

Racjonalność sankcji prawnych stosowanych wobec komorników sądowych

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym, któremu powierzono zadania o szczególnym charakterze i szczególnej doniosłości. Komornik, jako organ egzekucyjny, wyposażony został w uprawnienia władcze przysługujące państwu. Charakterystycznym wyrazem tych uprawnień jest możliwość stosowania przymusu, sprawozdającego się do zrealizowania przez dłużnika obowiązku wynikającego z normy prawa materialnego, oczywiście w granicach oznaczonych w tytule wykonawczym. Jest on organem, który uczestniczy w urzeczywistnieniu konstytucyjnego prawa do sądu. Prawo do rzetelnego i sprawnego wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym mieści się bowiem w prawie do sądu gwarantowanym przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP¹ oraz w art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r.², na co wielokrotnie w swoich orzecznictwach wskazywał Europejski Trybunał Praw Człowieka³ oraz Trybunał Konstytucyjny⁴. Tym samym rola komornika sądowego w systemie wymiaru sprawiedliwości jest niezwykle istotna, a jego służba odpowiedzialna.

Aktualnie, ustrój i zasady wykonywania zawodu komornika, w tym reguły sprawowania nadzoru nad komornikami, ich odpowiedzialność dyscyplinarna oraz sankcje nań nakładane w wyniku aktów stosowania prawa oraz *ex lege*, określa ustawa z 22.3.2018 r. o komornikach sądowych⁵, która w zakresie wyżej wskazanym zastąpiła swoją poprzedniczkę – ustawę z 29.8.1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji⁶, obowiązującą w okresie od 30.11.1997 r. do 31.12.2018 r. W treści uzasadnienia projektu KomSądU wskazano, że wielokrotne nowelizacje KomSEgzU naruszyły wewnętrzną jej spójność, a ponadto spowodowały brak przejrzystości regulacji w niej zawartych.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

³ Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, w: L. Garlicki (red.), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, t. I. Komentarz do art. 1–18, Warszawa 2010, s. 172 i wyr. ETPC z 7.11.2013 r., skarga Nr 47268/06, *Matrakas i in. przeciwko Polsce i Grecji*, Legalis.

⁴ Zob. wyr. TK z 25.10.2016 r., SK 71/13, OTK-A 2016, Nr 81; wyr. TK z 8.6.2016 r., P 62/14, OTK-A 2016, poz. 29; wyr. TK z 29.6.2016 r., SK 24/15, OTK-A 2016, poz. 46; wyr. TK z 6.4.2016 r., SK 67/13, OTK-A 2016, poz. 10; wyr. TK z 28.10.2015 r., SK 9/14, OTK-A 2015, Nr 9, poz. 153 i post. TK z 11.5.2017 r., Ts 153/16, OTK-B 2017, poz. 273.

⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1458.

⁶ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1309 ze zm.

Konieczne było zatem opracowanie nowej ustawy dotyczącej powyższych zagadnień. Deklarowanym celem KomSądU było także wprowadzenie rozwiązań przywracających zaufanie do komorników sądowych jako funkcjonariuszy publicznych oraz zwiększających nadzór nad nimi⁷.

Ustawa o komornikach sądowych, podobnie jak jej poprzedniczka, zawiera szereg sankcji prawnych skierowanych wobec komorników, asesorów⁸, aplikantów⁹ lub organów samorządu komorniczego¹⁰. Niektóre z nich zostały wprost lub ze stosowną modyfikacją przeniesione z wyżej wskazanej, poprzednio obowiązującej ustawy, inne zaś po raz pierwszy znalazły się w ustawie regulującej ustroju i zasad wykonywania zawodu komornika. W opracowaniu skupiono się wyłącznie na sankcjach prawnych zawartych w KomSądU i skierowanych wobec komorników, a zatem pominięto sankcje prawne przewidziane w innych aktach normatywnych, w tym m.in. ustawie z 6.6.1997 r. – Kodeks karny¹¹, ustawie z 20.5.1971 r. – Kodeks wykroczeń¹², czy też ustawie z 17.6.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹³. Poddano zatem analizie tylko te przepisy prawne zawarte w KomSądU, które zawierają ujemne skutki dla komorników za ich zachowania niezgodne z obowiązującymi przepisami.

