

## UZASADNIENIE

Projektowana ustawa o komornikach sądowych ma zastąpić obecnie obowiązującą ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1138, późn. zm.), w zakresie ustroju i zasad wykonywania zawodu komornika sądowego. Problematyka opłat i kosztów działalności komornika sądowego będzie bowiem przedmiotem odrębnej regulacji.

Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji (dalej u.k.s.e.) była wielokrotnie nowelizowana (ponad czterdzieści razy, w tym pięciokrotnie w sposób kompleksowy). Wspomniane nowelizacje dotyczyły w szczególności: odejścia od urzędniczego statusu komornika sądowego i zbliżenia tego zawodu do wolnych zawodów prawniczych, przy jednoczesnym zachowaniu pozycji komornika jako funkcjonariusza publicznego, zmiany zasad nadzoru administracyjnego nad działalnością komorników, przemodelowania zasad powoływania komorników, zmiany zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników oraz nadania nowego znaczenia pojęciu rewiru komorniczego, tworząc stan, w którym w jednym rewirze może działać wielu komorników.

Konsekwencją powyższych nowelizacji jest naruszenie wewnętrznej spójności ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz jej przejrzystości. Konieczne było zatem opracowanie nowej regulacji dotyczącej powyższych zagadnień.

Ponadto za opracowaniem nowej ustawy przemawia potrzeba wprowadzenia rozwiązań przywracających zaufanie do zawodu komornika sądowego jako funkcjonariusza publicznego oraz zwiększających nadzór nad komornikami.

Projekt ustawy składa się z 14 rozdziałów.

Rozdział 1 zawiera przepisy ogólne projektowanej ustawy. Określono w nim zakres przedmiotowy ustawy oraz podstawowe instytucje prawne związane z ustrojem i zasadami wykonywania zawodu komornika sądowego. Komornik dalej pozostanie funkcjonariuszem publicznym, korzystającym ze szczególnej ochrony prawnokarnej i poddanym zasadom odpowiedzialności prawnokarnej właściwym dla funkcjonariuszy publicznych. Utrzymana zostanie zasada wyłączności komorników sądowych jako jedynych (obok sądów) organów egzekucyjnych wykonujących orzeczenia wydane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Jednoznacznie zostało wskazane, że w zakresie wykonywania czynności w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym komornicy

wykonywają władzę publiczną i są jej organem. Dodatkowo podkreślono zasadę, że doręczanie przez komornika korespondencji odbywać się będzie wyłącznie na zlecenie organów procesowych. Uregulowano również zakres i sposób sporządzania protokołu stanu faktycznego.

W zakresie nadzoru administracyjnego pozostawiono zasadę, że komornik nadal pozostaje funkcjonariuszem publicznym działającym przy określonym sądzie rejonowym, przy czym podkreślono rolę prezesa sądu rejonowego, jako najważniejszego i podstawowego ogniwa nadzoru administracyjnego (nadzór odpowiedzialny). W związku z powyższym prezes sądu rejonowego został wyposażony w dodatkowe szerokie kompetencje nadzorcze, które szczegółowo zostały omówione w rozdziale 9 projektu ustawy. Niezależnie od powyższego w rozdziale tym zawarto także przepisy o dodatkowych kompetencjach sądu jako organu nadzoru judykacyjnego, które służą poprawie komunikacji między sądem a prezesem sądu, przy którym działa komornik z jednej strony, z drugiej zaś pozwalają na skuteczniejsze egzekwowanie wytycznych sądów wobec komorników.

Należy przy tym wskazać, że zwiększenie nadzoru publicznego nad wykonywaniem zawodu komornika nie prowadzi do naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym, w drodze ustawy, można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Trzeba zauważyć, że powołany przepis przewiduje możliwość tworzenia w drodze ustawy samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Zgodnie z nim to od decyzji ustawodawcy zależy nadanie, w drodze ustawy, danemu zawodowi statusu zawodu zaufania publicznego i wykreowanie samorządu tego zawodu. Tak więc to ustawodawca określa poszczególne, odrębne zawody zaufania publicznego oraz określa szczegółowe zasady ich wykonywania. Należy przy tym zaznaczyć, że Konstytucja RP, ustanawiając w art. 17 ust. 1 zasadę, iż w ramach zawodów zaufania publicznego można tworzyć samorządy zawodowe sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów, nie definiuje czym jest „zawód zaufania publicznego”. Niewątpliwie prawodawca odwołał się tu do dotychczas funkcjonującej tradycji prawnej wychodząc z założenia, że kwestia ta jest dostatecznie jasna. W doktrynie

wskazuje się przy tym, że ważną cechą przesądzającą o tym, że mamy do czynienia z zawodem zaufania publicznego jest okoliczność, że przedstawiciele danego zawodu zajmują się świadczeniem usług w sytuacji zagrożenia dóbr traktowanych jako dobra społeczne. Tymczasem komornik nie świadczy żadnych usług wobec stron postępowania egzekucyjnego lub zabezpieczającego, lecz wykonuje władzę publiczną – państwowe imperium w zakresie przymusowego wykonywania orzeczeń. Odróżnia go to całkowicie od innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych, którzy realizują swoje zadania – co do zasady – w ramach mniej lub bardziej ograniczonej swobody kontraktowej i tylko wyjątkowo zmuszeni są świadczyć swoje usługi w warunkach przymusu (np. wyznaczeni przez sąd na obrońcę z urzędu i za urzędową stawkę). Komornik z zasady ma obowiązek prowadzić każdą sprawę, o ile jest do jej prowadzenia właściwy, a wnioskodawca przedłoży mu stosowny dokument umożliwiający wszczęcie postępowania (w większości przypadków dokumentem tym jest tytuł wykonawczy). Prowadzenie postępowania egzekucyjnego nie jest zatem w większym stopniu świadczeniem usług niż rozpatrzenie sprawy administracyjnej (np. o wydanie stosownego zezwolenia). Powyższe prowadzi do uznania, że komornik nie jest zawodem zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, choć posiada pewne cechy właściwe tym zawodom. Stanowisku temu dano wyraz w projekcie ustawy.

Niezależnie od powyższego trzeba zaznaczyć, że na gruncie omawianego przepisu ustawy zasadniczej jego redakcja sugeruje, iż podstawowym celem ustrojodawcy było z jednej strony zastrzeżenie dla aktów ustanawiających samorząd zawodowy formy ustawy, z drugiej zaś wyraźne wskazanie na dopuszczalność powoływania takich twórców ustrojowych – zważywszy, że docelowo mogą być im przyznawane uprawnienia władcze, z natury zastrzeżone dla władzy publicznej. Gdyby celem ustrojodawcy było ustanowienie zasady, że każdy zawód zaufania publicznego obligatoryjnie powinien posiadać samorząd zawodowy, to w Konstytucji zawarto by zapewne zapis „w celu sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego tworzy się samorzady zawodowe”. Można zasadnie domniemywać, że w ślad za tym poszłoby jednoczesne zdefiniowanie, jakie są minimalne warunki uznania danego zawodu za „zawód zaufania publicznego” (nałożenie określonego obowiązku *ex definitione* implikuje konieczność jednoznacznego określenia warunków jego obowiązywania). Stąd też samorzady

zawodowe nie posiadają pierwotnych (przyrodzonych) uprawnień, lecz wykonują *imperium* państwowe w zakresie przekazanym im ustawą szczegółową, kreującą dany samorząd. Przyznanie ustawodawcy w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP prawa do wyodrębnienia w drodze ustawy poszczególnych zawodów zaufania publicznego, pozostawia mu daleko idącą możliwość określenia warunków wykonywania tego zawodu oraz zakresu uprawnień przysługujących samorządom zawodowym reprezentującym te zawody. Utworzenie samorządu zawodowego prowadzi bowiem do przekazania w określonym zakresie wykonywania funkcji państwa temu samorządowi, co nie oznacza jednak nieodwracalnego wyzbycia się przez państwo przysługujących mu prerogatyw w zakresie danej materii.

Trybunał Konstytucyjny, podzielając wskazany pogląd, podkreślił w wyroku z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08, że wypełnianie przez samorząd zawodowy funkcji, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, nie może być pozostawione nieskrępowanemu prawem uznaniu korporacji samorządowych i ich organów. Wolność wykonywania zawodu zaufania publicznego nie może mieć bowiem charakteru absolutnego i musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności, gdy chodzi o uzyskanie prawa do wykonywania tego zawodu, wyznaczanie sposobów i ram jego sprawowania, a także określenie powinności wobec państwa, czy samorządu zawodowego. W ocenie Trybunału konstytucyjna gwarancja „wolności wykonywania zawodu” nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo wielu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, lecz wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji, zwłaszcza gdy chodzi o zawód zaufania publicznego. Z kolei w wyroku z dnia 30 listopada 2011 r., o sygn. K 1/10, Trybunał Konstytucyjny przyjął, że z uwagi na to, iż dbałość o należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest pierwotnie zadaniem państwa, które może zostać przekazane na zasadzie decentralizacji samorządowi zawodowemu, ustawodawca ma pewną swobodę co do zakresu pieczy powierzanej samorządowi. Zakres ten może być więc ograniczony, jeżeli tylko ustawodawca zdecydował się na przyjęcie takiego właśnie modelu, jednocześnie zapewniając w interesie publicznym inne adekwatne środki zagwarantowania należytego poziomu usług świadczonych przez członków korporacji zawodowej (zob. też uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10).

Tym samym, aby udzielić odpowiedzi na pytanie, jak daleko mają sięgać kompetencje samorządu zawodowego, nawet jeśli uznamy go za samorząd zrzeszający osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, należy odpowiedzieć na pytanie, jaka jest specyfika wykonywania danego zawodu i jak dalece działalność jego przedstawicieli oddziałuje na społeczeństwo. Nawet w razie przyjęcia, że w aktualnym stanie prawnym, komornik sądowy może być uznany za zawód zaufania publicznego, należy zauważyć, że jego działalność polega przede wszystkim na wykonywaniu w stosunku do obywateli władzy publicznej w oparciu o udzielone mu w związku z powołaniem na to stanowisko *imperium*. Komornik, wykonując swoje obowiązki, w sposób oczywisty wchodzi niezwykle daleko w podstawowe konstytucyjnie chronione prawa i wolności, w tym w prawo do prywatności, miru domowego, prawo własności, zaś same uciążliwości związane z egzekucją skutkują zazwyczaj pogorszeniem warunków bytowych jednostki lub mogą spowodować utratę jej płynności finansowej. Mając powyższe na uwadze, jak również fakt, że swoją władzę komornik czerpie wyłącznie od państwa, w interesie publicznym leży, aby to właśnie państwo miało pełną kontrolę nad tym, komu władzę powierza, aby miało pełen wgląd w czynności komornika – funkcjonariusza publicznego i posiadało możliwość szybkiego usuwania stwierdzonych nieprawidłowości, jak też możliwość pozbawiania urzędu osób go niegodnych, albowiem dalsze wykonywanie przez te osoby obowiązków mogłoby spowodować niepowetowane szkody. Powyższe automatycznie implikuje to, że w interesie społecznym jest, aby uprawnień tych nie powierzać korporacji zawodowej – zważywszy, że komornicy czerpią swoją władzę nie od korporacji, lecz od państwa właśnie, i to nie w interesie i imieniu korporacji, lecz państwa ją sprawują. Sytuacja zawodowa komorników jest więc zasadniczo odmienna od sytuacji radców prawnych czy adwokatów, którzy realizują swoje uprawnienia przede wszystkim w oparciu o posiadane kompetencje, w tym wiedzę i doświadczenie, lecz nie czerpią samej możliwości wykonywania swojego zawodu od państwa, albowiem nie wiąże się on ze sprawowaniem *imperium* w zakresie przymusowego wykonywania wyroków wydawanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy też dodać, że proponowane w projekcie zwiększenie nadzoru nad komornikami pozostaje w zgodzie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), ponieważ następuje ono w drodze ustawy i jest podyktowane ochroną praw zarówno wierzycieli jak i dłużników, z uwzględnieniem interesu publicznego.

Ponadto projektodawca kładzie nacisk na osobiste wykonywanie czynności przez komornika, co wynika m.in. z projektowanego art. 3 ust. 2, zgodnie z którym czynności w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, jak również inne ustawowe zadania, komornik wykonuje osobiście. Tylko komornik, nie zaś zatrudniony przez niego asesor, aplikant czy inny pracownik, jest funkcjonariuszem publicznym. Zasada osobistego wykonywania czynności przez komornika (i nielicznych od niej, wymuszonych koniecznością wyjątków) znajduje rozwinięcie w szczegółowych przepisach ustawy, dotyczących zwłaszcza asesorów komorniczych, przy uwzględnieniu zasady, że asesura służy praktycznemu przygotowaniu do samodzielnego wykonywania zawodu komornika. Jednocześnie w sposób stanowczy odstąpiono od dotychczas obowiązującej regulacji pozwalającej na podejmowanie niektórych czynności egzekucyjnych upoważnionym aplikantom komorniczym.

Inne istotne rozwiązania, co do zasad używania pieczęci przez komornika, zawiera art. 6 projektu. W przepisie tym proponuje się, że komornik będzie używał okrągłej pieczęci urzędowej z godłem Rzeczypospolitej Polskiej, wskazującej w otoku pełnioną funkcję, sąd rejonowy, przy którym działa, siedzibę kancelarii oraz oznaczony cyfrą rzymską jej numer porządkowy. W ten sposób rozwiązany zostanie problem posługiwania się przez zastępców komorników pieczęciami zastępowanych komorników, którzy zostali zawieszni w swoich czynnościach. Komornik używać będzie również pieczęci imiennej. Obowiązek używania pieczęci nie dotyczy pism w postaci elektronicznej. Z kolei zastępca komornika używać będzie pieczęci urzędowej zastępowanego komornika oraz własnej pieczęci imiennej, z zaznaczeniem, że działa w zastępstwie.

W projektowanym art. 7 ust. 2, celem rozstrzygnięcia dotychczasowych wątpliwości interpretacyjnych (kancelaria komornicza jest zbliżona do swoistego urzędu obsługującego komornika), wprowadzono ustawową definicję kancelarii komorniczej, zaś w ust. 1 tego artykułu położono nacisk na indywidualny charakter prowadzonej działalności. Wskazane zasady znajdują szersze rozwinięcie w rozdziale 7.

W zakresie właściwości miejscowej komorników projekt ustawy zasadniczo podtrzymuje rozwiązania przyjęte w dotychczas obowiązującej regulacji, przy czym, z uwagi na indywidualny charakter prowadzonej działalności oraz konieczność osobistego podejmowania czynności, wprowadzono dalsze ograniczenia możliwości

przyjmowania spraw spoza rewiru. Z jednej strony bowiem przyjęto w art. 10 ust. 1 projektu, że komornik może przyjmować sprawy jedynie z obszaru apelacji, na terenie której działa (a nie jak dotychczas z obszaru całego kraju), z drugiej zaś strony w ust. 4 tego artykułu nastąpiło dalsze ograniczenie liczbowego przyjmowania spraw z wyboru wierzyciela. Jest to konsekwencją dalszego ograniczania zjawiska tzw. „hurtowni komorniczych” i preferowania kancelarii małych i średnich, jako cechujących się najwyższą sprawnością i skutecznością w zakresie prowadzonych egzekucji. Przepis powyższy harmonizuje zarazem przepisy o funkcjonowaniu kancelarii komorniczych z regulacjami dotyczącymi sądownictwa powszechnego w zakresie kryterium liczby spraw. Skoro w art. 10 § 1a–1d ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadzono zasadę, że kryterium istnienia sądu rejonowego powinien stanowić wpływ spraw w liczbie przynajmniej 5000, to wydaje się, że tożsama liczba spraw, jako maksymalna, uwzględniająca bardzo dobrą organizację pracy kancelarii komorniczej i wyróżniające efekty jej pracy (w rozumieniu art. 10 ust. 3 i 4 projektu), powinna być przyjęta jako górny limit przyjmowania spraw z wyboru wierzyciela. W przeciwnym razie brak wskazanych ograniczeń lub dopuszczenie znacznie wyższego limitu spraw przyjmowanych przez komornika utrwaliłoby stan, w którym rozmiary funkcjonujących w rewirze kancelarii komorniczych znacznie przewyższały rozmiary sądu, przy którym działają, co w praktyce może uniemożliwiać efektywne sprawowanie kontroli nad takim komornikiem przez prezesa sądu. Dodatkowo w art. 10 ust. 5 i 6 doprecyzowano zasady, na jakich ma się odbywać ustalanie warunków dopuszczalności przyjmowania spraw z wyboru wierzyciela, albowiem dotychczasowe przepisy w tym zakresie rodziły pewne rozbieżności interpretacyjne w doktrynie i praktyce.

