



Warszawa, 13 marca 2018 r.

## **Opinia do ustawy o komornikach sądowych**

**(druk nr 740)**

### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest zastąpienie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji.

Najistotniejsza zmiana polega na odejściu od modelu wykonywania zawodu komornika jako zawodu zaufania publicznego (co i w obecnym stanie prawnym nie było jednoznaczne) z jednoczesnym podkreśleniem jego charakteru jako funkcjonariusza publicznego. Komornik, tak jak obecnie, pozostanie funkcjonariuszem publicznym, korzystającym ze szczególnej ochrony prawnokarnej i poddanym zasadom odpowiedzialności prawnokarnej właściwym dla funkcjonariuszy publicznych, ale jednocześnie zachowano samorząd komorniczy, któremu powierzono zadania w zakresie szkolenia komorników oraz sprawowania nad nimi nadzoru korporacyjnego.

Drugą z istotnych cech nowej ustawy jest wzmocnienie nadzoru nad komornikami. Ustawa określa trzy formy nadzoru na komornikami: administracyjną, judykacyjną oraz korporacyjną.

Nadzór administracyjny będzie sprawowany przez: Ministra Sprawiedliwości, prezesów sądów apelacyjnych i okręgowych a przede wszystkim przez właściwego prezesa sądu rejonowego. Nadzór judykacyjny będzie należał do sądu natomiast korporacyjny do samorządu komorniczego: Krajowej Rady Komorniczej oraz izb komorniczych.

Kolejną z istotnych cech nowej ustawy jest większe związanie komornika z własnym rewirem i ograniczenie wyboru komornika.

Ustawa reguluje także zasady powoływania i odwoływania komorników, prowadzenia kancelarii komorniczej, asesury oraz aplikacji komorniczej.

Nabór na aplikację komorniczą ma być przeprowadzany w drodze egzaminu wstępnego. Egzamin ten będzie przeprowadzany w formie testu jednokrotnego wyboru. Minister Sprawiedliwości będzie powoływać osobne zespoły do przygotowania zarówno pytań testowych na egzamin konkursowy na aplikację komorniczą, jak i zadań na egzamin komorniczy.

W odróżnieniu od obecnie obowiązujących przepisów, ustawa wprowadza rozdzielenie zadań z zakresu przeprowadzenia egzaminu wstępnego na aplikację komorniczą i egzaminu zawodowego i powoływanie komisji właściwych w sprawach danego egzaminu.

W zakresie egzaminu zawodowego ustawa wprowadza zasadę, że egzamin ten składa się z czterech części pisemnych, rozszerzono zakres przedmiotowy egzaminu oraz wprowadzono zadania z zakresu zasad wykonywania zawodu i zasad etyki.

W rozdziale 11 ustawa reguluje zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników i postępowania dyscyplinarnego. Krajowa Rada Komornicza powoływać będzie komisję dyscyplinarną. Oskarżycielem w postępowaniu dyscyplinarnym będzie rzecznik dyscyplinarny. Niezależnie od działania rzecznika dyscyplinarnego, jako oskarżyciele w postępowaniu dyscyplinarnym będą mogli występować Minister Sprawiedliwości, prezesi sądów, sędziowie wizytatorzy, organy samorządu komorniczego oraz komornicy wizytatorzy.

Od orzeczeń i postanowień kończących postępowanie w sprawie będzie przysługiwać stronom, rzecznikowi dyscyplinarnemu, Ministrowi Sprawiedliwości i Prezesowi Krajowej Rady Komorniczej odwołanie do sądu apelacyjnego właściwego według siedziby kancelarii obwinionego komornika lub siedziby kancelarii, w której obwiniony aplikant albo asesor był lub jest zatrudniony, w terminie 21 dni od dnia doręczenia orzeczenia albo postanowienia, wraz z uzasadnieniem. Od orzeczenia wydanego przez sąd apelacyjny przysługiwać ma kasacja do Sądu Najwyższego, kasację wnieść będzie mógł wyłącznie Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich. Orzeczenie kary wydalenia ze służby pociągać będzie za sobą utratę możliwości ponownego powołania na stanowisko komornika.

