ekonomicznym.

W ocenie Krajowej Rady Komorniczej proponowane rozwiązania prawne spowodują również pojawienie się wniosków już powołanych komorników o przeniesienie do innych rewirów. Ustawa nie określa jednak, w jaki sposób obsadzone będą rewiry, w których rzeczywiście zachodzić będzie potrzeba zwiększenia ilości komorników, a nie będzie zainteresowanych powołaniem w tych rewirach.



O zasadności powyższych twierdzeń dobitnie świadczy okoliczność, iż w latach 2008 – 2012, pomimo tworzenia nowych stanowisk komorniczych przez Ministra Sprawiedliwości, opartych na analizie przesłanek zawartych w art. 8 ust. 3 u.k.s.e. (a więc opartych na potrzebie utworzenia dodatkowych stanowisk) wiele z nich do chwili obecnej pozostało nieobsadzonych. Wystarczy wskazać, że w roku 2008 r. Minister Sprawiedliwości utworzył 146 nowych stanowisk komorniczych, z czego na 7 z nich mimo trzykrotnego obwieszczenia nikt się nie zgłosił, zaś jeden powołany komornik zrezygnował z pełnienia funkcji. W 2009 r. Minister Sprawiedliwości utworzył kolejnych 51 nowych stanowisk, z czego na 5 z nich nikt się nie zgłosił mimo trzykrotnego obwieszczenia. W 2010 r. Minister Sprawiedliwości utworzył 114 nowych stanowisk komorniczych, z czego obsadzonych zostało jedynie 89 stanowisk, bowiem na 25 stanowisk pomimo trzykrotnego obwieszczenia nikt się nie zgłosił. Taka samo w roku 2011 – na 116 nowo utworzonych stanowisk pomimo trzykrotnego obwieszczenia na 22 stanowiska nie zgłosił się żaden kandydat. Na utworzone w 2012 r. 85 nowych stanowisk komorniczych do chwili obecnej trwają prace zmierzające do ich obsadzenia.

Z powyższych danych wynika, że w latach 2008–2011 utworzono łącznie 427 stanowisk komorniczych, z czego aż 60 (blisko 15%) nie udało się obsadzić, a to z uwagi na „nieatrakcyjność” poszczególnych stanowisk. Trudno oczekiwać, że wobec wprowadzenia zamian ustawowych i możliwości wnioskowania o powołanie na stanowisko komornika sądowego w wybranym rewirze stanowiska, rewiry dotychczas postrzegane jako nieatrakcyjne staną się atrakcyjne dla kandydatów – przeciwnie problem z obsadzeniem stanowisk w poszczególnych miejscowościach znacznie się pogłębi.

Podkreślenia wymaga, że wbrew wielokrotnym wnioskom i postulatam ze strony samorządu komorniczego ustawodawca nadal nie podjął nawet próby kompleksowego uregulowania instytucji zastępstwa komornika sądowego. Obecna regulacja w tym zakresie jest daleko niewystarczająca, o czym świadczy dotychczasowa praktyka. W szczególności niewystarczające są regulacje odnoszące się do zasad ustanawiania zastępcy, zasad finansowania prowadzenia działalności egzekucyjnej przez zastępcę, w szczególności zasad finansowania likwidacji kancelarii komorniczej, jak również same zasady likwidacji kancelarii. W obliczu nowych regulacji dotyczących zasad powoływania na stanowisko komornika sądowego (zmiana treści art. 11 u.k.s.e.) niedostatki w zakresie instytucji zastępstwa staną się szczególnie uciążliwe i z całą pewnością doprowadzą do poważnych komplikacji w tym zakresie. Tym samym, jeżeli ustawodawca decyduje się na podjęcie tak daleko idących zmian w zakresie powoływania komorników sądowych (tzw. „otwarcie zawodu”), winien jednocześnie zapewnić i zagwarantować sprawne prowadzenie działalności egzekucyjnej we wszystkich sytuacjach faktycznych, również na wypadek czasowej niemożności prowadzenia takiej działalności (np. na wypadek choroby, urlopu czy zawieszenia w czynnościach). Działalność egzekucyjna jest bowiem działalnością szczególnego rodzaju, gdzie nie ma



możliwości czasowego jej „zawieszenia”, lecz konieczne jest tworzenie regulacji gwarantujących ciągłość i nieprzerwaną realizację tytułów wykonawczych.