W rozdziale 2 zostały uregulowane kwestie związane z powoływaniem i odwoływaniem komorników.

W projektowanym art. 11 ust. 1 przewiduje się, że na stanowisko komornika będzie mogła zostać powołana osoba, która:

- 1) posiada obywatelstwo polskie;
- 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- 3) jest nieskazitelnego charakteru;
- 4) nie była karana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
- 5) nie jest podejrzana o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;

- 6) ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra prawa lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) jest zdolna, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków komornika;
- 8) odbyła aplikację komorniczą;
- 9) złożyła egzamin komorniczy;
- 10) pracowała w charakterze asesora komorniczego co najmniej 2 lata;
- 11) ukończyła 28 lat.

W art. 11 ust. 1 pkt 3 wprowadzono przesłankę „nieskazitelnego charakteru” jako miernik obiektywny wobec kandydata na komornika. Nieskazitelny charakter to całokształt cech indywidualnych, zdarzeń i okoliczności składających się na wizerunek osoby pełniącej obowiązki funkcjonariusza publicznego. Zmiana polega na tym, że wprowadzana cecha odnosi się do rzeczywistych właściwości danego kandydata, podczas gdy „nieposzlakowana opinia” dotyczy jedynie przekonań środowiska, w praktyce komorniczego, o opiniowanym. Zmiana ta dostosowuje omawianą przesłankę do funkcjonujących już regulacji zawartych w Prawie o ustroju sądów powszechnych (dotyczących sędziów i referendarzy), Prawie o prokuraturze, Prawie o adwokaturze oraz Prawie o notariacie. Utrzymywanie dotychczasowego kształtu regulacji w tym przedmiocie jest bezcelowe i stanowiłoby niczym nieuzasadniony wyjątek w zasadach naboru do szeroko rozumianych zawodów prawniczych. W celu podwyższenia poziomu merytorycznego komorników, przyjęto bez wyjątków zasadę, że osoba wykonująca zawód komornika sądowego, której przysługuje status funkcjonariusza publicznego i status organu egzekucyjnego, musi być prawnikiem. Warto tutaj odnotować, że dotychczasowa regulacja przewidywała możliwość wykonywania zawodu komornika przez osoby niebędące prawnikami, co należy ocenić zdecydowanie krytycznie. Ponadto, w porównaniu do dotychczasowej regulacji, podniesiono granicę minimalnego wieku (z 26 na 28 lat), co jest podyktowane m.in. tym, że komornik jako funkcjonariusz publiczny wyposażony jest w daleko idące kompetencje o charakterze władczym, co wymaga posiadania pewnego doświadczenia życiowego. Niewątpliwie takie rozwiązanie jest zbliżone do unormowań dotyczących dolnej granicy wieku sędziego.

Art. 11 ust. 2 projektu przewiduje, że od wymogu odbycia aplikacji komorniczej i zdania egzaminu komorniczego zwolnione zostają osoby, które ukończyły aplikację



sędziowską, prokuratorską, adwokacką, radcowską lub notarialną i zdały wymagany egzamin, oraz osoby, które były zatrudnione na stanowisku referendarza sądowego. Rozwiązanie to jest rozwiązaniem analogicznym do przyjętych w ustawach określających zasady dostępu do innych zawodów prawniczych. Zważywszy zresztą, że wskazane aplikacje są dłuższe, a kończący je egzamin ma szerszy zakres przedmiotowy niż egzamin komorniczy, zwolnienie od wymogów przewidzianych w ust. 1 pkt 8 i 9 jest w pełni uzasadnione. Dotyczy to również referendarzy sądowych, którzy z mocy przysługujących im uprawnień mogą uczestniczyć w czynnościach nadzoru judykacyjnego sprawowanego nad komornikami. Wymienione osoby od razu mogą zostać powołane na stanowisko asesora komorniczego i na nim, pod okiem komornika, nabyć niezbędnego doświadczenia praktycznego.

W projektowanym art. 11 ust. 4 zawarto katalog osób, których nie dotyczy wymóg ukończenia aplikacji komorniczej. Należy zaznaczyć, że pkt 2 tego przepisu nie zawiera definicji legalnej „kancelarii adwokackiej” i „kancelarii radcy prawnego”, która ograniczałaby te pojęcia do kancelarii danego zawodu prawniczego w rozumieniu prawa polskiego. Regulacja ta jest *de facto* powtórzeniem obecnej regulacji, a zawarte w niej odesłania do art. 4a ust. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze i art. 8 ust. 1 ustawy o radcach prawnych dotyczą jedynie „spółek” adwokatów lub radców prawnych. W rezultacie proponowana regulacja nie zmierza do ograniczenia swobody przepływu osób (art. 45 i art. 49 TFUE).

Warto zauważyć, że zmieniono w stosunku do stanu obecnego wymogi w zakresie wykazywania przez kandydatów na komorników, że posiadają zdolność psychiczną i fizyczną pozwalającą na pełnienie obowiązków komornika. Dotychczas wystarczające było zaświadczenie lekarza medycyny pracy, zaś projektowany art. 13 ust. 4 nakazuje w tym zakresie stosować odpowiednio przepisy dotyczące sędziów (podobnie czyni to art. 77 § 2 Prawa o prokuraturze). Dla zapewnienia, że do służby komorniczej będą przystępować kandydaci dający rękojmię należytego wykonywania swoich obowiązków, w zakresie przeprowadzania niezbędnych badań lekarskich i psychologicznych przyjęto w art. 13 ust. 4 regułę, że odpowiednie zastosowanie będą miały przepisy dotyczące wydawania zaświadczeń kandydatom na stanowisko sędziowskie. Rozporządzenie wydane na podstawie art. 57 § 10 u.s.p. określa kwalifikacje lekarzy wydających stosowne zaświadczenia i tryb przeprowadzania badań oraz wydawania zaświadczeń. Ostatecznej oceny dokonuje w konkretnym przypadku

uprawniony lekarz. Co istotne, badania na stanowisko sędziego obejmują również badania stanu psychicznego i badania psychologiczne. Mając na uwadze charakter pracy komornika – w tym znaczny zakres powierzanej mu władzy i okoliczność, że wiele czynności egzekucyjnych dokonywanych jest w warunkach, którym towarzyszy konflikt i duży poziom stresu, badanie psychicznych predyspozycji do zawodu przez odpowiednich specjalistów jest pożądane.

Komornika powoływać będzie Minister Sprawiedliwości na wniosek zainteresowanego, po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby komorniczej o osobie ubiegającej się o powołanie. W projektowanej ustawie zapisano wprost, że rada izby komorniczej nie ma statusu strony w toczącym się postępowaniu administracyjnym, w celu rozwiania pojawiających się wątpliwości w tym zakresie i wyeliminowania rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Minister Sprawiedliwości będzie mógł odmówić powołania na stanowisko, jeżeli utworzenie nowego stanowiska w rewirze objętym wnioskiem nie jest celowe lub liczba komorników działających w danym rewirze jest wystarczająca. Oceny tej Minister ma dokonywać z uwzględnieniem potrzeby prawidłowego i sprawnego wykonywania czynności, o których mowa w art. 3, stanu zaległości spraw o egzekucję i wielkości wpływu w danym rewirze. Minister Sprawiedliwości będzie mógł odmówić powołania na stanowisko, zwłaszcza gdy na skutek powołania komornika średnia liczba spraw w danym rewirze byłaby niższa niż 1000 spraw na jednego komornika. Średnią liczbę spraw ustala się, dzieląc liczbę spraw, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2, z wyłączeniem spraw z wyboru wierzyciela, które wpłynęły w roku kalendarzowym poprzedzającym złożenie wniosku.

W projektowanym art. 17 określono tryb przyjmowania od komornika ślubowania. Jest to zdarzenie o tyle istotne, że dopiero z chwilą złożenia ślubowania kandydat na stanowisko komornika uzyskuje status komornika oraz nabywa prawo wykonywania czynności, o których mowa w art. 3. Z tą też datą nawiązuje się między komornikiem a prezesem sądu, przy którym działa, stosunek służbowy. Stosunku tego nie należy jednak utożsamiać ze stosunkiem pracy. Możliwość uznania komornika wprost za pracownika sądu wyklucza choćby sposób finansowania działalności egzekucyjnej komornika – uzyskiwanie wynagrodzenia prowizyjnego i sposób organizacji pracy kancelarii komorniczej. Mechanizm ustalania wynagrodzenia jest określony ustawowo, komornik potrąca je sam z uzyskiwanych opłat egzekucyjnych, a prezes sądu nie ma wpływu na jego wysokość. Również w zakresie ustalania tychże opłat komornik działa

w sposób władczy na podstawie przepisów ustawy. W ramach prowadzonej działalności komornik służbowo podlega prezesowi sądu rejonowego, przy czym podległość ta ma charakter publicznoprawny. Nie jest to jednak kierownictwo w rozumieniu art. 22 Kodeksu pracy. Niemniej jednak komornik jest związany orzeczeniami sądu, który może bezpośrednio ingerować w jego działalność egzekucyjną.

W projektowanym art. 18 określono przesłanki zawieszenia komornika w czynnościach, co stanowi rozwinięcie i doprecyzowanie dotychczas obowiązujących regulacji. W szczególności odstąpiono od automatyzmu w zawieszeniu komornika w czynnościach w razie wniesienia przeciwko niemu subsydiarnego aktu oskarżenia w trybie art. 55 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, z późn. zm.). Niezależnie od tego w sposób precyzyjny określono tryb odwoławczy od postanowienia Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie zawieszenia w czynnościach. Odrębną przesłanką zawieszenia w czynnościach stało się wszczęcie przeciwko komornikowi postępowania dyscyplinarnego – niezależnie od osoby oskarżyciela, przy czym warunkiem dopuszczalności zawieszenia w czynnościach na tej podstawie jest to, że zażądano orzeczenia kary wydalenia ze służby komorniczej albo też mimo braku wniosku orzeczono wobec komornika taką karę. Takie rozwiązanie gwarantuje, że uprawnienie do zawieszenia komornika w czynnościach nie będzie nadużywane i następować będzie z uwzględnieniem interesu publicznego.

W art. 19 ust. 1 projektu ustawy uporządkowano kwestie związane z odwoływaniem przez Ministra Sprawiedliwości komornika z zajmowanego stanowiska. Wśród przesłanek odwołania komornika z urzędu wskazano – oprócz uznania komornika przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z powodu choroby lub utraty sił, za całkowicie niezdolnego do pełnienia obowiązków komornika, odmowy bez uzasadnionej przyczyny poddania się takiemu badaniu, mimo skierowania przez Ministra Sprawiedliwości, radę właściwej izby komorniczej lub prezesa właściwego sądu rejonowego, okręgowego lub apelacyjnego, spowodowanie niedoboru finansowego w wysokości przekraczającej 15 000 zł (wskazującego na poważne naruszenie zasad finansowania działalności), nie zawarcie umowy ubezpieczenia o odpowiedzialności cywilnej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 37 ust. 4 projektu ustawy – również ukończenie 65 roku życia.

Jeżeli chodzi o spowodowanie niedoboru finansowego, to każdy przypadek niedoboru może świadczyć o wydatkowaniu środków podlegających dokumentacji na działalność niezgodną z ich przeznaczeniem, co stanowi samoistny delikt dyscyplinarny (art. 220 pkt 3 projektu). W sytuacji jednak, gdy przekroczona zostaje kwota 15 000 zł (tj. czterokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia), zachodzi poważne ryzyko, że komornik nie będzie w stanie tej kwoty uzupełnić z własnych środków, co w konsekwencji może zagrozić środkom należnym wierzycielom i budżetowi państwa.

Przedstawione rozwiązanie w zakresie obniżenia górnej granicy wieku komornika jest uzasadnione szczególnymi okolicznościami towarzyszącymi wykonywaniu przez komornika sądowego czynności w terenie. Nie bez znaczenia jest bowiem stan fizyczny (kondycja) funkcjonariusza publicznego w odniesieniu do warunków oraz ryzyka związanego z osobistym wykonywaniem tego typu czynności. Stąd też zawód komornika sądowego wymaga, poza wysokimi kwalifikacjami prawniczymi, również szczególnej dobrej kondycji fizycznej i odporności psychofizycznej (szerzej zob. R. Reiwer, M. Mazuryk, Problematyka odwołania komornika ze stanowiska ze względu na wiek – aspekty formalnoprawne, *Roczniki Nauk Prawnych*, T. XXV, numer 1/2015, s. 68), która z wiekiem systematycznie się obniża.

Podkreślenia wymaga, że komornik sądowy, jak wskazano w art. 2 projektu ustawy, jest funkcjonariuszem publicznym. Wykonuje on powierzone mu przez państwo zadania, będąc, jako organ egzekucyjny w sprawach cywilnych, organem władzy publicznej. Komornik, działając w ramach określonych ustawowo kompetencji, realizuje jedno z głównych zadań państwa, jakim jest zapewnienie przestrzegania prawa przez przymusowe wprowadzanie wyroków sądowych w życie. Pozwala to określić go jako pomocniczy organ wymiaru sprawiedliwości. Należy zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym cezurą wieku obowiązuje także sędziów, którzy również są funkcjonariuszami publicznymi. Zgodnie z art. 69 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych sędzia może zajmować stanowisko nie dłużej niż do ukończenia 70 roku życia.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz specyfikę zawodu komornika sądowego, należy stwierdzić, że uzasadnione przypuszczenie, iż osiągnięcie pewnego wieku (65 lat) uniemożliwi sprostanie przewidzianym ustawowo obowiązkom, a także wpłynie negatywnie na prawidłowy przebieg postępowania egzekucyjnego, jest przesłanką

odwołania komornika z urzędu, która nie może zostać uznana za dyskryminującą. Warto w tym miejscu dodać, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 363/10, wskazał na tle ówczesnego stanu prawnego, że ukończenie 65 lat życia dotyczy kobiet, jak i mężczyzn i jest terminem prawa materialnego. Upływ terminu prawa materialnego wywołuje skutek prawny w postaci wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialnym. Nie ma więc możliwości przedłużania zatrudnienia komornika. Sąd ten również podniósł, że nie może być mowy o dyskryminacji, w sytuacji gdy ustawa o komornikach sądowych i egzekucji w sposób szczególny traktuje okres zatrudnienia komornika (także kobiety), dopuszczając zatrudnienie do 65 roku życia.

Zaproponowane rozwiązanie ma na celu przede wszystkim zapewnienie ochrony praw i interesów stron postępowania egzekucyjnego, znajdując tym samym uzasadnienie w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przewidującym, że ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw mogą być ustanawiane wyłącznie, gdy są konieczne w demokratycznym państwie m.in. dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, wolności i praw innych osób.

Ponadto projektowana regulacja jest również zgodna z art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – implementowanej do krajowego porządku prawnego ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz. U. z 2016 r. poz. 1219). Przepis ten przewiduje bowiem, że „Państwa Członkowskie mogą uznać, że odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem (...) i jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne”.

Stanowisko analogiczne wobec treści powyższego przepisu zostało przedstawione przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie C-341/08, w którym stwierdzono, że w zakresie, w jakim przepis utrzymujący granicę wieku umożliwiającą wykonywanie danego zawodu, służy realizacji istotnego celu, może zostać uznany za zgodny z dyrektywą 2000/78/WE.