W naukach prawnych „sankcja prawna” wielokrotnie jest określana jako część normy prawnej, która wskazuje negatywne konsekwencje, jakie ponosi jej adresat, gdy nie stosuje się do nakazów lub zakazów określonych w normie prawnej. Każda sankcja – niezależnie od jej charakteru i źródła – powinna być efektywna, odstrasżająca i proporcjonalna. Kryterium efektywności nawiązuje do celów, jakie powinny zostać zrealizowane poprzez nałożenie sankcji. Efektywność oznacza zatem zdolność sankcji do osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę. Sankcjom przewidzianym w KomSądU ustawodawca przypisał różne cele, w znacznej zaś części cele te pokrywają się z funkcjami sankcji, czyli rzeczywistymi, obiektywnymi skutkami, jakie dana sankcja

⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o komornikach sądowych, Sejm RP VIII kadencji, Druk sejmowy Nr 1582, s. 1.

⁸ Np. sankcja odwołania w drodze decyzji asesora z zajmowanego stanowiska w sytuacji dopuszczenia się rażącego lub uporczywego naruszenia przepisów prawa, zawarta w art. 144 ust. 1 pkt 1 KomSądU.

⁹ Np. sankcja zawieszenie aplikanta w czynnościach zawarta w art. 99 KomSądU.

¹⁰ Zob. regulacja zawarta w art. 215 KomSądU, dająca możliwość złożenia przez MS wniosku do SN o uchylenie uchwały organu samorządu komorniczego w razie podjęcia jej z naruszeniem prawa.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.

¹² T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119 ze zm.

¹³ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1725.

wywiera¹⁴. Sankcja odstrasżająca to sankcja zdolna do spełniania roli prewencyjnej, tak w płaszczyźnie prewencji indywidualnej i generalnej, tzn. oddziałuje na samego jej adresata, jak również na potencjalnych innych sprawców tożsamyh lub podobnych zachowań nieakceptowanych przez ustawodawcę. Natomiast sankcja proporcjonalna to taka, której stopień dolegliwości nie przekracza ani charakteru, ani wagi naruszenia, będącego podstawą do jej nałożenia, a przy jej stosowaniu – jeśli sankcja ma charakter fakultatywny lub istnieje możliwość jej stopniowania – zostały uwzględnione indywidualne okoliczności konkretnej sprawy. Inaczej rzecz ujmując, sankcja proporcjonalna to sankcja sprawiedliwa, gdy idzie o stopień dolegliwości – ani zbyt dotkliwa, ani zbyt lekka¹⁵. Nadto – co istotne, w orzecznictwie TK podkreśla się, że przepis przewidujący nałożenie sankcji powinien być jasny i jednoznaczny, aby jego adresaci mogli poznać zakres ciążących na nich obowiązków i skutki grożące za ich niewykonanie¹⁶.

Sankcje prawne zawarte w KomSądU i skierowane wobec komorników można rozpatrywać w kilku płaszczyznach. Pierwszą z nich są przesłanki warunkujące stosowanie sankcji. W tym zakresie szczególną uwagę należy zwrócić na charakter odpowiedzialności prawnej komornika za naruszenie norm prawnych. Odpowiedzialność ta, w zależności od założeń ustawodawcy, może być oparta na zasadzie winy lub też mieć charakter obiektywny. Ukształtowanie odpowiedzialności komornika na zasadzie winy za naruszenie normy wymaga nie tylko stwierdzenia obiektywnego stanu niezgodności jego zachowania z treścią normy, ale także winy za zaistniałe zdarzenie (naruszenie normy). Wina ta może przybrać postać winy umyślnej, jak i nieumyślnej. Z kolei odpowiedzialność obiektywna wiąże powstanie odpowiedzialności tylko i wyłącznie z zaistnieniem zdarzenia, które kwalifikowane jest przez ustawę jako naruszenie normy prawnej. Charakterystyczne dla tego typu odpowiedzialności jest jej oderwanie od konieczności stwierdzenia winy, wystarczy jedynie ustalenie samego faktu naruszenia prawa. Drugim zagadnieniem wymagającym przeanalizowania jest charakter i stopień surowości sankcji w relacji do wagi stwierdzonego naruszenia. Swoboda ustawodawcy w określaniu sankcji za niedopełnienie obowiązku nie jest nieograniczona. Konstytucja RP wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego z zasadą państwa prawnego na czele, a także praw i wolności jednostki. Ustawodawca, określając sankcję za naruszenie prawa, musi m.in. respektować zasadę równości, zasadę sprawiedliwości społecznej, jak również zasadę proporcjonalności własnego wyrokowania. Oznacza to, że ustawodawca nie może stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych,