Dokonano także szerokiej nowelizacji przepisów dotyczących postępowania egzekucyjnego, zwiększających uprawnienia i ochronę pozycji procesowej dłużników. Wprowadzono m.in. obowiązek doręczania urzędowego formularza skargi przy pierwszej

czynności egzekucyjnej, obowiązek nagrywania przebiegu niektórych czynności egzekucyjnych, w tym obowiązek nagrywania przebiegu licytacji nieruchomości, obowiązek wezwania biegłego do oceny wartości zajętych ruchomości w przypadku wniesienia zastrzeżeń lub przedmiotów przekraczających wartość 25 tys. zł.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt został wniesiony przez Radę Ministrów 24 maja 2017 r. W wyniku prac legislacyjnych wniesiono liczne poprawki o charakterze redakcyjnym i doprecyzowującym. Wniesiono także poprawki o charakterze merytorycznym, m.in. rozszerzono zakres czynności, do których uprawniony jest asesor. Zmieniono także datę wejścia w życie ustawy.

Sejm rozszerzył także przepisy dotyczące aplikanta o prawo prezesa właściwego sądu albo rady właściwej izby komorniczej, z urzędu lub na wniosek zainteresowanego, skierowania aplikanta na badanie przeprowadzane przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w celu ustalenia trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków aplikanta. Doprecyzowano również przepisy dotyczące oświadczeń składanych przez członków komisji kwalifikacyjnych i egzaminacyjnych.

## **III. Uwagi szczegółowe i propozycje poprawek**

- 1) w art. 2 w ust. 2 i w art. 175 w ust. 1 ustawa posługuje się pojęciem „nadzór odpowiedzialny” jaki sprawuje prezes sądu rejonowego przy którym działa komornik; nadzór ten potraktowano jako szczególny rodzaj nadzoru administracyjnego; dotychczas ustawodawca posługiwał się takim określeniem jedynie w stosunku do określenia szczególnego zobowiązania rodziców lub opiekunów do roztoczenia wzmoczonej pieczy nad nieletnim; nadzór ten nie różni się od innych form nadzoru administracyjnego, odróżnia go jedynie zakres;
- 2) art. 19 ust. 1 pkt 3 niedobór finansowy – niedostateczne wyjaśnienie pojęcia, które powinno się doprecyzować np. „wydatkowaniu środków podlegających dokumentacji na działalność niezgodną z ich przeznaczeniem”;

- 3) art. 53 ust. 2 – brak określenia wynagrodzenia za korzystanie z ruchomości w „opuszczonej” kancelarii;
- 4) art. 54 ust. 3, zgodnie z którym komornik obejmujący kancelarię może przejść za wynagrodzeniem ruchomości stanowiące wyposażenie kancelarii. Wysokość wynagrodzenia określa umowa między komornikiem obejmującym kancelarię a osobą, która zajmowała stanowisko komornika, lub innymi osobami, które wykażą swoje uprawnienia do tych rzeczy. W braku porozumienia wynagrodzenie odpowiada aktualnej wartości rynkowej rzeczy. Ostateczne zdanie przepisu sugeruje brak zgody osób, od których są przejmowane ruchomości, co mogłoby być traktowane jako nieuzasadnione wywłaszczenie;
- 5) z art. 79 ust. 6 wynika, że niewskazanie przedstawicieli do pracy w komisji kwalifikacyjnej przez obowiązane organy lub niestawiennictwo członka komisji kwalifikacyjnej nie wstrzymuje jej prac. Przepis budzi wątpliwości co do racjonalności takiego rozwiązania, w przypadku gdy obowiązane organy nie wskażą przedstawicieli do pracy w komisji. W takim przypadku praca komisji nie będzie możliwa. Proponuje się zatem rozważenie zmiany treści przepisu albo jego skreślenie.
  - w art. 79 skreśla się ust. 6;
- 6) w art. 80 w ust. 2 w pkt 3 skreśla się wyrazy „i część wspólna”;
- 7) w art. 81 w ust. 2 po wyrazach „o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2” dodaje się wyrazy „lit. b”;
- 8) w art. 91 w ust. 1 ustawa daje Ministrowi Sprawiedliwości prawo wyrażenia sprzeciwu od wpisu aplikanta na listę aplikantów komorniczych w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały przez radę izby komorniczej. W art. 88 ustawa określa warunki jakie należy spełnić, żeby zostać aplikantem. Przepis stanowi katalog zamknięty. Mając to na uwadze, uprawnienie Ministra Sprawiedliwości w tym względzie poddaje pod wątpliwość znaczenie warunków określonych w art. 88 oraz naruszono zasadę pewności prawa. Wobec nieokreślenia w przepisie żadnych przesłanek wyrażenia sprzeciwu wobec wpisu przepis stwarza nierówność wobec prawa podmiotów znajdujących się w

takiej samej sytuacji prawnej. Mając powyższe na uwadze należy rozważyć co najmniej uwzględnienie w treści przepisu powodów niewyrażenia sprzeciwu, chociażby podobnie jak to zostało ukształtowane w art. 47 ust. 3 oraz w art. 190 ust. 3 ustawy;