Co jeszcze warto podkreślić, projektowana górna granica wieku dla komorników sądowych, określona jako 65 rok życia, wiąże się z osiągnięciem przez nich uprawnień

emerytalnych i rozwiązanie to uwzględnia wspomnianą wyżej zasadę proporcjonalności. Zadania stojące przed komornikami sądowymi są bardziej wymagające fizycznie niż te, które wiążą się z wykonywaniem zawodu sędziego, czy prokuratora (którzy znakomitą większość czynności wykonują z biurka). Wobec powyższego należy wskazać, że uzasadnionym jest arbitralne określenie górnej granicy wieku dla funkcjonariuszy publicznych wykonujących określone zadania, jeżeli uzyskanie tego wieku wiąże się jednocześnie z uzyskaniem uprawnień do świadczeń emerytalnych (analogicznie jest w przypadku służby żołnierzy zawodowych czy stosunku pracy mianowanych nauczycieli akademickich zatrudnionych w uczelni publicznej). Wydaje się, że obecna maksymalna górna granica wieku określona na poziomie 70 lat jest równie arbitralna i odwoływanie się do wyniku badań lekarskich jest bezprzedmiotowe. Można zupełnie teoretycznie wyobrazić sobie przypadki, w których osoba ponad siedemdziesięcioletnia będzie w na tyle dobrym stanie fizycznym i psychicznym, aby wykonywać obowiązki komornika osobiście i w terenie. Jednak nie zmienia to faktu konieczności ustalenia maksymalnej granicy aktywności zawodowej tych funkcjonariuszy publicznych, z uwzględnieniem specyfiki ich służby. Co do zasady sędziowie i prokuratorzy również będą od 1 października 2017 r. przechodzić w stan spoczynku z ukończeniem 65 roku życia. Wprowadzenie możliwości pełnienia służby po ukończeniu 65 roku życia aż do wieku 70 lat w wypadku sędziów i prokuratorów, o ile ich stan zdrowia na to pozwala, należy traktować raczej jako wyjątek od reguły i wydaje się, że brak przesłanek, aby automatycznie powielać te rozwiązania w odniesieniu do komorników sądowych, od których wymaga się osobistego wykonywania czynności terenowych i to w warunkach stresu zawsze towarzyszącego stosowaniu przymusu państwowego, zwłaszcza w jego najbardziej drastycznych postaciach jak np. eksmisje czy wprowadzanie w posiadanie nieruchomości. Należy zwłaszcza wskazać na okoliczność, że przy w miarę stałej, ograniczonej liczbie wpływających spraw egzekucyjnych, także liczba efektywnie działających kancelarii komorniczych musi być z natury rzeczy ograniczona. Stwierdzenie to musi być odniesione również do racjonalnego i oczekiwanego społecznie założenia, że wspomniana efektywność będzie rezultatem przede wszystkim samodzielnej pracy komorników sądowych. Każde wydłużenie wieku emerytalnego odnoszące się do komorników sądowych uniemożliwia jednocześnie, a przynajmniej znacznie utrudnia, tworzenie kancelarii przez młodych komorników. Z dostępnych

danych statystycznych wynika, że najlepiej funkcjonują kancelarie komornicze obecne „na rynku” od wielu lat i rozwinięcie działalności nowej kancelarii w rewirze takiego komornika nie jest łatwe. Szczególnie widoczne jest to w odniesieniu do rewirów obejmujących niewielkie miejscowości i obszary wiejskie. Granica 65 lat pozwoli z jednej strony zabezpieczyć emerytalnie odchodzących komorników, z drugiej zaś umożliwi niezbędną wymianę pokoleniową w tym zawodzie.

Warto zarazem podkreślić, że w przeciwieństwie do regulacji węgierskiej będącej przedmiotem rozpoznania przez Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie C-286/12 przepisy przejściowe projektu w sposób należyty zabezpieczają „uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób”. Regulacja węgierska obniżała granicę wieku emerytalnego o 8 lat i przewidywała sześciomiesięczne *vacatio legis*. Projekt tymczasem obniża granicę wieku o 5 lat i przewiduje 2-letnie *vacatio legis*. Wady w zakresie przepisów przejściowych były głównym zarzutem, jaki postawił TSUE węgierskiej regulacji. Dodatkowo wskazano, że wiek sędziów, prokuratorów i notariuszy najpierw obniżono do 62 lat, aby go stopniowo, w okresie 8 kolejnych lat ponownie podnieść dla pozostałych roczników do wieku 65 lat. Powyższe doprowadziło TSUE do wniosku, że wskazana zmiana miała charakter instrumentalny i zmierzała do wyeliminowania z rynku pracy jedynie określonych roczników pracowników. Podobnych zarzutów nie sposób postawić projektowanej regulacji, która w sposób stały i niedyskryminacyjny określa docelowy wiek obligatoryjnego zaprzestania działalności przez komorników z uwagi na szczególny charakter ich pracy i dostosowuje ten wiek do wieku pozwalającego na uzyskanie świadczeń emerytalnych z ZUS.

Przewiduje się, że powołanie na stanowisko komornika osób, które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy ukończyły 65 lat, wygasa z upływem 2 lat od wejścia w życie ustawy, nie później jednak niż z dniem ukończenia 70 roku życia (art. 278 projektu).

Należy zwrócić uwagę, że, zgodnie z art. 19 ust. 2 projektu, rozszerzono katalog podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o odwołanie komornika ze stanowiska o prezesa właściwego sądu rejonowego, co pozostaje w zgodzie z instytucją nadzoru odpowiedzialnego, stanowiąc istotny jej element. W przypadku rażącego lub uporczywego naruszenia prawa przez komornika wprowadzono także możliwość odwołania komornika z urzędu przez Ministra Sprawiedliwości, co stanowi rozwinięcie dotychczas przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości uprawnień do odwołania

komornika z urzędu w przypadkach, o których mowa w art. 19 ust. 1 (tożsamych z uprawnieniami z art. 15a ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji). Omawiana regulacja ma na celu pełniejsze i efektywniejsze sprawowanie przez niego nadzoru zwierzchniego nad komornikami i związanego z tym obowiązku niezwłocznego reagowania na wszelkie sytuacje poważnego naruszenia praworządności lub mogące stwarzać ryzyko dalszych naruszeń prawa. Uprawnienie to jest lustrzanym odbiciem uprawnień przysługujących prezesowi sądu apelacyjnego w stosunku do asesorów komorniczych (art. 144 ust. 2 projektu). Jednocześnie w artykule tym rozszerzono i sprecyzowano katalog przesłanek stanowiących podstawę odwołania komornika ze stanowiska, co pozostaje w zgodzie z postulatem zwiększenia nadzoru administracyjnego nad komornikami sądowymi. Ponadto w art. 21 uporządkowano przepisy dotyczące rezygnacji komornika z pełnienia obowiązków.

W art. 22 projektu, realizując dalej zasadę wzmocnienia prezesa sądu rejonowego jako podstawowego ogniwa nadzoru administracyjnego, wprowadzono nową instytucję odsunięcia komornika od wykonywania czynności, co wiązać się powinno ze złożeniem przez prezesa tego sądu wniosku do Ministra Sprawiedliwości o odwołanie komornika ze stanowiska. Rozwiązanie takie powinno służyć podkreśleniu zasady, że reakcja na stwierdzone oczywiste i rażące naruszenie przepisów prawa powinna następować natychmiast na podstawowym szczeblu nadzoru, w miejscu, gdzie do tych naruszeń doszło. Omawiane rozwiązanie jest analogiczne do instytucji odsunięcia sędziego od wykonywania obowiązków sędziowskich znanej z art. 130 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

W rozdziale 3 określono obowiązki i prawa komorników. W dużej mierze proponowane regulacje odzwierciedlają aktualne rozwiązania w tym zakresie. W projektowanych art. 25–31 nastąpiło doprecyzowanie i uporządkowanie przepisów regulujących prawa i obowiązki komornika jako funkcjonariusza publicznego. Wskazane rozwiązania w dużej mierze stanowią powtórzenie obowiązującej regulacji, przy czym w art. 27 ust. 3 przewidziano możliwość zwolnienia komornika z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej. Wprowadzenie możliwości ujawnienia przez komornika okoliczności objętych tajemnicą w postępowaniu dyscyplinarnym albo postępowaniu o odwołanie ze stanowiska ma umożliwić komornikowi podjęcie obrony swoich praw. Art. 28 zawiera istotne *novum* porządkujące istniejący stan prawny, albowiem w sposób



jednoznaczny przyznaje komornikowi prawo legitymowania osób uczestniczących w czynnościach egzekucyjnych.

W art. 30 zawarto istotny zapis, na wzór regulacji dotyczącej sędziów, że czas pracy komornika jest określony wymiarem jego zadań. Przepis ten ustanawia ogólny obowiązek przebywania przez komornika w gotowości służbowej – niezależnie od tego, czy wykonuje czynności związane z prowadzeniem kancelarii, czy też podejmuje działania w terenie. Ze wskazanej regulacji nie wynika natomiast obowiązek dokładnego ewidencjonowania czasu pracy komornika, podobnie jak nie czyni się tego w odniesieniu do sędziów. Art. 30 ust. 3 nakłada jedynie pośrednio na komorników obowiązek zgłoszenia prezesowi właściwego sądu sytuacji, w których nie będą oni wykonywali czynności służbowych, co ma skutkować koniecznością wyznaczenia zastępcy w trybie art. 42 i nast. projektu. Omawiana regulacja kończy ze stanem rzeczy, w którym w żaden sposób nie było podstaw do sprawdzenia, czy komornik rzeczywiście wykonuje swoje obowiązki, czy też jest nieobecny i konieczność prowadzenia kancelarii i podejmowania czynności egzekucyjnych spadała na upoważnionych asesorów i aplikantów.

W przeciwieństwie jednak do dotychczasowej regulacji ustanowiono przejrzyste zasady (por. art. 32 projektu ustawy) składania przez komorników oświadczeń majątkowych, na wzór tych, które dotyczą sędziów, z uwzględnieniem zmian wzorowanych na rozwiązaniach przyjętych w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2103). Oświadczenie o stanie majątkowym dotyczyć ma majątku osobistego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie to powinno zawierać informacje o dochodach osiągniętych z działalności prowadzonej kancelarii, dochodach uzyskanych z innych źródeł i ich wysokości, posiadanych zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach prawa handlowego, a ponadto o nabytym przez tę osobę albo jej małżonka od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, gminy, związku międzygminnego, powiatu, związku powiatów, związku powiatowo-gminnego lub związku metropolitalnego mieniu, które podlegało zbyciu w drodze przetargu. Powyższe oświadczenie komornicy składać będą właściwemu prezesowi sądu apelacyjnego. Analizy danych zawartych w oświadczeniu dokonywać będzie właściwe kolegium sądu apelacyjnego. Kopia oświadczenia przesyłana będzie właściwemu urzędowi skarbowemu. Z kolei jawne informacje

zawarte w oświadczeniach majątkowych właściwy prezes sądu apelacyjnego będzie udostępniał w Biuletynie Informacji Publicznej. Oświadczenie składać się będzie przed objęciem stanowiska, a następnie co roku do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, a także w dniu opuszczenia stanowiska komornika. Analogicznie do regulacji dotyczącej sędziów nałożono również na komorników obowiązek informowania prezesa sądu rejonowego o toczących się z ich udziałem postępowaniach sądowych, a dodatkowo – celem umożliwienia Ministrowi Sprawiedliwości pełnej realizacji uprawnień, o których mowa w art. 18 ust. 1 i 2 – również obowiązek informowania o wszczęciu przeciwko komornikowi postępowania karnego.

Na szczególną uwagę zasługują nowe rozwiązania przyjęte w projektowanym art. 33 ust. 2 i 4, zgodnie z którymi komornik nie może prowadzić działalności gospodarczej. Komornik nie może również:

- 1) być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego;
- 2) być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółdzielni;
- 3) być członkiem zarządu fundacji prowadzącej działalność gospodarczą;
- 4) posiadać w spółce prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego.

Rozwiązania te zakładają, że komornik, będący funkcjonariuszem publicznym, powinien mieć ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, analogicznie jak sędzia.

Z kolei art. 34 projektu zawiera istotne *novum*, zgodnie z którym komornik nie będzie mógł podejmować dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków komornika.

Komornikowi nie wolno będzie także podejmować innego zajęcia ani sposobu zarobkowania, które przeszkadzałoby w pełnieniu obowiązków komornika, mogło osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności zawodu komornika. Rozwiązania takie są podyktowane szczególnym statusem komornika

sądowego – będącym funkcjonariuszem publicznym i organem egzekucyjnym. Rozwiązania te są analogiczne do obowiązujących aktualnie regulacji dotyczących sędziów i prokuratorów.

Zgodnie z projektowanym art. 35 komornik będzie obowiązany niezwłocznie zawiadomić prezesa sądu rejonowego, przy którym działa, o toczącej się sprawie sądowej, w której występuje jako strona lub uczestnik postępowania. W razie wszczęcia przeciwko komornikowi postępowania karnego, komornik zawiadamiać będzie również Ministra Sprawiedliwości.

Zasady odpowiedzialności cywilnej za wyrządzoną przez komornika szkodę określone zostały w art. 36 projektu. Zasady te zasadniczo powielają dotychczas obowiązujące rozwiązania, przy czym doprecyzowano reguły odpowiedzialności zastępcy komornika. Z kolei art. 37 projektu określa zakres odpowiedzialności, jaki powinien być objęty umową obowiązkowego ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej.

Art. 39 stanowi naturalną konsekwencję regulacji zawartej w art. 30 ust. 1 i określa zasady, na jakich komornik może korzystać z prawa do wypoczynku. Analogicznie do uprawnień urlopowych przysługujących funkcjonariuszom publicznym określono wymiar przysługującego komornikowi uprawnienia do wypoczynku. Dodatkowe przesłanki korzystania z tego prawa zostały ukształtowane w drodze analogicznej do przesłanek usprawiedliwionej nieobecności w pracy pracownika zawartych w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r. poz. 1666, z późn. zm.).

W osobnym rozdziale 4 zaproponowano kompleksowo, całkowicie nowe zasady wyznaczania zastępcy komornika, co stanowi odzwierciedlenie założenia, że komornik powinien wykonywać powierzone mu zadania osobiście, a czynności w ramach postępowania egzekucyjnego mogą być wykonywane przez asesorów komorniczych jedynie na zasadzie wyjątku. Celem regulacji jest wyeliminowanie sytuacji, w których niektórzy komornicy faktycznie pozostawali nieobecni w kancelarii przez znaczną część roku, a ich obowiązki wykonywali zastępujący ich asesorzy, przy braku jakichkolwiek możliwości prezesa sądu apelacyjnego do badania merytorycznej zasadności wniosków o ustanowienie zastępcy. Mając na względzie powyższe, wprowadzono dwa rodzaje zastępstwa, z których jedno będzie miało charakter zastępstwa krótkotrwałego udzielanego na podstawie notyfikacji samego komornika w oparciu o ściśle określone przesłanki. W ramach tego zastępstwa przewiduje się m.in., że w razie niemożności

wykonywania obowiązków z powodu wypoczynku, zwolnienia lekarskiego bądź innej usprawiedliwionej nieobecności, zastępcę komornika będzie wyznaczał, na jego wniosek, prezes sądu rejonowego. Jednocześnie w sytuacjach niemożności pełnienia przez komornika obowiązków przez dłuższy czas z przyczyn niezależnych od niego wprowadzono odrębną instytucję długotrwałego zastępstwa (art. 45–47 projektu).

Należy zaznaczyć, że wprowadzenie nowego modelu określającego zasady usprawiedliwiania nieobecności komornika oraz sprawowania zastępstw za nieobecnego komornika związane jest z przywróceniem znaczenia zasadzie ustrojowej, iż komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym i pod administracyjnym nadzorem prezesa tego sądu. Nie ma wątpliwości, że działalność komornika, polegająca w przeważającej mierze na wykonywaniu orzeczeń sądowych i opierająca się na stosowaniu przepisów Części trzeciej Kodeksu postępowania cywilnego, stanowi przedłużenie działalności władzy sądowniczej, a co za tym idzie, dostęp do komornika sądowego powinien być postrzegany w kategoriach dostępu obywatela do sądu. W konsekwencji muszą więc istnieć właściwe gwarancje ustrojowe, mające na celu zapewnienie, że komornik w sposób rzetelny będzie wykonywał swoje obowiązki. Jednym z podstawowych sposobów zagwarantowania powyższego jest zapewnienie, że komornik będzie dokonywał czynności urzędowych w godzinach urzędowania kancelarii, a wszystkie przypadki nieobecności na służbie pozostawać będą pod kontrolą prezesa sądu rejonowego, przy którym komornik działa. Mimo zatem, że komornik nadal prowadzić będzie kancelarię na własny rachunek, przepisy art. 43 projektu nadają jego relacji względem przełożonego prezesa sądu rejonowego jedynie *quasi* – pracowniczy charakter.

Dodatkowo w art. 48–56 zawarto kompleksową regulację zastępowania komornika w czasie długotrwałego zastępstwa, tj. w razie odwołania, przeniesienia komornika lub wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika. W związku z tym wprowadzono instytucję „kuratora kancelarii”, jak też uporządkowano zasady, na jakich odbywa się przejście i prowadzenie kancelarii przez kuratora.

W rozdziale 5 unormowana została problematyka likwidacji kancelarii. Z uwagi na wagę tej regulacji, dotychczasowym przepisom dotyczącym warunków i trybu likwidacji kancelarii, zawartym w akcie wykonawczym, nadano rangę ustawową.

W rozdziale 6 uregulowana została istotna kwestia aplikacji komorniczej, w tym zagadnienia związane z egzaminem wstępnym na aplikację komorniczą i egzaminem komorniczym.

*Ratio legis* proponowanych w tym rozdziale rozwiązań jest nadanie nowego kształtu aplikacji komorniczej z położeniem większego nacisku na kwestie etyki i rzetelności wykonywania zawodu komornika. W tym celu proponuje się, by zakres egzaminu wstępnego obejmował między innymi prawo karne materialne i kwestie związane z ustrojem sądów oraz ustrojem i zasadami wykonywania zawodu komornika. Przyznano też uprawnienia Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury i jej Dyrektorowi w zakresie kształcenia aplikantów komorniczych.