Tymczasem już w 2012 r. Ministerstwo Sprawiedliwości deklarowało zainicjowanie prac zmierzających do usprawnienia egzekucji sądowej - powołano właściwy zespół problemowy, podjęto prace koncepcyjne w celu oceny funkcjonowania dotychczasowych rozwiązań ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz przygotowania jej szerokiej nowelizacji. Jak wskazywano, zważywszy na fakt, iż ustawa o komornikach sądowych i egzekucji była już 27 razy nowelizowana (z uwzględnieniem skutków orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego), w tym co najmniej trzy razy w sposób zasadniczy, Ministerstwo Sprawiedliwości rozważyło zasadność rozpoczęcie prac nad nową ustawą o komornikach sądowych. Niestety w miejsce zapowiadanych kompleksowych prac nad uchwaleniem nowej ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, ustawodawca podjął kolejną, cząstkową nowelizację nie rozwiązującą żadnych dotychczasowych problemów związanych z funkcjonowaniem sądowych organów egzekucyjnych.

Całkowicie niezrozumiały jest przewidziany dualizm powoływania komorników, w zależności od tego, czy chodzi o powołanie na nowo tworzone stanowisko, czy też o powołanie na stanowisko zwolnione wskutek śmierci lub odwołania dotychczasowego komornika. W tym drugim przypadku ustawa nadal przewiduje tryb obwieszczania o zwolnionym (na skutek śmierci lub odwołania komornika) stanowisku. Tym samym obsadzanie zwolnionych stanowisk polegać ma nadal na konkursie i wyborze najlepszego kandydata, zaś powołanie na nowe stanowisko – na całkowitej dowolności i uznaniowości Ministra Sprawiedliwości.

W ocenie Krajowej Rady Komorniczej dotychczasowe regulacji w sposób wystarczający gwarantowały dostęp do zawodu komornika sądowego, przy jednoczesnym zapewnieniu praw i gwarancji procesowych zarówno kandydatom, jak również (choć w ograniczonym zakresie) organom samorządu komorniczego.

Podkreślenia również wymaga, iż zmiany w zakresie powoływania komorników sądowych, w szczególności zmiana art. 8 i 11 u.k.s.e. dokonana została dopiero na etapie prac komisji sejmowej i nie była poprzedzona szerokimi konsultacjami z poszczególnymi grupami zawodowymi, w tym zwłaszcza z organami samorządu komorniczego. Tym samym nie było możliwości szerokiego odniesienia się do omawianych zmian, przedstawienia opinii w tym zakresie i wskazania ewentualnych zagrożeń. Obowiązkiem samorządu komorniczego, co wynika z treści art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu komornika sądowego, dlatego też zasadne i celowe jest wskazanie, choćby na tym etapie procesu legislacyjnego, na pojawiające się zagrożenia i skutki wprowadzanych zmian.



Niezależnie od powyższych uwag, ustawa z dnia 19 kwietnia 2013 r. zawiera inne błędy wymagające usunięcia.

Nie zasługuje na akceptację propozycja zmiany treści art. 5 u.k.s.e. poprzez wprowadzenie zapisu, iż komornik prowadzi kancelarię komorniczą „w rewirze sądu rejonowego, przy którym został powołany”. Zmiana nie wprowadza żadnej istotnej normy. Konieczne jest zaś szczegółowe uregulowanie zasad tworzenia kancelarii komorniczych, obierania siedziby, jak również zasad przeprowadzania likwidacji kancelarii komorniczej w przypadku śmierci lub odwołania komornika sądowego.

Nowela z dnia 19 kwietnia 2013 r. przewiduje uchylenie przepisu art. 7 ust. 4 i 5 u.k.s.e. bez jednoczesnej zmiany treści art. 7 ust. 2b, który w swej treści nadal odsyła do uchylonego przepisu ust. 4.

Błędna stylistycznie jest zmiana treści art. 10 ust. 1 pkt. 7 u.k.s.e. Dotychczasową treść (na stanowisko komornika może zostać powołana osoba, która jest zdolna ze względu na stan zdrowia do pełnienia obowiązków komornika) zastąpiono zapisem wskazującym na konieczność „posiadania zdolności psychicznej i fizycznej pozwalającej na pełnienie obowiązków komornika, którą ustala lekarz medycyny pracy”.

Błędna jest również zmiana treści art. 15a ust. 1 pkt. 2 u.k.s.e. Wedle dotychczasowej treści tego przepisu Minister Sprawiedliwości odwołuje komornika z zajmowanego stanowiska, jeżeli komornik z powodu choroby lub utraty sił uznany został przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za trwale niezdolnego do pełnienia obowiązków komornika. Po zmianie Minister Sprawiedliwości będzie władny odwołać komornika, który z powodu choroby lub utraty sił uznany został przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za całkowicie niezdolnego do pełnienia obowiązków komornika. Zastąpienie „trwałości” niezdolności do wykonywania zawodu jej „całkowitością” jest całkowicie niezasadne – całkowita niezdolność do wykonywania zawodu nie musi mieć charakteru trwałego i skutkować winna co najwyżej zawieszeniem komornika w czynnościach i ustanowieniem zastępcy na czas niezdolności do pracy. Wprowadzenie reguły pozwalającej na odwołanie komornika „całkowicie” niezdolnego do pracy (np. z powodu wypadku, czy choroby) pozbawia takie osoby konstytucyjnych praw do ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego.

W treści art. 29b ust. 9 u.k.s.e. zbędnie powtarza się regulację przewidzianą już w art. 29a ust. 7 u.k.s.e.

Reasumując wskazać należy, że rozwiązania proponowane w obszarze ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oparte są na błędnych założeniach polegających na traktowaniu działalności egzekucyjnej prowadzonej przez państwowe organy egzekucyjne jako swoistej działalności gospodarczej, która może być prowadzona na ogólnych zasadach rynkowych i w oparciu o ryzyko gospodarcze. Tymczasem działalność taka w pierwszej kolejności gwarantować winna skuteczne i poprawne



wykonywanie orzeczeń sądowych i innych tytułów wykonawczych. Dowolne powoływanie na stanowisko komornika sądowego osób chcących wykonywać ten zawód, w oparciu jedynie o ocenę „celowości” powołania nie może być akceptowane. W ocenie samorządu komorniczego zasadne byłoby raczej zwiększenie kryteriów doboru kandydatów do wykonywania tego zawodu, by uniknąć przypadkowości i ryzyka powstawania nieodwracalnych błędów. Komornik sądowy przede wszystkim dokonuje czynności z zakresu egzekucji sądowej, ta zaś jest częścią wymiaru sprawiedliwości. Stąd potrzebna jest szczególna ostrożność w konstruowaniu modelu funkcjonowania pomocniczych organów wymiaru sprawiedliwości, jakimi są komornicy sądowi. Nie bez znaczenia jest również fakt, iż państwo, biorąc odpowiedzialność za wykonanie orzeczeń wydanych w jego imieniu, nie powinno dopuszczać do sytuacji, w której prowadzenie egzekucji sądowych na danym terenie mogłoby być zagrożone czy opóźnione, np. w związku z likwidacją pochopnie otwartych kancelarii komorniczych czy z powodu problemu z obsadzeniem stanowisk.

Mam nadzieję, że powyższe uwagi samorządu komorniczego zostaną uwzględnione w dalszym procesie legislacyjnym.

Z poważaniem

Prezes
Krajowej Rady Komorniczej
Rafał Fronczek