¹⁴ W niniejszym opracowaniu, o czym będzie mowa w Rozdziale I § 2, pojęcia „cel” i „funkcja” mają różne znaczenia. Cel sankcji jest rozumiany wyłącznie jako zamierzony rezultat jej ustanowienia, funkcja zaś oznacza rzeczywisty skutek działania sankcji.

¹⁵ Zob. J. Łuczak-Tarka, w: D. Lubasz, M. Namysłowska (red.), Akt o usługach cyfrowych. Komentarz, Warszawa 2024, s. 911 i E. Łętowska, Sankcje w prawie cywilnym – zarys problemu, MoP 2013, Nr 19, s. 1016.

¹⁶ Zob. orz. TK z 20.4.1993 r., P 6/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 8 i wyr. TK z 7.4.2011 r., K 4/09, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 20.

oderwanych od stopnia naganności zachowania jednostki, na co niejednokrotnie zwracał uwagę TK¹⁷. Trzecią płaszczyzną, na którą należy zwrócić uwagę, jest forma i tryb stosowania sankcji prawnych. Podnieść przy tym należy, że przewidziane w KomSądU sankcje prawne nie tylko są nakładane w wyniku aktu stosowania prawa (decyzji administracyjnej, orzeczenia sądu itp.), po przeprowadzeniu stosownej procedury. W komentowanej ustawie spotkać można także sankcje prawne nakładane z mocy prawa, a więc niezależnie od woli, zamiaru, a nawet wiedzy jakiegokolwiek podmiotu¹⁸. W zakresie dotyczącym sankcji nakładanych w wyniku aktu prawnego poświęcenia uwagi wymagają trzy kwestie, a mianowicie: rodzaj procedury, w jakiej dana sankcja jest nakładana; organu kompetentnego do jej stosowania oraz możliwość następczej kontroli aktu stosowania prawa zawierającego sankcję.

Celem niniejszego opracowania jest analiza przepisów KomSądU zawierających sankcje prawne wobec komorników sądowych, w tym omówienie ich funkcji, a więc rzeczywistych, obiektywnych skutków ich stosowania, a także odpowiedź na pytanie, czy sankcje te są adekwatne, racjonalne i współmiernie dolegliwe w stosunku do charakteru naruszenia prawa. Prowadzenie rozważań w tym zakresie będzie oparte na wyżej wskazanych trzech płaszczyznach badawczych.

Hipotezą badawczą jest założenie, że obowiązujące w KomSądU regulacje prawne dotyczące sankcji stosowanych wobec komorników sądowych, w wielu przypadkach, nie zapewniają adekwatnego, spójnego i sprawiedliwego mechanizmu ich odpowiedzialności za zachowania podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej, co w praktyce prowadzi lub może prowadzić do naruszenia standardów konstytucyjnych.

Publikacja została podzielona na cztery rozdziały. Pierwszy z nich – mający w istocie charakter wstępny – poświęcony został ogólnym zagadnieniom dotyczącym omawianej w pracy materii. Przedstawiono pojęcie, funkcje sankcji prawnych oraz dokonano ich klasyfikacji w ujęciu ogólnym, zaś w dalszej kolejności wymieniono sankcje zawarte w KomSądU. Następnie poruszono, istotne dla dalszych rozważań, zagadnienia związane zarówno z tworzeniem, jak i wykładnią prawa. Omówiono zasadę racjonalnego prawodawcy oraz zwrócono uwagę na wpływ tej koncepcji na wykładnię prawa. Wskazano także sytuacje uzasadniające odstępianie od językowego sensu przepisu.