Nabór na aplikację komorniczą ma być przeprowadzany w drodze egzaminu wstępnego na aplikację komorniczą. Egzamin ten będzie przeprowadzany w formie testu jednokrotnego wyboru, co czyni go obiektywnym. Proponuje się, aby pytania testowe na ten egzamin opracowywał zespół do przygotowania pytań testowych, który w odróżnieniu od dotychczasowych rozwiązań, będzie właściwy wyłącznie w zakresie egzaminu wstępnego, tj. do przygotowania pytań testowych. Obecnie bowiem Minister Sprawiedliwości jest obowiązany powołać jeden zespół do przygotowania zarówno pytań testowych na egzamin konkursowy na aplikację komorniczą, jak i zadań na egzamin komorniczy, co wobec odmiennego charakteru tych egzaminów nie wydaje się rozwiązaniem trafnym.

Proponuje się zatem, aby Minister Sprawiedliwości powoływał przed każdym egzaminem wstępnym, w drodze zarządzenia, zespół do przygotowania pytań testowych na egzamin wstępny dla kandydatów na aplikantów komorniczych. W skład zespołu do przygotowania pytań testowych ma wchodzić pięć osób, w tym trzech przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości oraz dwóch komorników wskazanych przez Krajową Radę Komorniczą. Celem podwyższenia wymagań co do przedstawicieli wskazanych przez Krajową Radę Komorniczą – w odróżnieniu do poprzednio obowiązujących przepisów – proponuje się, aby Krajowa Rada Komornicza wskazywała kandydatów do zespołu spośród osób, które posiadają co najmniej pięcioletni staż służby na stanowisku komornika oraz wobec których nie toczy się postępowanie dyscyplinarne i nie były karane dyscyplinarnie w ciągu ostatnich pięciu lat (art. 72 ust. 3 projektu ustawy).

Proponuje się także wzmocnienie uprawnień Ministra Sprawiedliwości w zakresie doboru kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Komorniczą poprzez przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do wystąpienia do Krajowej Rady Komorniczej o wskazanie kolejnych propozycji kandydatów (art. 72 ust. 4 projektu ustawy).

Wobec powyższego, odnośnie do egzaminu zawodowego proponuje się, aby Minister Sprawiedliwości powoływał przed każdym egzaminem komorniczym, w drodze zarządzenia, zespół do przygotowania zadań na egzamin komorniczy, w skład którego ma wchodzić trzech przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości oraz dwóch komorników wskazanych przez Krajową Radę Komorniczą, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię prawidłowego przygotowania egzaminu komorniczego. Odnośnie do osób wskazanych przez Krajową Radę Komorniczą zastosowanie będą miały przepisy art. 72 ust. 3 i 4 projektu ustawy.

W odróżnieniu od poprzednio obowiązujących przepisów, proponuje się także rozdzielenie zadań z zakresu przeprowadzenia egzaminu wstępnego na aplikację komorniczą i egzaminu zawodowego i powoływanie komisji właściwych w sprawach danego egzaminu. Wprowadzenie powoływania przez Ministra Sprawiedliwości odrębnych komisji do przeprowadzenia egzaminu wstępnego na aplikację komorniczą oraz do przeprowadzenia egzaminu komorniczego wynika ze zróżnicowania każdego z tych egzaminów. Proponuje się zatem, aby egzamin wstępny przeprowadzały komisje egzaminacyjne do spraw aplikacji komorniczej przy Ministrze Sprawiedliwości, powołane w drodze zarządzenia, zwane „komisjami kwalifikacyjnymi” (art. 66 ust. 1 projektu ustawy). Proponuje się przy tym, aby Minister Sprawiedliwości powoływał komisje kwalifikacyjne spośród osób, których wiedza, doświadczenie i autorytet dają rękojmię prawidłowego przebiegu egzaminu wstępnego. Komisja kwalifikacyjna ma składać się z siedmiu członków, w tym czterech przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości, dwóch przedstawicieli wskazanych przez Krajową Radę Komorniczą oraz jednego pracownika naukowego, naukowo-dydaktycznego lub dydaktycznego na wydziale prawa w szkole wyższej w Rzeczypospolitej Polskiej lub w Polskiej Akademii Nauk posiadającego co najmniej stopień naukowy doktora habilitowanego z zakresu nauk prawnych (art. 78 ust. 2 projektu ustawy). Do osób wskazanych przez Krajową Radę Komorniczą zastosowanie będą miały przepisy art. 72 ust. 3 i 4 projektu ustawy.

Proponuje się także, aby egzamin komorniczy przeprowadzały komisje egzaminacyjne do przeprowadzenia egzaminu komorniczego, zwane dalej „komisjami egzaminacyjnymi”, w składzie sześciu członków, powoływane przez Ministra Sprawiedliwości w drodze zarządzenia, na obszarze właściwości jednej lub kilku izb komorniczych. Członkowie komisji egzaminacyjnych mają być powoływani spośród specjalistów, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię prawidłowego przebiegu egzaminu (art. 109 ust. 1 projektu ustawy). W skład komisji egzaminacyjnych będą wchodzić cztery osoby wskazane przez Ministra Sprawiedliwości, spełniające wymagania, o których mowa w art. 103 ust. 4 projektu ustawy i dwie osoby wskazane przez Krajową Radę Komorniczą spośród komorników sądowych, spełniające wymagania określone w art. 72 ust. 3 projektu ustawy, przy czym Ministrowi Sprawiedliwości będzie przysługiwać uprawnienie, o którym mowa w proponowanym art. 72 ust. 4.

Celem dalszego wzmocnienia czynnika państwowego odnośnie do kwestii regulowanych w niniejszym rozdziale proponuje się również, aby Minister Sprawiedliwości wyznaczał przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego zespołu do przygotowania pytań testowych, przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego zespołu do przygotowania zadań na egzamin komorniczy, przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego komisji kwalifikacyjnej oraz przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego komisji egzaminacyjnej, spośród swoich przedstawicieli.

Ponadto Ministrowi Sprawiedliwości będzie przysługiwać uprawnienie do odwołania członka komisji kwalifikacyjnej (odpowiednio komisji egzaminacyjnej), przy czym to odwołanie jest obligatoryjne albo fakultatywne w zależności od zaistnienia określonych przesłanek (art. 79 ust. 2 i 3). W dotychczasowych regulacjach te przesłanki nie były jednoznacznie określone.

Nowym rozwiązaniem jest włączenie Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w tryb przygotowania pytań testowych na egzamin wstępny i zadań na egzamin komorniczy oraz w proces kształcenia aplikantów komorniczych. Projekt ustawy zakłada, że:

- 1) Dyrektor Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury może zgłaszać zespołowi do przygotowania pytań testowych oraz zespołowi do przygotowania zadań na

- egzamin komorniczy odpowiednio propozycje pytań testowych wraz z wykazem prawidłowych odpowiedzi i propozycje zadań wraz z opisami istotnych zagadnień;
- 2) Krajowa Rada Komornicza w porozumieniu z Dyrektorem Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury ustala ramowy program szkolenia aplikantów komorniczych, który zatwierdza Minister Sprawiedliwości;
  - 3) Prezes Krajowej Rady Komorniczej zawiera co roku z Dyrektorem Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury porozumienie w sprawie odbywania przez aplikantów szkolenia z zakresu działania sądownictwa powszechnego, w którym ustala się plan szkolenia, mając na uwadze zarówno praktyczne, jak i teoretyczne zapoznanie aplikantów ze sposobem funkcjonowania sądów powszechnych, sposób jego odbywania i czas trwania, a także wysokość wynagrodzenia za przeprowadzenie szkolenia;
  - 4) do kompetencji Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury należeć będzie przedstawienie opinii odnośnie do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie organizacji i przebiegu aplikacji komorniczej.

Celem ułatwienia kandydatom spełnienia wymogów formalnych zgłoszenia o przystąpieniu do egzaminu wstępnego proponuje się przyjęcie rozwiązania, polegającego na tym, że zamiast kopii dokumentu potwierdzającego ukończenie wyższych studiów prawniczych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskanie tytułu magistra lub zagranicznych studiów prawniczych uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej, albo zaświadczenia o zdaniu egzaminu magisterskiego, można złożyć zaświadczenie, z którego wynika, iż kandydat zdał wszystkie egzaminy i odbył praktyki przewidziane w planie wyższych studiów prawniczych oraz ma wyznaczony termin egzaminu magisterskiego. Warunkiem zaś dopuszczenia do egzaminu wstępnego takiego kandydata będzie złożenie przez niego w siedzibie komisji kwalifikacyjnej nie później niż 7 dni przed terminem egzaminu wstępnego zastępowanych dokumentów.

W toku postępowania o dopuszczenie kandydata do udziału w egzaminie wstępnym, proponuje się również wprowadzenie rozwiązania polegającego na możliwości dokonywania doręczeń za pośrednictwem poczty elektronicznej, co znacznie usprawni i przyspieszy tok tego postępowania. Analogiczne rozwiązanie zaproponowano także odnośnie do egzaminu komorniczego.



W art. 70 ust. 1 uregulowano kwestię zwrotu uiszczonej przez kandydata opłaty za egzamin wstępny, gdyż dotychczasowe przepisy tego nie obejmowały. Regulacja ta odpowiednio będzie miała zastosowanie w odniesieniu do egzaminu komorniczego.

Aplikantem komorniczym będzie mógł zostać ten, kto spełnia warunki określone w art. 11 ust. 1 pkt 1–7 projektowanej ustawy i w ramach limitu przyjęć uzyskał pozytywną ocenę z egzaminu wstępnego. Osobie spełniającej wskazane warunki właściwa rada izby komorniczej nie będzie mogła odmówić wpisu na listę aplikantów komorniczych.

Zwiększenie nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działaniami organów samorządu komorniczego będzie miało swoje odzwierciedlenie również i w tym, że Ministrowi Sprawiedliwości przyznano uprawnienie do weryfikacji prawidłowości dokonanych wpisów na listę aplikantów komorniczych, poprzez umożliwienie wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości sprzeciwu od tego wpisu (art. 90). W tym celu rada izby komorniczej będzie zobowiązana do przesłania wraz z aktami osobowymi kandydata do Ministra Sprawiedliwości w terminie 30 dni każdą uchwałę o wpisie na listę aplikantów komorniczych. Natomiast wpis na listę aplikantów komorniczych uważać się będzie za dokonany, jeżeli Minister Sprawiedliwości nie podpisze sprzeciwu od wpisu w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały wraz z aktami osobowymi kandydata.

Celem nadania aplikacji komorniczej nowego kształtu – z uwzględnieniem wpływu Ministra Sprawiedliwości oraz Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury na kształcenie aplikantów komorniczych, podyktowanego koniecznością podniesienia wiedzy aplikantów komorniczych, w tym w zakresie etyki w wykonywaniu zawodu komornika – proponuje się między innymi następujące rozwiązania:

- 1) w zakresie egzaminu wstępnego wprowadzenie na tym egzaminie także zagadnień z prawa karnego materialnego, prawa ubezpieczeń społecznych oraz zasad wykonywania zawodu komornika (art. 66 ust. 2 projektu ustawy);
- 2) wprowadzenie wobec aplikantów ślubowania według określonej rotacji (art. 91 projektu ustawy);
- 3) rozszerzenie celów aplikacji, która ma polegać na zaznajomieniu aplikanta z całokształtem pracy komornika, przygotowaniu aplikanta do należytego i samodzielnego wykonywania zawodu komornika oraz przyswojeniu zasad etyki zawodowej komornika (art. 92 ust. 1 projektu ustawy);

- 4) zatwierdzanie przez Ministra Sprawiedliwości ramowego programu szkolenia aplikantów komorniczych ustalonego przez Krajową Radę Komorniczą w porozumieniu z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury. Proponuje się przy tym, aby Minister Sprawiedliwości określił, w drodze rozporządzenia, warunki, sposób i tryb uzgadniania i zatwierdzania wymienionego ramowego programu oraz zakres przedmiotowy szkolenia na aplikacji, mając na względzie prawidłowe i efektywne przygotowanie aplikantów do wykonywania zawodu komornika (art. 93 projektu ustawy);
- 5) wprowadzenie w trakcie pierwszego roku aplikacji szkolenia z zakresu działania sądownictwa powszechnego. W tym celu proponuje się, jak wskazano wyżej, aby Prezes Krajowej Rady Komorniczej zawierał co roku z Dyrektorem Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury porozumienie w sprawie odbywania przez aplikantów szkolenia z zakresu działania sądownictwa powszechnego (art. 92 ust. 3 projektu ustawy);
- 6) przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do określenia, w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii Dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz Krajowej Rady Komorniczej, organizacji i przebiegu aplikacji komorniczej (art. 102 projektu ustawy).

W sytuacjach wyjątkowych odnoszących się do aplikanta komorniczego, a dotyczących jego: śmierci, rezygnacji z odbywania aplikacji komorniczej, prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, ubezwłasnowolnienia częściowego bądź całkowitego oraz prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną wydalenia z aplikacji komorniczej przyjęto, że wpis na listę aplikantów komorniczych wygasa z mocy prawa z dniem zaistnienia jednego z wymienionych zdarzeń. Takie rozwiązanie uwarunkowane jest charakterem i wagą tych zdarzeń, co przemawia za wygaśnięciem wpisu na listę aplikantów komorniczych z mocy prawa.

W zakresie egzaminu zawodowego proponuje się wprowadzenie uregulowania przewidującego, że egzamin ten składa się z czterech części pisemnych, co podniesie rangę i merytoryczny poziom tego egzaminu. W obowiązującym stanie prawnym egzamin zawodowy polega na opracowaniu przez zdających dwóch zadań pisemnych. Obecnie proponuje się rozszerzenie zakresu przedmiotowego egzaminu, zdefiniowanie jego zakresu przedmiotowego oraz wprowadzenie zadania z zakresu zasad wykonywania zawodu i zasad etyki. Egzamin zawodowy jest bowiem ostatnim

sprawdzianem umiejętności teoretycznych dla kandydata do zawodu, stąd wprowadzenie rozwiązań służących weryfikacji wiedzy i umiejętności zdających wydaje się konieczne.

Celem zaś stworzenia warunków do właściwego przygotowania do egzaminu komorniczego, proponuje się, aby pracownikowi przysługiwało prawo do urlopu płatnego w wysokości 80% wynagrodzenia, w wymiarze 30 dni kalendarzowych, na przygotowanie się do egzaminu komorniczego. Z uprawnienia tego będzie można skorzystać tylko raz. Proponuje się również, aby pracownikowi przysługiwało zwolnienie od pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia w celu uczestniczenia w egzaminie komorniczym, jak i egzaminie wstępnym.

W odrębnym rozdziale 7 zawarto, z uwagi na ich znaczenie, regulacje dotyczące asesorów komorniczych. Wpisują się one w koncepcję przebudowania systemu kształcenia komorników oraz stanowią odzwierciedlenie zasady, że komornicy wykonują czynności osobiście, zaś asesura komornicza służy jedynie przygotowaniu zawodowemu.

W art. 138 projektu na nowo określono katalog czynności, których samodzielne wykonanie komornik może zlecić asesorowi komorniczemu. Zgodnie z projektowanymi rozwiązaniami asesor komorniczy będzie mógł podejmować czynności w ramach egzekucji świadczeń pieniężnych, przy czym odnosić się to będzie jedynie do świadczeń nieprzekraczających 100 000 zł. W ust. 2 omawianego artykułu zawarto dodatkowo katalog wyłączeń określających czynności, których asesorowi nie będzie wolno dokonywać w ramach posiadanego upoważnienia. Omawiany katalog uwzględnia okoliczność, że co do zasady asesor komorniczy jest jedynie osobą przygotowującą się do samodzielnego wykonywania zawodu o stosunkowo niewielkim doświadczeniu, dlatego też nie jest pożądane, aby podejmował czynności mogące wywołać nieodwracalne skutki bądź też dotyczących majątku o wartości przekraczającej 25 000 zł. Katalog wyłączeń uwzględnia również postulat, z pewnymi wyjątkami, aby nie powierzać asesorom komorniczym samodzielnego podejmowania czynności odbywających się poza kancelarią (projektowany art. 138 ust. 2 pkt 5), albowiem to w tych wypadkach zazwyczaj dochodzi do możliwych sytuacji konfliktowych z udziałem dłużników i osób trzecich, jak też występuje największe ryzyko naruszenia konstytucyjnie chronionych praw tych podmiotów. Dlatego też

pożądane jest, aby czynności te podejmował na własną odpowiedzialność jedynie komornik sądowy jako funkcjonariusz publiczny wyposażony w imperium oraz jako osoba legitymująca się doświadczeniem zawodowym.

Poza regulacjami stanowiącymi powtórzenie obowiązujących dotychczas rozwiązań w art. 142 w sposób precyzyjny określono przesłanki i zasady zawieszania asesorów komorniczych w czynnościach. Jednym z najważniejszych nowych rozwiązań proponowanych w tej części projektu jest określenie maksymalnego wymiaru czasu trwania asesury. Dotychczas obowiązujące rozwiązania – zgodnie z którymi asesor komorniczy mógł wykonywać swoje obowiązki bezterminowo – nie dają się w żaden sposób pogodzić z zasadą osobistego podejmowania czynności przez komorników. Należy nadmienić, że to właśnie dotychczasowe regulacje w tym zakresie były jedną z przyczyn, które umożliwiły powstanie patologii w postaci tzw. „hurtowni komorniczych”. Nowe rozwiązania powinny iść w kierunku, w którym asesor komorniczy będzie pomocnikiem komornika, niejako czeladnikiem, a nie będzie go wyręczał w większości prowadzonych postępowań. Zgodnie z projektowanym art. 144 ust. 1 pkt 5 prezes sądu apelacyjnego odwoływać będzie asesora komorniczego z zajmowanego stanowiska, jeżeli upłynęło 6 lat od pierwszego powołania na stanowisko asesora (por. art. 130 ust. 2 projektu). Proponowane rozwiązanie ma przeciwdziałać obecnemu zjawisku tzw. „dożywotnich asesorów”. Jednocześnie, mając na względzie konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych, regulacja ta nie będzie miała zastosowania do osób, które rozpoczęły asesurę przed wejściem w życie projektowanej ustawy. Jednocześnie celem efektywnego wdrożenia omawianej wyżej zasady jest to, że komornik powinien podejmować czynności osobiście, korzystając ze swojej szczególnej pozycji ustrojowej – funkcjonariusza publicznego.

W rozdziale 8 uregulowana została tematyka kosztów działalności egzekucyjnej komornika i zasad prowadzenia kancelarii.

W art. 149 projektu przywrócono właściwe znaczenie zasadzie, że opłata egzekucyjna stanowi niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym, a komornik w zależności od wyników swojej pracy zyskuje jedynie uprawnienie do wynagrodzenia prowizyjnego ustalanego proporcjonalnie do wysokości uzyskanych opłat. Funkcjonujące w ostatnich latach rozwiązania oparte na założeniu, że opłaty egzekucyjne stanowiły w całości dochód komornika prowadzącego kancelarię na

własny rachunek, były nie do pogodzenia z oczekiwanym przecież publicznoprawnym charakterem tych opłat. Wydaje się bowiem, że opłaty egzekucyjne ostatecznie utraciły swój publicznoprawny charakter w wyniku noweli dokonanej ustawą z dnia 24 września 2004 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2004 r. poz. 2356), kiedy to uchylono art. 59 ust. 4 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji stanowiący, że część ściągniętych opłat stanowiła dochód Skarbu Państwa. Fakt, że wyłącznym beneficjentem tych środków stał się komornik, znacznie utrudniał administracyjną kontrolę prowadzonej przez niego gospodarki finansowej. Celem wyeliminowania jakichkolwiek wątpliwości oraz przywrócenia spójności rozwiązań systemowych przyjęto w projekcie, że opłaty egzekucyjne stanowią należność publicznoprawną, zaś w zakresie przekraczającym należne komornikowi wynagrodzenie prowizyjne – są dochodem budżetu państwa.

Z kolei w art. 150 projektu przyjęto zasadę, że w ramach prowadzonej działalności komornik pobiera wynagrodzenie prowizyjne, którego wysokość stanowi odpowiednią część pobranych opłat egzekucyjnych – w zależności od łącznej sumy wyegzekwowanych opłat w danym roku. Powyższe stanowi powrót, w zmodyfikowanej postaci, do rozwiązań sprzed noweli dokonanej ustawą z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1452) oraz omówionych wyżej z 2004 r. i służy podkreśleniu zasady, że w świetle nowego modelu komornicy nie są „przedsiębiorcami” działającymi na własną rękę, lecz funkcjonariuszami publicznymi wykonującymi zadania jako organ władzy publicznej w ramach powierzonego im *imperium* państwowego. Konsekwencją tego jest przyjęcie, że komornicy otrzymują swoje wynagrodzenie z wyegzekwowanych należności publicznych w zależności od wyników ich pracy. Powyższe skorelowane jest z uprawnieniami nadzorczymi państwa realizowanymi w ramach nadzoru judykacyjnego jak i administracyjnego, jak również z faktem, że za działania komorników Skarb Państwa ponosi solidarną odpowiedzialność. Zgodnie z nowymi zasadami wprawdzie pozostawia się komornikom swobodę organizacyjną w zakresie prowadzonej działalności egzekucyjnej, niemniej jednak w działalności tej podlegają wzmózonemu nadzorowi i zobowiązani są do ścisłego podporządkowania się wyznaczonym im wytycznym w zakresie prowadzonych postępowań. Powyższe wiąże się również z dalszym ograniczeniem możliwości wykonywania czynności niebędących czynnościami egzekucyjnymi (art. 3 ust. 3 pkt 3 i ust. 4 pkt 1 projektu) oraz

wykonywania innych zajęć, jak też bezwzględnym zakazem prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej (art. 33 ust. 2 projektu).

W art. 152 projektu przewiduje się, że koszty działalności egzekucyjnej komornika obejmują:

- 1) koszty osobowe i rzeczowe ponoszone w związku z prowadzoną działalnością egzekucyjną;
- 2) koszty ochrony zajętego mienia oraz ubezpieczenia mienia kancelarii i własnego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej;
- 3) koszty przejazdów w miejscowości będącej siedzibą komornika, obrotu pieniężnego, przewozu drobnych ruchomości niewymagających transportu specjalistycznego;
- 4) koszty korespondencji inne niż koszty doręczenia korespondencji w toku prowadzonego postępowania, o których mowa w odrębnych przepisach;
- 5) obowiązkowe opłaty na samorząd komorniczy ponoszone zgodnie z przepisami ustawy;
- 6) inne koszty niezbędne do wykonywania czynności egzekucyjnych oraz czynności przewidziane przepisami ustawy, jeżeli nie są pokrywane w ramach wydatków gotówkowych w toku egzekucji, których zwrot należy się komornikowi na podstawie odrębnych przepisów.

Koszty te komornik pokrywać będzie z wynagrodzenia prowizyjnego oraz opłat komorniczych niebędących opłatami egzekucyjnymi (art. 152 ust. 2 projektu). Zasadniczo wskazany katalog nie uległ zmianie w stosunku do aktualnie obowiązujących przepisów. Jednocześnie, zważywszy że komornik nie jest przedsiębiorcą, nałożono na niego obowiązek dostosowania wielkości ww. do skali zadań związanych z pełnieniem służby. Jest to konsekwencja oczywistego faktu, że komornik obraca środkami, nieraz znacznymi, które do niego nie należą. Tym samym omawiany przepis zmierza do zapewnienia bezpieczeństwa tym środkom i wyeliminowania sytuacji, w których komornik nadmiernie inwestując doprowadzi do sytuacji zagrażającej powstaniem niedoboru finansowego, co w konsekwencji zagrozi środkom należnym wierzycielowi znajdującym się w dyspozycji komornika.

Ponadto przewiduje się w projektowanym art. 153, że komornik zawierać będzie umowy: o pracę, o dzieło, zlecenia lub o świadczenie usług z pracownikami oraz

innymi osobami niezbędnymi do obsługi kancelarii, a także ochrony mienia i pomocy w czynnościach w terenie. Komornik zatrudniać będzie asesorów komorniczych wyłącznie na podstawie umowy o pracę, zgodnie z art. 134 ust. 1–3. Komornik zatrudniać będzie aplikantów komorniczych zgodnie z art. 95 ust. 1–4. Co istotne, za działania tych osób związane z postępowaniem egzekucyjnym komornik ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą jak za działania własne.

Ponadto istotnym *novum*, mającym na celu z jednej strony uporządkowanie gospodarki finansowej kancelarii, z drugiej zaś ochronę interesu stron postępowania egzekucyjnego, jest wprowadzona w art. 154 ust. 2 projektu zasada, że rachunki kancelarii, na których gromadzone są środki pieniężne wyegzekwowane w toku egzekucji oraz zaliczki na pokrycie wydatków gotówkowych w toku egzekucji, nie podlegają zajęciu. Dodajmy, że będą to szczególne, wyodrębnione rachunki.

Z kolei art. 155–162 projektu porządkują zasady prowadzenia akt egzekucyjnych oraz urzędzeń ewidencyjnych, przy założeniu, że docelowo dokumenty te powinny być prowadzone w systemie teleinformatycznym, do którego dostęp mieć będą sądy oraz organy nadzoru. Podmiotem odpowiedzialnym za utworzenie tegoż systemu będzie Minister Sprawiedliwości, co pozwoli zapewnić bezpieczeństwo zgromadzonym w systemie danym i uniemożliwi dostęp do nich osobom postronnym. W konsekwencji wyeliminowane zostaną utrudnienia w jednoczesnym dostępie do akt egzekucyjnych przez różne sądy na potrzeby rozpoznawanych równolegle spraw, co powinno się przełożyć na znaczne skrócenie czasu rozpoznania spraw, a tym samym na przyspieszenie prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Jednocześnie prowadzenie akt egzekucyjnych w systemie teleinformatycznym i umożliwienie wglądu do tych akt stronom postępowania w tym systemie stanowić będzie pełniejszą realizację prawa do sądu i znacznie ułatwi obronę praw stron postępowania.

W odrębnym rozdziale 9, z uwagi na znaczne rozproszenie zagadnień dotyczących nadzoru nad komornikami w dotychczas obowiązującej regulacji, niezbędnym było kompleksowe uregulowanie spraw z tym związanych. Po raz pierwszy w akcie rangi ustawowej szczegółowo rozróżniono nadzór judykacyjny, administracyjny oraz wewnętrzny nadzór samorządu komorniczego. Jednocześnie w zakresie czynności podejmowanych przez sąd w ramach nadzoru judykacyjnego upoważniono sąd do sygnalizowania stwierdzonych oczywistych naruszeń prawa prezesowi sądu, przy

którym komornik działa (art. 164 ust. 2 projektu). Przepis ten ma na celu poprawę przepływu informacji między sądem merytorycznie badającym prawidłowość czynności podejmowanych przez komornika oraz prezesem właściwego sądu rejonowego wyposażonym w rozległe kompetencje z zakresu nadzoru administracyjnego oraz zobowiązanym do stanowczego i natychmiastowego reagowania na stwierdzone naruszenia prawa. Niezależnie od powyższego art. 164 ust. 4 projektu daje sądowi możliwość wytknięcia uchybień w przypadku stwierdzenia, że czynności komornika zostały dokonane z oczywistą i rażącą obrazą przepisów. Instytucja ta, nowa w przypadku komorników, jest wzorowana na rozwiązaniach przyjętych w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych. W konsekwencji np. dwukrotne wytknięcie uchybienia będzie miało wpływ na przysługujące komornikowi prawa korporacyjne w ramach samorządu komorniczego.

Przepisy art. 165–168 projektu w sposób szczegółowy określają ogólne zasady działania i kompetencje organów nadzoru administracyjnego oraz prawa i obowiązki osób powołanych do sprawowania nadzoru. Katalogi uprawnień kontrolnych mają charakter zamknięty.

Z uwagi na wielość organów nadzoru administracyjnego i szerokie ich kompetencje w art. 166 ust. 3 przewidziano rozwiązanie mające na celu eliminowanie ewentualnych kolizji między organami nadzoru. Zgodnie z tym przepisem przyznano Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do uchylania lub zmiany zarządzeń nadzorczych prezesa właściwego sądu, bądź też zaleceń powizytacyjnych lub polustracyjnych osób, o których mowa w art. 173 ust. 1, jeżeli naruszają one przepisy niniejszej ustawy. Przepis ten będzie miał zastosowanie zarówno do wyznaczenia kontroli kilku organów w tym samym czasie, jak i w zakresie ujednolicenia zarządzeń nadzorczych po przeprowadzonych czynnościach.

W art. 167 ust. 1 uregulowano wprost zagadnienie dostępu do akt postępowania egzekucyjnego przez osoby powołane do sprawowania nadzoru administracyjnego nad działalnością komorników. Nie pominięto także regulacji wglądu do akt spraw egzekucyjnych udostępnianych Ministrowi Sprawiedliwości (art. 171 ust. 4 projektu). Zgodnie z projektowanym art. 174 ust. 1 zasadniczy ciężar nadzoru administracyjnego nosić będzie prezes sądu rejonowego, przy którym działa komornik (nadzór odpowiedzialny). Nadzór odpowiedzialny polegać będzie w na:



- 1) ocenie szybkości, sprawności i rzetelności postępowania poprzez badanie, czy w konkretnych sprawach nie zachodzi nieuzasadniona przewlekłość w podejmowaniu czynności;
- 2) kontrolowaniu prawidłowości prowadzenia biurowości i rachunkowości kancelarii komorniczej, zwłaszcza w zakresie ustalenia, czy nie wystąpiły niedobory finansowe;
- 3) badaniu kultury pracy, w tym przestrzegania wyznaczonych terminów czynności i przyjmowania interesantów oraz utrzymywania kancelarii komorniczej na poziomie odpowiednim do godności urzędu i posiadanych środków;
- 4) badaniu dopuszczalności przyjmowania przez komornika spraw z wyboru wierzyciela;
- 5) badaniu prawidłowości powierzenia czynności egzekucyjnych asesorum;
- 6) gromadzeniu informacji o sygnalizacjach naruszeń prawa, o których mowa w art. 105 ust. 2, oraz o wytknięciach uchybień, o których mowa w art. 105 ust. 4;
- 7) badaniu, czy pobierane przez komornika należności odpowiadają obowiązującym przepisom;
- 8) podejmowaniu decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody, o której mowa w art. 36 ust. 6;
- 9) stosowaniu innych środków prawnych określonych w przepisach prawa.

Przepisy te stanowią doprecyzowanie, a zarazem rozszerzenie uprawnień dotychczas przysługujących prezesowi sądu rejonowego. W szczególności rozszerzeniu uległa regulacja dotycząca wielotematycznej kontroli kancelarii komornika (art. 175 projektu). Poza nowym określeniem częstotliwości kontroli nowymi rozwiązaniami są: możliwość zlecenia przeprowadzenia kontroli biegłemu rewidentowi, specjaliście z danej dziedziny lub innej wyspecjalizowanej instytucji, zawiadomienie o kontroli kancelarii komornika właściwego ze względu na siedzibę sądu rejonowego naczelnika urzędu skarbowego i prawo udziału przedstawiciela naczelnika urzędu skarbowego w kontroli finansowej kancelarii komornika. Regulacje te mają na celu profesjonalizację kontroli również pod względem ekonomicznym i fiskalnym. Przepisy art. 180 i art. 181 projektu określają zakres uprawnień nadzorczych prezesów odpowiednio sądów okręgowych i apelacyjnych. Natomiast proponowany art. 182 wprowadza precyzyjną regulację dotyczącą uprawnień przysługujących sędziemu wizytatorowi i precyzyjnie określa, kto może pełnić taką funkcję. Istotną zmianą jest możliwość powołania na stanowisko

sędziego wizytatora do spraw komorników również sędziego sądu rejonowego orzekającego w wydziale cywilnym lub egzekucyjnym. Uzasadnione jest to tym, że egzekucja sądowa stanowi przede wszystkim materię, którą zajmują się sędziowie sądów rejonowych oraz projektowaną ich specjalizacją w ramach wydziałów egzekucyjnych. Nowym rozwiązaniem jest zakaz z art. 184 ust. 2 przewidujący, że ten sam sędzia wizytator nie może przeprowadzać dwóch kolejnych wizytacji tej samej kancelarii. Uzasadnione to jest przede wszystkim tym, aby kontrola była dokonywana przez różne osoby o nowym spojrzeniu na badaną problematykę.

Z kolei art. 189–195 projektu w sposób jednoznaczny i precyzyjny określają zakres i zasady sprawowania wewnętrznego nadzoru samorządu komorniczego, w tym na nowo określono sposób wyznaczania i kompetencje komorników wizytatorów i zasad przeprowadzania przez nich wizytacji.

W rozdziale 10 uregulowano zagadnienia związane z samorządem komorniczym, mając na celu uporządkowanie problematyki prawnej związanej z jego działalnością. Proponowane w rozdziale regulacje w znacznym stopniu odpowiadają aktualnym rozwiązaniom w tym zakresie. Do istotnych zmian należy zlikwidowanie instytucji Krajowego Zjazdu Samorządu Komorniczego oraz przyznanie asesorum komorniczemu statusu członków samorządu komorniczego (zob. projektowany art. 196 ust. 1), przy jednoczesnym przyznaniu im ograniczonych uprawnień w tym zakresie. *Ratio legis* projektowanej regulacji zmierza do tego, aby asesorzy czynnie uczestniczyli w kreowaniu wizerunku zawodu komornika sądowego – funkcjonariusza publicznego. Założeniem tej regulacji jest również wdrażanie asesorów w pracę samorządu, wprowadzanie do odpowiedzialnego decydowania o sprawach swojej korporacji oraz niwelowanie dysproporcji między komornikami a asesorami, tam gdzie są one nieuzasadnione ustrojowo.

Ponadto – w przeciwieństwie do obecnej regulacji – samorząd komorniczy, w tym Krajowa Rada Komornicza – nie będzie mógł prowadzić działalności gospodarczej. Fakt, że obecnie samorząd ten może wykonywać taką działalność, należy ocenić krytycznie, przypomnieć bowiem należy, że komornicy sądowi są m.in. funkcjonariuszami publicznymi, a zatem ich działalność nie powinna być za wszelką cenę nastawiona na maksymalizację zysku. Zdanie to dotyczy również samorządu tych szczególnych funkcjonariuszy publicznych.

W rozdziale 11 reguluje się kwestie związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną komorników i postępowaniem dyscyplinarnym. Zasadniczym celem regulacji zawartych w tym rozdziale jest uporządkowanie i zwiększenie efektywności postępowań dyscyplinarnych. Komornik odpowiadać będzie za brak nadzoru nad zatrudnionymi asesorami oraz innymi osobami. Z uwagi na jednoznaczne uregulowanie zasad nieobecności na służbie oraz zastępstw komorniczych, naruszenie zasad korzystania z prawa do nieobecności na służbie, usprawiedliwiania tych nieobecności albo korzystania z wyznaczonego zastępcy, określonych w art. 39–41 i art. 43, potraktowano jako odrębny delikt dyscyplinarny.

W art. 220 projektu rozszerzono i uporządkowano katalog deliktów dyscyplinarnych, podkreślając jednocześnie wagę konieczności stosowania się do wytycznych i zarządzeń organów nadzoru judykacyjnego oraz administracyjnego. Podkreślono też konieczność bezwzględnego stosowania się przez komorników do przepisów o właściwości miejscowej oraz należytego sprawowania nadzoru nad zatrudnionymi asesorami. W konsekwencji brak nadzoru uznano za samodzielny delikt dyscyplinarny.

Karami dyscyplinarnymi, w uzupełnionym ich katalogu (art. 222 ust. 1 projektu), będą:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) kara pieniężna w granicach od 5000 do 100 000 zł;
- 4) zakaz przyjmowania spraw z wyboru wierzyciela na okres od roku do 3 lat;
- 5) kara zawieszenia komornika w czynnościach na okres od 6 miesięcy do 3 lat;
- 6) wydalenie ze służby komorniczej.

Zgodnie z projektowanym art. 226 wniosek inicjujący postępowanie dyscyplinarne będą mogli złożyć Minister Sprawiedliwości, prezesi sądów, sędziowie wizytatorzy, organy samorządu komorniczego oraz komornicy wizytatorzy. Złożenie tego wniosku automatycznie wszczynać będzie postępowanie przed komisją dyscyplinarną. Jeżeli wcześniej wszczęto postępowanie dyscyplinarne co do tego samego czynu obwinionego i postępowanie toczy się, komisja dyscyplinarna dołącza wniosek Ministra Sprawiedliwości do tego postępowania w celu łącznego rozpoznania.

Krajowa Rada Komornicza powoływać będzie komisję dyscyplinarną (art. 229 projektu) w liczbie 33 członków spośród kandydatów zgłoszonych w liczbie 4 przez radę każdej izby komorniczej, spośród komorników będących członkami danej izby.

W celu podniesienia standardów orzekania o karach dyscyplinarnych przewiduje się rozwiązanie, zgodnie z którym członkiem komisji dyscyplinarnej będzie mogła być osoba zajmująca nienagannie stanowisko komornika przez okres co najmniej 5 lat, która ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej. Członkiem komisji dyscyplinarnej nie będzie mogła zostać osoba, która w okresie czterech lat przed powołaniem została odwołana ze stanowiska członka komisji dyscyplinarnej z przyczyn, o których mowa w art. 230 ust. 1 pkt 3, lub której w okresie czterech lat przed powołaniem dwukrotnie wytknięto uchybienie, o którym mowa w art. 164 ust. 4. Członek komisji dyscyplinarnej powoływany będzie na okres czterech lat, najwyżej na dwie kolejne kadencje (por. art. 229 ust. 4 projektu).

Oskarżycielem w postępowaniu dyscyplinarnym będzie rzecznik dyscyplinarny. Niezależnie od działania rzecznika dyscyplinarnego, jako oskarżyciel w postępowaniu dyscyplinarnym będą mogli występować Minister Sprawiedliwości, prezesi sądów, sędziowie wizytatorzy, organy samorządu komorniczego oraz komornicy wizytatorzy (art. 233 ust. 2 projektu). Rzecznika dyscyplinarnego powoływać będzie Minister Sprawiedliwości, spośród trzech kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Komorniczą. Minister Sprawiedliwości powoływać będzie również zastępców rzecznika dyscyplinarnego w liczbie nie większej niż trzech, spośród kandydatów przedstawionych przez rzecznika dyscyplinarnego po uzyskaniu opinii Krajowej Rady Komorniczej. Kadencja rzecznika dyscyplinarnego i jego zastępców trwać będzie 4 lata, licząc od dnia powołania. Ponadto przewiduje się nowe rozwiązanie, w świetle którego rzecznik dyscyplinarny zobligowany będzie do złożenia Ministrowi Sprawiedliwości, w terminie do dnia 1 marca każdego roku, sprawozdania ze swej działalności za rok poprzedzający. Minister Sprawiedliwości przyjmie albo odrzuci sprawozdanie, mając na względzie realizację ustawowych zadań rzecznika dyscyplinarnego. W przypadku odrzucenia sprawozdania, Minister Sprawiedliwości będzie mógł odwołać rzecznika dyscyplinarnego przed upływem kadencji (art. 234 i art. 235 projektu). W takim przypadku Minister Sprawiedliwości będzie mógł odwołać również zastępców rzecznika dyscyplinarnego. Proponowana regulacja ma na celu zwiększenie rzeczywistej odpowiedzialności rzecznika dyscyplinarnego za skuteczne ściganie nieprawidłowości w wykonywaniu zawodu komornika.

W ślad za uzupełnieniem zawartych w art. 18 przesłanek zawieszenia komornika w czynnościach o wszczęcie przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego, wyeliminowano możliwość zawieszenia komornika w czynnościach przez komisję dyscyplinarną w ramach prowadzonego przez nią postępowania dyscyplinarnego. Podkreślić należy, że ta instytucja pozostawała w sprzeczności z ustrojowym statusem komornika, któremu powierzono wykonywanie władzy publicznej. Nie ma żadnych podstaw, aby o możliwości wykonywania przez określoną osobę władzy publicznej miał decydować organ funkcjonujący w ramach samorządu.

Istotną zmianą jest wprowadzenie w art. 246 instytucji skargi o stwierdzenie, że w postępowaniu prowadzonym przed komisją dyscyplinarną nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Do skargi tej stosować się będą odpowiednio również przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2016 r. poz. 1259). Jest to jeden z licznych przykładów przepisów zawartych w projekcie, a służących przyspieszeniu prowadzonych wobec komorników postępowań dyscyplinarnych. Kolejnym istotnym *novum* jest przyjęcie zasady, że rozpoznanie odwołań od orzeczeń komisji dyscyplinarnej powierzone zostanie sądom apelacyjnym w miejsce dotychczas rozpoznających je sądów okręgowych. Z jednej strony rozwiązanie to powinno przyczynić się do zwiększenia jednolitości orzecznictwa dyscyplinarnego, z drugiej uwzględnia fakt, że sądy dyscyplinarne wypracowały już bogaty dorobek orzecznicy jako sądy rozpoznające w pierwszej instancji sprawy dyscyplinarne sędziów. Jednocześnie w art. 254 projektu, mając na względzie pozycję ustrojową sądów apelacyjnych, wyposażono te sądy w prawo do wytknięcia uchybień orzecznicy właściwemu składowi komisji dyscyplinarnej. W konwencji rozwiązania te powinny się przełożyć na poprawę jakości orzecznictwa komisji dyscyplinarnej. Jako nadzwyczajny środek odwoławczy wprowadzono w art. 251–253 projektu możliwość wnoszenia kasacji do Sądu Najwyższego, które to prawo przysługiwać będzie Prokuratorowi Generalnemu i Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Celem omawianej instytucji będzie nie tylko możliwość korekty orzeczeń wydanych z rażącym naruszeniem prawa lub orzeczeń, w których wymierzono rażąco niewspółmierną karę dyscyplinarną, lecz

również wprowadzone rozwiązanie pozwoli zapobiec ewentualnym rozbieżnościom w orzecznictwie dyscyplinarnym dotyczącym komorników.

Ostatnim istotnym *novum* w postępowaniu dyscyplinarnym komorników jest przyjęcie w art. 255 projektu zasady, że rezygnacja z pełnienia obowiązków komornika sądowego nie ma wpływu na bieg postępowania dyscyplinarnego. Przepis ten będzie miał odpowiednie zastosowanie do aplikantów i asesorów komorniczych.

W rozdziale 12 zostały zawarte przepisy wprowadzające zmiany w innych ustawach.

W zakresie zmian w ustawie – Kodeks postępowania cywilnego (k.p.c.) w pierwszej kolejności zaproponowano nowe brzmienie art. 346 § 1<sup>1</sup> k.p.c. umożliwiające sądowi uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności w sytuacjach, gdy do wydania wyroku zaocznego doszło wskutek doręczenia odpisu pozwu na błędny adres pozwanego. Ma to służyć wyeliminowaniu sytuacji, w których wskutek podania nieaktualnego adresu zamieszkania, po skutecznym wniesieniu sprzeciwu pozwany przez cały czas postępowania musiał znosić fakt, że jego mienie podlega zajęciu. Rozwiązanie takie może w dużej mierze przyczynić się do poprawy sytuacji osób wykonujących działalność gospodarczą i ograniczyć przypadki polegające na „wyłudzeniu” tytułów wykonawczych przed prawomocnym rozstrzygnięciem sprawy.

W art. 759 § 2 k.p.c. wprowadzono zmiany przewidujące, że sąd rejonowy nie tylko wydaje z urzędu komornikowi zarządzenia zmierzające do zapewnienia należytego wykonania egzekucji oraz usuwa spostrzeżone uchybienia, lecz również, że ocena prawna wyrażona przez sąd w ramach wydanych zarządzeń będzie wiążąca dla komornika. Rozwiązanie takie jest powieleniem instytucji uregulowanej w art. 386 § 6 k.p.c. Wzmocnieniem kontrolnej funkcji sądu jest możliwość zobowiązania komornika do składania sprawozdań z czynności podjętych w wykonaniu zarządzeń sądu.

W ramach dalszych zmian przewiduje się m.in. wprowadzenie możliwości fakultatywnego składania skargi na czynności komornika na urzędowym formularzu, co docelowo ma ułatwić zainteresowanym dostęp do sądu i ograniczenie licznych przypadków, w których skargi odrzucane są z przyczyn formalnych. Z powyższym skorelowano wprowadzenie ciężących na komorniku obowiązków informacyjnych. Komornik zobowiązany będzie zgodnie z art. 763<sup>1</sup> k.p.c. pouczać strony i uczestników postępowania występujących bez profesjonalnego pełnomocnika o sposobie i terminie

zaskarżania czynności, jak również stosownie do projektowanego art. 805 § 1<sup>2</sup> k.p.c. będzie miał obowiązek pouczać o ograniczeniach egzekucji i sposobie złożenia wniosku o ograniczenie egzekucji.

Celem regulacji zawartej w art. 760 § 1 k.p.c. w nowym brzmieniu jest wykluczenie istniejących sytuacji, w których komornicy, w szczególności prowadzący egzekucję poza rewirem, wzywając dłużnika do złożenia wyjaśnień w trybie art. 761 § 1 k.p.c., narzucali dłużnikowi formę wyjaśnień poprzez wezwanie go do osobistego stawiennictwa w odległej kancelarii. Proponowany przepis kładzie nacisk na fakt, że wybór formy złożenia wniosków bądź oświadczeń powinien należeć do składającego. Z kolei nowy § 1<sup>1</sup> dodany do omawianego artykułu ma na celu wskazanie ogólnego terminu instrukcyjnego odnoszącego się do nadawania biegu wszystkim wpływającym do komornika wnioskom.

W projektowanym art. 763<sup>2</sup> k.p.c. uregulowano tryb rozpoznawania wniosków o wyłączenie komornika. Regulacja ta została przeniesiona z dotychczasowego art. 9 u.k.s.e. i poddana nieznacznym modyfikacjom, które z jednej strony dają możliwość zapobiegania przewlekłości postępowania w sytuacjach, gdy wniosek o wyłączenie składany będzie przez dłużnika wyłącznie w celu obstrukcji procesowej, z drugiej zaś strony dają sądowi możliwość uchylecia czynności komornika, co do którego wniosek o wyłączenie uwzględniono.

Ponadto wprowadzono do art. 765 k.p.c. regulację przewidującą obiektywny udział Policji w czynnościach egzekucyjnych z możliwością interwencji policjanta w przypadku stwierdzenia okoliczności uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa. Komornik będzie zobowiązany do wpisania takiego zastrzeżenia żądania do protokołu czynności, jednak ostateczna decyzja o przerwaniu czynności należeć będzie do niego. Policja będzie jednak zobowiązana do powiadomienia właściwego prezesa sądu rejonowego o stwierdzeniu uchybień.

W sposób odmienny reguluje się właściwość sądu przy rozpoznawaniu skarg na czynności komornika. W odróżnieniu od dotychczasowych zasad, wprowadza się jednoznacznie określoną właściwość sądu, w którego okręgu siedzibę ma kancelaria komornika do rozpoznawania wszystkich skarg dotyczących postępowań prowadzonych przez tego komornika. Wiąże się to ze skreśleniem dotychczasowego zdania czwartego w art. 767 § 1 k.p.c., który przewidywał, że w wypadku dokonania wyboru komornika

poza właściwością ogólną, skargę rozpoznaje sąd, który byłby właściwy według ogólnych zasad.

Zmiana ma na celu usunięcie wątpliwości, które dotychczas powstawały na tle określenia sądu właściwego do rozpoznania skargi, prowadząc do konieczności przekazywania skarg pomiędzy sądami, a przez to często znacznego opóźnienia rozpoznania sprawy. Usuwa również problemy, jakie istniały w wypadkach równoczesnego podejmowania w postępowaniu czynności na podstawie art. 759 § 2 k.p.c. przez sąd, przy którym działał komornik (oraz ewentualnych czynności prezesa tego sądu), i inny sąd właściwy do rozpoznania skargi – co rodziło zarówno problemy z dostępem do akt egzekucyjnych, jak i zagrożenie odmiennymi rozstrzygnięciami obu sądów. Równocześnie zmiana wpisuje się w koncepcję nadzoru nad komornikiem, wymagającą ścisłej współpracy pomiędzy prezesem sądu i sądem sprawującym nadzór judykacyjny, ułatwiając w szczególności przepływ informacji pomiędzy tymi podmiotami i umożliwiając natychmiastowe reagowanie na stwierdzone naruszenia prawa. Umożliwia też sądowi uzyskanie, wraz z większą liczbą podejmowanych czynności, pełniejszej wiedzy o praktyce działania komornika i uchybieniach, które mogły mieć miejsce.

Zauważyć przy tym należy, że dotychczasowa regulacja właściwości sądu uzasadniona była znacznymi rozbieżnościami w wielkości kancelarii poszczególnych komorników i liczby przyjmowanych przez nich spraw z wyboru wierzyciela – wpływającą na liczbę skarg dotyczących działalności takiego komornika. Jednak zarówno wprowadzane ograniczenie wyboru komornika do obszaru apelacji, jak i istniejące już, a utrzymywane w projekcie ustawy, istotne ograniczenia możliwości przyjmowania spraw z wyboru wierzyciela, usuwa niebezpieczeństwo nadmiernego obciążenia niektórych sądów sprawami egzekucyjnymi. Równocześnie obowiązująca od dnia 8 września 2016 r. zasada wnoszenia skargi do komornika, który dokonał zaskarżonej czynności, czyni mniej istotnym umożliwienie dłużnikowi bezpośredniego i osobistego dostępu do sądu.

Uregulowanie, w projektowanym art. 767 § 1 k.p.c., właściwości sądu ze względu na siedzibę kancelarii komornika ma na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, jakie mogą się rodzić po wprowadzeniu, na mocy art. 268 projektu, zmian w ustroju sądów powszechnych w zakresie działalności wydziałów egzekucyjnych. Na gruncie projektowanej regulacji może się zdarzyć, że



rozpoznawanie spraw egzekucyjnych z obszaru właściwości danego sądu rejonowego może zostać powierzone innemu sądowi, w którym funkcjonuje wydział egzekucyjny. Celem nowelizacji jest zatem jednoznaczne przesądzenie, że w takich przypadkach skargi na czynności komornika rozpoznawać będzie sąd właściwy do rozpoznawania spraw egzekucyjnych z danego obszaru, a nie sąd, przy którym działa komornik.

Istotną zmianą jest również wprowadzenie w art. 767 k.p.c. nowego § 6, zgodnie z którym w przypadku oczywistego naruszenia prawa kosztami postępowania wywołanego wniesieniem skargi na czynność komornika będzie można obciążyć samego komornika. Powyższe powinno skłonić komorników do większej odpowiedzialności za podejmowane czynności. Wyeliminuje to zarazem sytuacje, w których w razie uwzględnienia skargi na czynność dokonaną z oczywistym naruszeniem prawa, mimo braku odpowiedzialności stron za jej przebieg (a nawet w razie, gdy czynność została podjęta wbrew wnioskowi stron), uczestnik musiał zwracać skarżącemu koszty postępowania zainicjowanego wniesieniem skargi, a komornik nie ponosił za swoje działania żadnej odpowiedzialności. Powyższe rozwiązanie jest skorelowane ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1311, z późn. zm.), zgodnie z którymi skargę wnosi się do komornika, a ten będzie miał możliwość jej uwzględnienia bez przekazywania akt do sądu (art. 767 § 5 k.p.c.). Wobec tego obciążenie komornika kosztami w myśl proponowanych rozwiązań będzie miało miejsce jedynie w szczególnych przypadkach, w których komornik, znając stanowisko stron i mając możliwość skorygowania swoich działań, nie skorzysta z tej możliwości.

Proponuje się także (projektowany art. 801 k.p.c. w nowym brzmieniu), aby komornik z momentem wszczęcia postępowania z urzędu ustalał majątek dłużnika w zakresie znanym mu z innych prowadzonych postępowań oraz z wykorzystaniem dostępnych komornikowi centralnych rejestrów i ewidencji (np. centralna baza danych ksiąg wieczystych, centralna ewidencja pojazdów i kierowców, rejestry prowadzone przez ZUS). Ogranicza się w ten sposób nieprawidłowości związane z dotychczasową instytucją poszukiwania majątku za wynagrodzeniem, co zostało już zresztą zainicjowane ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. U podstaw takich rozwiązań stoi przekonanie, że komornicy, realizując zadania państwa w zakresie

egzekucji, zostali wyposażeni w możliwość dostępu do rejestrów publicznych i żądania informacji od podmiotów, o których mowa w art. 761 § 1 k.p.c. w celu sprawnej realizacji powierzonych im czynności, a nie w celu czerpania z tego tytułu dodatkowych dochodów. Niestety istniejąca praktyka poszła w tym kierunku, że komornicy wielokrotnie zamiast traktować zwracanie się o informacje we wskazanym trybie jako swój ustawowy obowiązek, w licznych wypadkach traktowali te działania jako poszukiwanie majątku na wniosek, za co należeć miałyby się im dodatkowe wynagrodzenie (i uzależniając zarazem podjęcie tych czynności od uiszczenia przez wierzyciela dodatkowej opłaty za zlecenie poszukiwania majątku). Proponowany przepis przesądza, że majątek dłużnika ustalony w trybie art. 801 pkt 1 k.p.c. nie będzie traktowany jako majątek „odnaleziony”. Poszukiwanie majątku dłużnika, o którym mowa w art. 801<sup>2</sup> k.p.c., oznaczać zaś będzie podjęcie ze strony komornika szczególnych działań. Z drugiej strony proponowany przepis wykluczać ma sytuację, w których komornik, mimo posiadanej wiedzy o majątku dłużnika (lub gdy majątek ten można z łatwością odnaleźć „zza biurka”), powstrzymałby się z zajęciem, do czasu złożenia przez dłużnika wykazu lub wyjaśnień, o którym mowa w art. 801 i 801<sup>1</sup> k.p.c.

Należy zarazem zaznaczyć, że zasadniczego przemodelowania wymagał art. 801<sup>1</sup> k.p.c. Przepis ten w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw miał dwie zasadnicze wady. Po pierwsze, mimo że art. 801<sup>1</sup> § 2 k.p.c. w aktualnie obowiązującym brzmieniu określał w § 1, iż główną konsekwencją niezłożenia wykazu majątku miało być przyznanie wierzycielowi możliwości zlecenia komornikowi poszukiwania majątku, to w § 2 dopuszczał możliwość stosowania wobec dłużnika pełnego wachlarza środków przymusu, z zastosowaniem aresztu włącznie, mających na celu wymóc złożenie wykazu majątku wraz z przyrzeczeniem. Dodatkowo omawiany przepis nie zawierał odwołania do przepisu art. 914 § 1 k.p.c. określającego właściwość wyłączną sądu upoważnionego do dokonania wyjawienia majątku. W konsekwencji oznacza to, że również komornicy, którzy prowadzą egzekucję z wyboru wierzyciela poza swoim rewirem, zyskali uprawnienie do odbierania od dłużnika, zamieszkałego nierzadko kilkaset kilometrów dalej, wykazu majątku wraz z przyrzeczeniem. Wiąże się to w sposób oczywisty ze znacznymi niedogodnościami po stronie dłużnika, zwłaszcza jeżeli postępowania przeciwko niemu prowadziłyby kilku komorników z wyboru

wierzyciela, mających kancelarie w odległych ośrodkach. W takich przypadkach instytucja powierzenia prowadzenia egzekucji komornikowi z wyboru stałaby się w ręku wierzyciela skutecznym narzędziem szykany dłużnika. Z kolei wysoce problematycznym jest również nieokreślenie sądu właściwego do stosowania środków przymusu. Oznacza to w konsekwencji, że nad stosowaniem art. 916 i art. 917 k.p.c. utraciłby kontrolę sąd właściwości ogólnej dłużnika, a kompetencje te przejęłyby sądy, przy których działają komornicy wnoszący o zastosowanie środków przymusu. Takie rozwiązanie stwarzałoby nie tylko problem z należywym egzekwowaniem doprowadzenia dłużnika do komornika celem złożenia wykazu i przyrzeczenia, lecz również mogłoby prowadzić do sytuacji, w których działania kilku działających jednocześnie sądów wykluczałyby się, a ponadto dochodziłoby do przypadków, w których mimo zastosowania aresztu i złożenia przez dłużnika w trybie art. 917 § 1 k.p.c. deklaracji chęci niezwłocznego złożenia wykazu i przyrzeczenia, nie byłoby logistycznych możliwości przewiezienia dłużnika do odległych ośrodków celem wykonania obowiązku. Istniejąca regulacja w dotychczasowym kształcie pomija również kwestię kosztów związanych ze stosowaniem środków przymusu. Należy wobec tego uznać, że możliwość stosowania wobec dłużnika środków przymusu osobistego we wstępnej fazie postępowania egzekucyjnego i to przez komorników działających poza swoim rewirem, jest zbyt daleko idąca i wiąże się z nadmiernymi niedogodnościami dla dłużników. Niezależnie od tego wydaje się, że w odniesieniu do postępowania przed komornikiem zupełnie wystarczającym powinno być złożenie na piśmie oświadczenia o prawdziwości i zupełności wykazu, zaś możliwość odbierania przyrzeczenia w trybie art. 913 § 1 k.p.c. należałoby zastrzec wyłącznie dla powagi sądu. Z uwagi na powyższe, istotą art. 801 i art. 801<sup>1</sup> k.p.c. w proponowanym brzmieniu jest przyjęcie, że komornik wzywa dłużnika do złożenia wykazu majątku (podejmując jednocześnie czynności na podstawie art. 801 pkt 1 k.p.c., o których była mowa powyżej), a wykaz wraz z oświadczeniem mogą zostać złożone przez dłużnika na piśmie (z zastrzeżeniem odpowiedzialności karnej dłużnika za złożenie fałszywego oświadczenia). Konsekwencją niezłożenia wykazu będzie możliwość ukarania dłużnika grzywną. W razie gdyby wierzyciel domagał się przymusowego doprowadzenia dłużnika do komornika, czynności te będzie mógł przeprowadzić jedynie komornik właściwości ogólnej dłużnika. Jednocześnie na tym etapie postępowania, wobec

pozostawienia instytucji wyjawienia majątku w niezmienionym kształcie, wyłączono możliwość stosowania wobec dłużnika aresztu.

Proponuje się również utrwalanie przebiegu części czynności egzekucyjnych poza kancelarią za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk (zob. projektowany art. 809<sup>1</sup> i zawarty w nim katalog czynności podlegających utrwaleniu). Celem tej regulacji jest zapewnienie sądowi i stronom kontroli czynności, przy których – jak wskazuje dotychczasowa praktyka – dochodziło do sytuacji konfliktowych oraz występowało najwięcej przypadków rażącego naruszenia prawa (np. przez bezzasadne odjęcie dozoru nad zajęтыми ruchomościami lub przez zajęcie ruchomości ewidentnie nienależących do dłużnika). Równocześnie względy ochrony prawa do prywatności powodują, że będzie istniała możliwość zgłoszenia sprzeciwu wobec utrwalania czynności w miejscu zamieszkania, jak również stronom postępowania nie będzie wydawany zapis obrazu, a jedynie zapis dźwięku.

W art. 810 k.p.c. zawarta będzie wyczerpująca regulacja okresów, w których możliwe będzie podejmowanie przez komornika czynności poza kancelarią.

W proponowanej regulacji uporządkowano również kwestie związane z zawieszeniem i umorzeniem postępowania egzekucyjnego. W art. 820 k.p.c. przyjęto regułę, że organ egzekucyjny zawiesza postępowanie, jeżeli sąd zawiesił natychmiastową wykonalność tytułu. Powyższe rozwiązanie jest dostosowane do aktualnego brzmienia art. 346 § 1 k.p.c. i opiera się dodatkowo na założeniu, że skoro uchylenie natychmiastowej wykonalności tytułu oznacza upadek tytułu wykonawczego, to tym samym nie powinno być przesłanką zawieszenia postępowania egzekucyjnego, lecz powinno skutkować jego umorzeniem (zgodnie z art. 824 § 1 pkt 5 k.p.c. w proponowanym brzmieniu). Wprowadzone zmiany stanowią zarazem konsekwencję wprowadzenia w art. 346 k.p.c. nowego § 1<sup>1</sup>, który pozwoli sądowi na uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności z urzędu w przypadku doręczenia odpisu pozwu na niewłaściwy adres.

Jednocześnie treść dyspozycji art. 821<sup>1</sup> k.p.c. uzupełniono o sytuacje, w których egzekucja prowadzona jest z rachunków bankowych dłużnika. Zmiana ta ukierunkowana jest przede wszystkim na sytuacje dotyczące przedsiębiorców, celem umożliwienia im prowadzenia bieżącej działalności w okresie zawieszenia postępowania egzekucyjnego. W aktualnym stanie prawnym rozwiązań takich było brak, co oznaczało, że dłużnik mimo uzyskania od sądu zabezpieczenia roszczenia

w postaci zawieszenia postępowania egzekucyjnego, w dalszym ciągu musiał znosić fakt, że jest w całości pozbawiony dostępu do bieżących środków na rachunkach bankowych, co w skrajnych przypadkach mogło skutkować utratą płynności finansowej i koniecznością zaprzestania działalności gospodarczej.

Istotną z punktu widzenia zasad praworządności zmianą jest również wprowadzenie reguły, że w razie utraty mocy tytułu wykonawczego, jak też w przypadku, gdy egzekucję skierowano przeciwko osobie niebędącej dłużnikiem lub gdy prowadzenie egzekucji pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią tytułu wykonawczego, organ egzekucyjny umorzy postępowanie z urzędu, a nie – jak to miało miejsce na gruncie obowiązujących przepisów – na wniosek. Przepis ten nie tylko będzie chronić osoby trzecie niebędące dłużnikami, lub osoby, które utraciły status dłużnika, lecz również ułatwi komornikom korygowanie czynności wadliwie podjętych. Wprowadzenie nowych rozwiązań daje również komornikom pełniejsze możliwości korygowania, w trybie art. 140 ustawy, czynności podejmowanych przez upoważnionych asesorów komorniczych.

Nowa regulacja przewiduje daleko idące zmiany w zakresie egzekucji z ruchomości. Nie tylko w sposób precyzyjny określono katalog ruchomości niepodlegających zajęciu (art. 829 pkt 1 i 1a k.p.c.), co ograniczy arbitralność w podejmowaniu decyzji mogących pozbawić dłużnika i jego domowników przedmiotów niezbędnych dla codziennej egzystencji. W nowym art. 833 § 2<sup>1</sup> k.p.c. zakres stosowania art. 87 i art. 87<sup>1</sup> Kodeksu pracy uzupełniono również o świadczenia powtarzające się, które stanowią jedyne źródło dochodu dłużnika. Ma to na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych mogących powstawać na gruncie dotychczasowego art. 833 § 2 k.p.c., w zakresie ustalenia czy wynagrodzenie otrzymywane przez dłużnika zatrudnionego na podstawie umowy cywilnoprawnej można uznać za świadczenie powtarzające się, „którego celem jest zapewnienie utrzymania”. Nie ma bowiem wątpliwości, że osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych, choć stanowią niemały odsetek zatrudnionych, z punktu widzenia uprawnień pracowniczych i tak są w znacznie gorszej sytuacji niż osoby zatrudnione na umowę o pracę. Tym samym w zakresie zapewnienia im minimum egzystencji i ochrony przed egzekucją należało w sposób jednoznaczny zrównać je z osobami mającymi status pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy.

Przewiduje się też zmiany w zakresie zasad prowadzenia egzekucji z ruchomości przez określenie warunków dopuszczalności zajęcia (zmiany w art. 844 k.p.c.). Dotyczy to w szczególności jednoznacznego wskazania, że nie podlegają zajęciu ruchomości, jeżeli z ujawnionych w sprawie okoliczności wynika, że nie stanowią one własności dłużnika, a podlegają ruchomości stanowiące własność dłużnika oraz określenia trybu wykazywania przed komornikiem własności przez osobę trzecią. W zamierzeniu przepisy te mają umożliwić zwiększenie ochrony osób niebędących dłużnikami, bez potrzeby występowania na drogę kosztownego i czasochłonnego procesu o wyłączenie rzeczy spod egzekucji w trybie art. 841 k.p.c. Należy podkreślić, że wskazany tryb z art. 845 § 2<sup>2</sup> k.p.c. nie jest postępowaniem konkurencyjnym względem procesu z art. 841 k.p.c., albowiem w razie uznania przez sąd, że dany dokument „budzi wątpliwości”, osoba trzecia będzie każdorazowo odesłana na drogę procesu. Omawiana regulacja pozwoli natomiast wyeliminować sytuacje, w których dochodziło do zajęcia ruchomości w sposób oczywisty niebędących własnością dłużnika. Istotną zmianą w kierunku uporządkowania zasad dotyczących powództw ekscydencyjnych jest również ponowne określenie zasad właściwości przy egzekucji z ruchomości przez wskazanie, że należy ona do komornika właściwości ogólnej dłużnika – a nie jak dotąd miejsca położenia rzeczy. W konsekwencji powinno nie tylko dojść do wyeliminowania problemów przy oznaczaniu sądu właściwego do rozpoznania powództwa, o którym mowa w art. 841 k.p.c., lecz również wykluczy to sytuacje, w których kilku komorników naraz uznawało się za właściwych do prowadzenia egzekucji, mimo że prowadzili egzekucję z wyboru wierzyciela (co niejednokrotnie miało miejsce w przypadku zajęcia samochodu, którym dłużnik przybył do kancelarii działającego poza rewirem komornika).

W ramach wprowadzonych zmian uporządkowano także zasady dotyczące wyceny zajętych ruchomości. W tym celu z jednej strony nałożono na komornika obowiązek, aby pouczył strony o możliwości wniesienia zastrzeżeń do dokonanego przez siebie oszacowania ruchomości, z drugiej zaś strony jednoznacznie określono, że w przypadkach, w których wartość zajętej ruchomości przekraczać miałyby według oceny komornika 25 000 zł, powołanie do oszacowania biegłego jest obligatoryjne. Dodatkowo dla zwiększenia sprawności prowadzonych postępowań wprowadzono regułę, że złożenie zastrzeżeń do oszacowania będzie możliwe najpóźniej w terminie 3 dni od doręczenia odpisu protokołu zajęcia (a nie jak dotąd miało to miejsce – do dnia

licytacji). Jednoznacznie przesądzone też, że oszacowanie, którego nie zamieszczono w protokole zajęcia, wymaga wydania postanowienia przez komornika. Funkcję ochronną spełnia określenie, że obwieszczenie o licytacji ruchomości będzie doręczane na tydzień przed jej terminem.

Nowe przepisy przewidują również wykluczenie sytuacji, w których mogłoby dochodzić do bezzasadnego odjęcia dozoru. Przyjęto między innymi zasadę, że odjęcie dozoru następuje w drodze postanowienia, w którego uzasadnieniu należy wskazać przyczyny odjęcia dozoru. Jednocześnie dla zwiększenia kontroli nad takimi czynnościami komornik obligatoryjnie będzie przekazywał sądowi odpis tego postanowienia wraz z nośnikiem zawierającym nagranie czynności. Wprowadzono także zasadę, że w razie uchylecia czynności przez sąd, komornik będzie ponosił koszty związane z nieuzasadnionym odjęciem dozoru. Omawiana regulacja stanowi reakcję na coraz liczniej stwierdzane przypadki, w których komornicy stawiali się na miejscu czynności w obecności przedstawicieli wyspecjalizowanych firm windykacyjnych, którym następnie powierzano obowiązki dozorczy (niejako już przed przystąpieniem do czynności, antycypując odjęcie dozoru i traktując zmianę dozorczy instrumentalnie jako sposób na przymuszenie dłużnika, lub jego najbliższych, do zapłaty długu). Niepożądanym efektem ubocznym takich działań było również zwiększenie kosztów egzekucji związanych z dozorem, co w konsekwencji zmniejszało możliwość osiągnięcia celu egzekucji, jakim jest zaspokojenie wierzyciela. Z uwagi na powyższe, nowa regulacja zawiera wyraźne postanowienie, że odjęcie dozoru nie jest dopuszczalne w przypadkach, w których jego koszty byłyby niewspółmierne do wartości rzeczy.

W zakresie dotyczącym egzekucji z ruchomości wprowadzono również szereg regulacji dotyczących sprzedaży. Po pierwsze w treści art. 864<sup>1</sup> k.p.c. wprowadzono zmiany, z których jednoznacznie wynika, że sprzedaż z wolnej ręki dotyczy wszystkich ruchomości, w tym również rzeczy, o których mowa w art. 864 § 2 k.p.c. Z uwagi na nowe oznaczenie terminu sprzedaży ruchomości dokonane nowelą z dnia 10 lipca 2015 r. w art. 864 § 1 k.p.c. (sprzedaż zajętych ruchomości nie może nastąpić wcześniej niż po upływie dwóch tygodni od dnia uprawomocnienia zajęcia), z art. 864<sup>1</sup> k.p.c. wyeliminowano zbędną regulację, że sprzedaż może nastąpić nie wcześniej niż po dwóch tygodniach od dnia oszacowania. Jest to ponadto uzasadnione faktem, że sprzedaż z wolnej ręki jest i tak uzależniona od zgody dłużnika przy wskazaniu przez niego ceny minimalnej oraz braku sprzeciwu wierzyciela. Z drugiej strony

w proponowanym art. 864<sup>1</sup> k.p.c. nałożono na komornika wyraźny obowiązek poinformowania wierzycieli o wysokości zaproponowanej przez dłużnika ceny minimalnej. W art. 867 § 1 k.p.c. wprowadzono zmianę, która w sposób jednoznaczny przesądza, że rzeczy, o których mowa w art. 866<sup>1</sup> k.p.c., w żadnym wypadku nie podlegają sprzedaży licytacyjnej. Do najistotniejszych zmian należy również wyeliminowanie z k.p.c. archaicznej instytucji sprzedaży komisowej. Instytucja ta nie tylko mogła otwierać pole do nadużyć, jak na przykład bezzasadnego odejmowania dozoru nad rzeczą i zawyżania wysokości prowizji komisowej, lecz wydaje się być ona w obecnych warunkach gospodarczych całkowicie zbędna – zwłaszcza wobec wprowadzenia nowelą z dnia 10 lipca 2015 r. sprzedaży w drodze licytacji elektronicznej. Uniemożliwiono również blankietowe składanie wniosków o licytacyjną sprzedaż wszelkiego zajętego majątku ruchomego dłużnika poprzez przyjęcie zasady, że dopiero po dokonaniu zajęcia wierzyciel wskazuje składniki, których sprzedaży domaga się w trybie licytacji elektronicznej. Korekty wprowadzone do art. 879<sup>2</sup> k.p.c. mają na celu wyeliminowanie przepisów, które w sposób niepożądany i niecelowy wprowadzałyby nadmierny automatyzm w odbieraniu dłużnikowi dozoru nad zajętymi ruchomościami w przypadku złożenia wniosku o przeprowadzenie licytacji elektronicznej.

Dodanie w art. 972 nowego § 2 zmierza do jednoznacznego uregulowania, że przebieg odbywającej się w sądzie licytacji nieruchomości podlega utrwaleniu przez sąd za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk. Przyczyni się to do ujednolicenia różnej praktyki występującej na gruncie aktualnych przepisów. Powyższe nie zwalnia komornika od sporządzenia protokołu licytacji spełniającego wymogi określone w art. 809 k.p.c.

Celem zmian regulacji zawartej w projektowanym art. 913 § 1 k.p.c. jest usunięcie mankamentów istniejącej regulacji przez wprowadzenie wyraźnej sankcji karnej za złożenie niezgodnego z prawdą przyrzeczenia, jak również uregulowanie stosowania środków przymusu w przypadkach, w których dłużnikiem jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna.

W celu uproszczenia i zmniejszenia kosztów egzekucji z nieruchomości likwiduje się obligatoryjne zamieszczanie obwieszczeń o licytacji w prasie. W to miejsce przewiduje się, że ogłoszenie o licytacji będzie dokonywane, tak jak dotychczas, na tablicy



ogłoszeń sądu sprawującego nadzór nad egzekucją z nieruchomości, w lokalu organu gminy właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości i na stronie internetowej Krajowej Rady Komorniczej oraz, co stanowi nowość, na stronie internetowej sądu. Ogłoszenie w prasie będzie jedynie fakultatywne. Dla poprawy ochrony osób, których praw może dotknąć egzekucja z nieruchomości, obwieszczenie o opisie i oszacowaniu nieruchomości będzie publikowane również na stronie internetowej Krajowej Rady Komorniczej (dotychczas wymóg takiej publikacji obejmował tylko obwieszczenie o licytacji).

Zmiana w art. 1003 § 2 k.p.c. służy jednoznacznemu przesądzeniu, że uiszczenie ceny nabycia przelewem bankowym na rachunek depozytowy Ministra Finansów stanowi podstawę do wykreślenia hipotek obciążających nieruchomość i jest wyjściem naprzeciw współczesnym realiom gospodarczym i oczekiwaniom praktyki sądowej.

Przewiduje się też zmianę art. 1027 § 1 k.p.c. poprzez wprowadzenie rozwiązania, że komornik doręcza uczestnikom odpis planu podziału sumy uzyskanej z egzekucji. Powyższe służy wyeliminowaniu sytuacji, w których najważniejsze orzeczenie z punktu widzenia prowadzonej egzekucji, nierzadko zawierające skomplikowane obliczenia, nie było doręczane stronom. Rozwiązanie takie stanowiło poważne naruszenie prawa do sądu, zwłaszcza w wypadkach, gdy zapoznanie się z aktami egzekucyjnymi i znajdującym w nich planem podziału wymagało pokonania znacznych odległości. Dodatkowo omawiane zmiany pozwolą rozszerzyć kategorię osób, którym doręcza się odpis planu podziału o podmioty, które nie są uczestnikami podziału, mimo że posiadają interes prawny w zaskarżeniu planu podziału.

Ponadto w projektowanym art. 1083 dodano nowe przepisy § 4–6 k.p.c., wprowadzając regulację zmniejszającą dolegliwości związane z prowadzeniem postępowania egzekucyjnego przeciwko dłużnikom alimentacyjnym, którzy dobrowolnie regulują swoje zobowiązania. Powyższe stanowi konsekwencję założenia, że wszczęcie egzekucji przeciwko dłużnikowi alimentacyjnemu powinno być wyrazem obiektywnej potrzeby spowodowanej rzeczywistym nieregulowaniem należności, zaś w żadnym razie nie może ono stanowić elementu szykany (tym bardziej, że w praktyce w drodze powództwa egzekucyjnego dłużnik może jedynie wykazać, że wszczęcie przeciwko niemu egzekucji było niecelowe, zaś uchylenie dokonanych zajęć i spowodowanie umorzenia egzekucji co do świadczeń wymagalnych w przyszłości jest w wielu

wypadkach znacznie utrudnione, a w wypadkach gdy dłużnik utrzymuje się z wynagrodzenia z umów cywilnoprawnych – wręcz niemożliwe).

Odnośnie do zmian dostosowawczych w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2062, z późn. zm., dalej „u.s.p.”) projekt ustawy przewiduje możliwość tworzenia w sądach rejonowych wydziałów egzekucyjnych, co stworzy instytucjonalne ramy dla wydzielenia wyspecjalizowanych jednostek. Rozpoznawanie spraw powierzonych wydziałom egzekucyjnym, a należących do właściwości sądu rejonowego, w którym nie utworzono wydziału do tych spraw, Minister Sprawiedliwości przekaze innemu sądowi rejonowemu, w trybie określonym w art. 20 u.s.p. W ten sposób powstanie kilkadziesiąt (co najmniej jeden w każdym z 45 okręgów sądu okręgowego) silnych kadrowo wydziałów, mogących sprawnie, również pod względem organizacyjnym, rozpoznawać sprawy związane z postępowaniem egzekucyjnym, odciążając w ten sposób wydziały cywilne i inne sądy. Tworzenie i obsada kadrowa tych wydziałów będzie musiała uwzględniać konieczność prawidłowego i sprawnego wykonywania nadzoru judykacyjnego nad komornikami sądowymi, w szczególności wpływ spraw, których rozpoznawanie będzie powierzone wydziałowi egzekucyjnemu, oraz liczbę i wielkość kancelarii komorników działających w okręgu takiego sądu.

Powyższe zmiany mają na celu stworzenie sieci profesjonalnych, wyspecjalizowanych w problematyce egzekucyjnej wydziałów na wzór istniejących sądów gospodarczych. Uwzględniają one przede wszystkim złożoność materii objętej przepisami regulującymi postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne, ich specyfikę, jak też konieczność umożliwienia sądom sprawowania realnego nadzoru judykacyjnego nad działalnością komorników sądowych. Omawiane założenia znajdują potwierdzenie w badaniach empirycznych przeprowadzonych przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości (tak: *Skarga na czynności komornika – efektywny instrument nadzoru judykacyjnego czy narzędzie blokowania egzekucji przez dłużników?*, D. Olczak, Warszawa 2014), z których wynika, że sprawność postępowania w sprawie ze skargi na czynność komornika, jak i wnikliwość sędziów w zakresie analizy toku egzekucji, są większe w tych sądach, w których działają wyspecjalizowane w sprawach egzekucyjnych sekcje lub wydziały. Wprowadzenie zmian ustrojowych w zakresie organizacji sądów powinno dać dodatkowe bodźce w kierunku specjalizacji sędziów przyczyniając się tym samym do pełniejszej realizacji prawa obywatela do sądu.

Z uwagi na okoliczność, że wydanie wobec komornika postanowienia o przedstawieniu zarzutów stanowi samoistną przesłankę zawieszenia komornika w czynnościach, celem stworzenia instytucjonalnych ram przepływu informacji w tym zakresie wprowadza się również niezbędne zmiany w treści art. 21 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, z późn. zm.).

Niezależnie od zmian wskazanych wyżej – projekt wprowadza szereg zmian dostosowawczych także w innych ustawach regulujących działalność komorników, co wynika z konieczności kompleksowego uregulowania ich praw i obowiązków oraz odniesienia przysługujących im uprawnień do zadań wykonywanych jako organ władzy publicznej.

Ponadto zachodzi konieczność wprowadzenia szeregu zmian w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2017 r. poz. 657). Wiązą się one z faktem, że w dotychczasowej praktyce komornicy korzystali z możliwości składania zapytań o informacje zawarte w rejestrze PESEL zarówno za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, jak i w trybie zapytań indywidualnych. Powyższe skutkowało znacznym obciążeniem Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA zbędnymi obowiązkami związanymi z obsługą dublujących się zapytań (liczba zapytań indywidualnych przekracza milion zapytań rocznie). Projektowane przepisy mają na celu wprowadzenie zasady, że przy określonej liczbie składanych zapytań w skali roku obligatoryjne będzie korzystanie z systemu teleinformatycznego, który obsługuje zapytania w sposób automatyczny.

W rozdziale 13 zawarto przepisy przejściowe niezbędne z uwagi na zastąpienie dotychczasowej ustawy nową ustawą o komornikach sądowych.

W art. 278 zamieszczono przepis przewidujący, że powołanie na stanowisko komornika osób, które w dniu wejścia w życie ustawy ukończyły 65 lat, wygasa z upływem 2 lat od wejścia w życie niniejszej ustawy, nie później jednak niż z dniem ukończenia 70 roku życia. Okres 2 lat jest okresem wystarczającym dla osób, które w dniu wejścia w życie ustawy ukończyły 65 rok życia i pozwoli tym osobom na uporządkowanie spraw związanych z zakończeniem działalności. Podobny charakter ma przepis art. 282 nakazujący komornikom nieposiadającym wyższego wykształcenia prawniczego podniesienie kwalifikacji w wyznaczonym terminie 7 lat. Z uwagi na wprowadzenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej tak przez poszczególnych komorników,

jak i przez organy samorządu komorniczego, projekt zawiera niezbędne przepisy przejściowe określające zasady realizacji wskazanych zakazów. Określono także szereg rozwiązań szczegółowych związanych ze zmianą zasad wynagradzania komorników.

W przepisach przejściowych zawarto również szereg regulacji określających na jakich zasadach mają być kontynuowane szkolenia w trakcie rozpoczętych aplikacji komorniczych i na jakich zasadach mają zostać przeprowadzone właściwe egzaminy. Z uwagi na odmiennie uregulowanie kompetencji aplikantów i asesorów komorniczych, jak też odmienny skład organów samorządu komorniczego, również w tym zakresie przewidziano niezbędne przepisy przejściowe. Co istotne, osobom dotychczas zajmującym stanowisko asesora w myśl zasady ochrony praw nabytych zagwarantowano możliwość dalszego zajmowania tego stanowiska bez ograniczeń czasowych dotyczących osób jeszcze niepowołanych na asesora komorniczego w dniu wejścia w życie ustawy.

Przepisy przejściowe zawierają także niezbędne regulacje związane z koniecznością wprowadzenia wydziałów egzekucyjnych w sądach, jak też uwzględniające konieczność uregulowania zasad wprowadzenia zmian w Kodeksie postępowania cywilnego co do postępowań będących w toku.

W rozdziale 14 zamieszczono przepisy końcowe.

Projektowana ustawa będzie miała wpływ na przedsiębiorczość i przedsiębiorców. Prawidłowo implementowana ustawa doprowadzi bowiem do zwiększenia skuteczności prowadzenia postępowania egzekucyjnego, co w znacznym stopniu wpłynie na zaspokojenie potrzeb wierzycieli. Jednym z nadrzędnych celów ustawy jest zagwarantowanie lepszej efektywności oraz skrócenia czasu postępowań egzekucyjnych. Przy obecnym, niskim poziomie egzekwowalności kwot w toczących się postępowaniach egzekucyjnych, proponowane rozwiązania, które mają charakter kompleksowy, przyczynią się do powstania sprawnie funkcjonującego aparatu komorniczego. W oparciu o badania, które jednoznacznie wskazują, że najbardziej skuteczne oraz efektywne są kancelarie średniej wielkości (zob. pkt 7 OSR) należy zauważyć, że dotychczasowe rozwiązania prawne prowadziły do szeregu negatywnych konsekwencji w postaci kancelarii, które wszczynały zbyt dużą ilość postępowań egzekucyjnych, co prowadziło do wydłużenia czasu trwania samego postępowania, jak i do relatywnie niskiego stopnia zaspokojenia roszczeń wierzyciela. Projektowane

regulacje wpłyną zatem na skuteczność i efektywność egzekucji, która do tej pory była ograniczona.

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie co do zasady z dniem 1 stycznia 2018 r.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Do chwili obecnej żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w tym trybie.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

W celu spełnienia wymogów, o których mowa w § 33 ust. 2 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), projekt ustawy został skierowany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która w wyznaczonym terminie przedstawiła stanowisko co do oceny skutków regulacji.

Projekt nie podlega obowiązkowi notyfikacji, jak również nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.