- 9) w oddziale 3 rozdziału 6 ustawy uregulowany jest egzamin komorniczy. Wydaje się, że wśród zasad dotyczących przygotowania egzaminu komorniczego brakuje przepisu podobnego do normy art. 75 ust. 4 określającego, że Minister Sprawiedliwości zapewnia wydrukowanie odpowiedniej liczby egzemplarzy zestawu zadań oraz ich doręczenie poszczególnym komisjom kwalifikacyjnym w sposób uwzględniający konieczność zabezpieczenia przed ich nieuprawnionym ujawnieniem;
- 10) ustawa w różnoraki sposób reguluje sytuację członków komisji egzaminacyjnych w przypadku, gdy pozostają ze zdającym egzamin w stosunku o którym mowa w art. 81 ust. 1 ustawy. W przypadku członka komisji kwalifikacyjnej skutkiem jest **wylączenie** z prac komisji (art. 81 ust. 1), w przypadku członka komisji egzaminacyjnej skutkiem jest **odwołanie** (art. 110 ust. 4), natomiast w przypadku członka komisji odwoławczej ustawa przewiduje skutek taki jak dla członków komisji kwalifikacyjnej czyli **wylączenie** z prac komisji (art. 126 ust. 6). Rodzi się pytanie o zasadność takiego zróżnicowania sytuacji członków komisji, zwłaszcza członków komisji egzaminacyjnej i członków komisji odwoławczej;
- 11) art. 168 ust. 2 w związku z art. 155 i 156, ma zbędny warunek, ponieważ akta i urzędzenia ewidencyjne zawsze są prowadzone w postaci elektronicznej;
- 12) art. 168 ust. 5 i art. 183 ust. 3 nie zawierają treści normatywnej, i przez to są niezgodne z zasadami techniki prawodawczej, jeżeli uchybienia uzasadniają odwołanie komornika prezes sądu nie ma pola do „rozważania w pierwszej kolejności”;
- 13) w art. 222 we wprowadzeniu do wyliczenia po wyrazach „lub zaniechania” dodaje się wyrazy „(przewinienia dyscyplinarne)” ;

Ustawa posługuje się wyrażeniem „czyn” zamiast przewinienie dyscyplinarne, co np. w art., 224 ust. 9 czyni przepis nieczytelnym nie wiadomo o jaki czyn chodzi, czy o każdy czyn np. wykroczenie czy o przestępstwo, czy tylko o wymienione w art. 222.

poza tym ustawodawca nie jest konsekwentny i w przepisach art. 233 ust. 3 oraz w art. 244 ust. 1 pkt 1 stosuje wyrażenie „przewinienie dyscyplinarne”;

Konsekwencje:

– w art. 224 w ust. 9 wyraz „czynu” zastępuje się wyrazami „przewinienia dyscyplinarne”;

– w art. 227 w ust. 1:

a) wyrazy „popelnienia czynu” zastępuje się wyrazami „popelnienia przewinienia dyscyplinarne”;

b) wyraz „czyn” zastępuje się wyrazami „przewinienie dyscyplinarne”;

– w art. 228:

a) w ust. 2 wyraz „czynu” zastępuje się wyrazami „przewinienia dyscyplinarne”;

b) w ust. 3 wyraz „czyny” zastępuje się wyrazami „przewinienia dyscyplinarne”;

– w art. 240 w ust. 4 wyraz „czyn” zastępuje się wyrazami „przewinienie dyscyplinarne”;

– w art. 246 w ust. 4 wyraz „czynu” zastępuje się wyrazami „przewinienia dyscyplinarne”;

14) w art. 222 w pkt 1 wyraz „i” zastępuje się wyrazem „lub”;

15) w art. 224 w ust. 4 po wyrazie „komornika” dodaje się wyrazy „przez okres 10 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia kary wydalenia ze służby komorniczej”;

Pozbawienie prawa wykonywania zawodu w postępowaniu dyscyplinarnym nie powinno przekraczać 10 lat z trzech przyczyn:

– pozostałe zawody prawnicze mają określony 10 letni okres maksymalny obowiązywania kary wydalenia ze służby, co oznacza możliwość ponownego podjęcia zawodu po tym okresie (art. 82 ust. 2 Prawa o adwokaturze, art. 65 ust. 2c o radcach prawnych, art. 142 §4 ustawy o Prokuraturze). Inną sprawą jest wypełnianie przez takiego kandydata wymogu dawania rękojmi nieskazitelnego charakteru, inaczej jest jedynie w przypadku zawodu sędziego, gdzie złożenie z urzędu uniemożliwia powrót do zawodu na zawsze (art. 109 § 4 ustawy o ustroju sądów powszechnych);

– w wyroku TK z dnia 18 października 2010 r. stwierdzono, że dożywotnie pozbawienie prawa wykonywania zawodu narusza wolność wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji), w kontekście zasady proporcjonalności art. 31 ust. 3),

– nawet sądy powszechne, mogą orzec środek karny zakazu wykonywania zawodu w wymiarze maksymalnym do 15 lat zgodnie z art. 39 pkt 2 w związku z art. 43 § 1.

Dożywotnie pozbawienie prawa wykonywania zawodu możliwe jest jedynie w przypadku określonym w art. 41 § 1a i 1b (skazanie za umyślne przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu małoletniego oraz przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności małoletniego, w przypadku powrotu do takiego przestępstwa dożywotnie orzeczenie zakazu jest obligatoryjne).

- 16) w art. 226 skreśla się ust. 7; ze względu na brzmienie ust. 3 i 4, zachodzi sprzeczność pomiędzy okresem zatarcia skazania a możliwością przystępowania do egzaminu lub starania się o stanowisko asesora ;
- 17) w art. 235 w ust. 2 ustawa wskazuje, że oskarżycielem w postępowaniu dyscyplinarnym jest rzecznik dyscyplinarny. Jednocześnie ust. 2 w ciągu dalszym wskazuje katalog podmiotów które mogą być oskarżycielami niezależnie od rzecznika dyscyplinarnego. Należy rozważyć, jak funkcjonować będzie np. trzech oskarżycieli w jednej sprawie. Procedurze karnej znana jest instytucja oskarżyciela posiłkowego. (art. 53–58 Kpk). Należy wyjaśnić relacje pomiędzy oskarżycielami (jeden lub kilku w sprawie i ich status np. jako strona);
- 18) w art. 236 w ust. 6 ustawa stanowi, że do odwołania rzecznika dyscyplinarnego i jego zastępców stosuje się odpowiednio przepis art. 232. Przepisy zawarte w art. 232 wskazują zamknięty katalog przyczyn odwołania danej osoby z pełnienia zajmowanej funkcji. Tymczasem przepis art. 237 ust. 3 określa odrębną, dodatkową przyczynę odwołania , jaką jest odrzucenie przez Ministra Sprawiedliwości rocznego sprawozdania z działalności rzecznika. Ponieważ przepis ten określa dodatkową przesłankę odwołania należy rekomendować wprowadzenie poprawki redakcyjnej w następującym brzmieniu:  
– w art. 236 w ust. 6 po wyrazie „odpowiednio” dodaje się wyrazy „, z uwzględnieniem przepisu art. 237 ust. 3”;
- 19) art. 238 – zgodnie z tym przepisem Minister Sprawiedliwości może na wniosek rzecznika dyscyplinarnego odwołać jego zastępców. Wyjaśnienia wymaga intencja przepisu, czy stanowi on odrębną podstawę odwołania zastępców czy bezwzględnie wiąże Ministra przy podejmowaniu decyzji w sprawie odwołania zastępców nawet gdy wystąpią przyczyny, o których mowa w art. 232.

20) w art. 255 ustawy określa prawo do wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego.

Art. 27 w § 1 w pkt 1 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym określa właściwość rzeczową Izby Dyscyplinarnej SN. W przepisie tym wskazuje się, że w Izbie Dyscyplinarnej rozpatrywane są sprawy dyscyplinarne prowadzone na podstawie ustaw, których lista jest zawarta w formie katalogu zamkniętego. Wśród wymienionych ustaw nie ma ustawy o komornikach sądowych.

Wskazane jest zatem uzupełnienie rozdziału 12 „Zmiany w przepisach” o nowelizację ustawy o Sądzie Najwyższym w zakresie art. 27.

Propozycja poprawki:

– po art. 278 dodaje się art. 278a w brzmieniu:

„Art. 278a. W ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5) w art. 27 w § 1 w lit. b w tiret siódmym średnik zastępuje się przecinkiem i dodaje się tiret ósme w brzmieniu:

„– z dnia ... – o komornikach sądowych (Dz. U. . poz. ...);”;

21) skreśla się art. 287 – z uwagi na datę wejścia ustawy w życie przepis jest bezprzedmiotowy.

*Adam Niemczewski*

*Wicedyrektor*

*Beata Mandylis*

*Główny legislator*

*Aldona Figura*

*Starszy legislator*