Rozdział drugi obejmuje rozważania na temat sankcji o charakterze zabezpieczającym. Omówiono w nim trzy rodzaje sankcji prawnych przewidzianych w KomSądU, których podstawowym zadaniem jest ochrona, czy inaczej – zabezpieczenie społeczeń-

¹⁷ Zob. wyr. TK z 17.10.2024 r., P 3/23, OTK-A 2024, Nr 90; wyr. TK z 21.10.2015 r., P 32/12, OTK-A 2015, Nr 9, poz. 148; wyr. TK z 21.4.2015 r., P 40/13, OTK-A 2015, Nr 4, poz. 48; wyr. TK z 15.10.2013 r., P 26/11, OTK-A 2013, Nr 7, poz. 99; wyr. TK z 18.7.2013 r., SK 18/09, OTK-A 2013, Nr 6, poz. 80; wyr. TK z 12.4.2011 r., P 90/08, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 21; wyr. TK z 25.3.2010 r., P 9/08, OTK-A 2010, Nr 3, poz. 26; wyr. TK z 15.1.2007 r., P 19/06, OTK-A 2007, Nr 1, poz. 2, a także post. TK z 9.12.2008 r., P 52/07, OTK-A 2008, Nr 10, poz. 184.

¹⁸ Zob. sankcja w postaci obowiązku zapłaty przez komornika uprawnionemu odsetek ustawowych za opóźnienie od kwot otrzymanych i nierozliczonych w terminie (art. 31 ust. 2 KomSądU).

stwa przed komornikami, którzy naruszając przepisy prawne, wykazali, że dalsze wykonywanie przez nich zawodu komornika byłoby niebezpieczne dla społeczeństwa, w szczególności aktualnych i potencjalnych uczestników postępowań egzekucyjnych. Do tych środków prawnych należy zaliczyć zawieszenie komornika w czynnościach, odwołanie komornika z zajmowanego stanowiska oraz odsunięcie komornika od wykonywania czynności.

Trzeci rozdział dotyczy odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników. W rozdziale tym omówiono przepisy materialnoprawne zawierające przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników, kary dyscyplinarne, jak i inne sankcje prawne wymierzane w postępowaniu dyscyplinarnym. Nadto, poddano analizie przepisy proceduralne regulujące postępowanie przed sądami dyscyplinarnymi I i II instancji. Podjęto w nim także próbę zestawienia odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników z innymi rodzajami odpowiedzialności prawnej, w szczególności z instytucją odwołania komornika z zajmowanego stanowiska. Niejednokrotnie bowiem czyn stanowiący przewinięcie dyscyplinarne wyczerpuje jednocześnie przesłankę odwołania komornika z zajmowanego stanowiska.

W ostatnim, czwartym rozdziale omówiono pozostałe sankcje przewidziane w KomSądU, których adresatami są komornicy. Zaprezentowano w nim sankcje nałożone na komorników *ex lege*, jak i w wyniku wydania aktu prawnego. Do pierwszej z tych grup należą sankcje w postaci: utraty mocy powołania na stanowisko komornika, wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika, obowiązek zapłaty odsetek ustawowych za opóźnienie, a także znaczna część sankcji odnoszących się do praw korporacyjnych w samorządzie komorniczym. Drugą zaś grupę tworzą sankcje w postaci: obowiązku naprawienia szkody, sygnalizacji naruszeń prawa, wytyku komorniczego oraz odwołania z funkcji członka komisji dyscyplinarnej.

Opracowanie zamyka podsumowanie, w którym przedstawiono uwagi *de lege lata* oraz *de lege ferenda* wynikające z przeprowadzonych w pracy analiz poszczególnych sankcji prawnych zawartych w KomSądU.

W toku prowadzonych badań posłużono się metodą dogmatyczno-prawną, typową dla nauk prawnych i opartą na analizie obowiązujących przepisów prawnych w danym obszarze. Dodatkowo, w pracy wykorzystano metodę historyczno-porównawczą, której rola miała charakter uzupełniający. Została ona użyta tam, gdzie konieczne było umieszczenie konkretnych instytucji prawnych w szerszym kontekście historycznym, zwłaszcza dla zrozumienia irracjonalności niektórych środków represyjnych.

Publikacja uwzględnia stan prawny na dzień 15.3.2025 r.

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl