

Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński
Katedra Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

OPINIA PRAWNA

przygotowana na zlecenie Krajowej Rady Komorniczej, na temat zgodności z Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r. ustawowego określenia górnego limitu spraw przyjmowanych przez komornika z wyboru, w kontekście prac na projektem zmiany ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376, z późn. zm. - druk 2516 z 28 maja 2014 r.).

1. Propozycje przedstawione w projekcie z 28 maja 2014 r. (druk sejmowy nr 2516)

Dyskusja na temat zasadności, a przede wszystkim konstytucyjności wprowadzenia negatywnych kryteriów dopuszczalności przyjmowania przez komorników spraw spoza ich rewiru komorniczego w trybie prawa wyboru wierzyciela przewidzianego przepisem art. 8 ust. 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji¹ toczy się w związku z procedowanym obecnie w Sejmie projektem noweli do powołanej ustawy (druk sejmowy nr 2516 z 28 V 2014 r.). Wedle tej propozycji art. 8 ust. 8 ukseg.. miałby otrzymać następujące brzmienie:

„8. Komornik wybrany przez wierzyciela odmawia jednak wszczęcia egzekucji, wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia lub podjęcia innych czynności wchodzących w zakres jego ustawowych zadań, jeżeli:

¹ Dz. U. z 2011 r., Nr 231, poz. 1376 ze zm.

wpływ spraw do jego kancelarii w roku poprzednim przekroczył 2 000 spraw a w zakresie prowadzonych przez niego egzekucji zaległość przekracza sześć miesięcy i skuteczność egzekucji nie przekroczyła 35%

b) wpływ spraw do jego kancelarii w roku poprzednim przekroczył 5 000 spraw a w zakresie prowadzonych przez niego egzekucji zaległość przekracza sześć miesięcy i skuteczność egzekucji nie przekroczyła 40%

Zaległość tę oblicza się, dzieląc liczbę spraw niezalatwionych w poprzednim półroczu przez średni miesięczny wpływ spraw w poprzednim półroczu, wyłączając sprawy o egzekucję świadczeń powtarzających się. Minimalny próg skuteczności egzekucji w ostatnim roku statystycznym, liczony jest jako odsetek załatwień poprzez wyegzekwowanie świadczenia w odniesieniu do wpływu”.

Zgodnie z obecnie z obowiązującą regulacją przepis ten stanowi, iż „8. Komornik wybrany przez wierzyciela odmawia jednak wszczęcia egzekucji, wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia lub podjęcia innych czynności wchodzących w zakres jego ustawowych zadań, jeżeli w zakresie prowadzonych przez niego egzekucji zaległość przekracza sześć miesięcy. Zaległość tę oblicza się, dzieląc liczbę spraw niezalatwionych w poprzednim półroczu przez średni miesięczny wpływ spraw w poprzednim półroczu, wyłączając sprawy o egzekucję świadczeń powtarzających się”.

Przedstawione propozycje zmian zostały negatywnie ocenione zarówno w opinii prawnej przygotowanej przez eksperta BAS², jak również przez ekspertów zewnętrznych³.

Jednocześnie, oparcie funkcjonowania modelu na rozwiązaniach istniejących od 2008 roku i obowiązujących do dnia dzisiejszego, doprowadziło wprawdzie do znaczącego zwiększenia się liczby komorników i działających kancelarii komorniczych, jednocześnie jednak w istotny - i chyba nie do końca przemyślany - sposób wpłynęło na stworzenie nowej „geografii” kancelarii komorniczych. Charakteryzuje się ona tym, że w jednym rewirze działa niekiedy bardzo wiele kancelarii komorniczej, co jest wynikiem przyjęcia za podstawowe kryterium oceny przez Ministra Sprawiedliwości przy decydowaniu o liczbie kancelarii działających w rewirze - wielkości wpływu spraw w danym rewirze. Wielkość wpływu, która brana była pod uwagę przy podejmowaniu przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o zwiększeniu liczby komorników w konkretnym rewirze obejmowała wpływ spraw brutto, tzn.

² P. Sobolewski, *Opinia prawna w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji* (druk sejmowy nr 2516).

³ <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=2516>.

bez jednoczesnego oddzielenia od siebie spraw wpływających od wierzycieli z rewiru od tych, które były inicjowane w drodze wyboru przez wierzycieli spoza rewiru. Istniejąca geografia kancelarii komorniczych w zasadzie nie odpowiada więc liczbie spraw, które trafiłyby do kancelarii w razie braku (a potencjalnie jego uchylecia) ustawowego prawa do wyboru komornika (art. 8 ust. 5 ukseg.). Konsekwencji takiego stanu rzeczy może być kilka. Z jednej strony już niedługo okazać się może, że w razie spadku liczby spraw komorniczych nieuzasadnione stanie się w ogóle wydawanie przez Ministra decyzji o zwiększeniu liczby komorników i działających kancelarii komorniczych. Z drugiej natomiast, w razie wprowadzenia ewentualnych modyfikacji określonego w art. 8 ust. 5 ukseg. prawa, np. przez powrót do modelu apelacyjnego wyznaczenia właściwości działania komornika i prowadzonej przez niego kancelarii komorniczej, może dojść do konieczności gruntownej analizy wynikającej z treści art. 2 Konstytucji RP zasady ochrony interesów w toku, nie wspominając o innych roszczeniach, które - nie tylko potencjalnie - wiązać się mogą z koniecznością ewentualnego zakończenia działalności przez komorników, których funkcjonowanie obecnie opiera się zasadniczo na prowadzeniu spraw z wyboru.

2. Cel przygotowania opinii

Celem poniższych uwag jest nie tyle szczegółowe odnoszenie się do propozycji określonej w druku 2516⁴, co przede wszystkim ocena z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP ustanowienia w ustawie górnego, określonego liczbowo limitu spraw, które komornik mógłby przyjąć w trybie wyboru dokonywanego przez wierzyciela (a więc spoza swojego rewiru komorniczego), uzupełnionego dodatkowo wymogiem określonej procentowo skuteczności egzekucji. Wzorem konstytucyjnym, który stanowić powinien punkt odniesienia dla oceny powyższego rozwiązania jest przede wszystkim art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego i wynikające zeń zasady prawidłowej legislacji), art. 20 (zasada konkurencji), art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równego traktowania) oraz art. 45 Konstytucji (prawo do sądu).

Ocenę tę należy poprzedzić przypomnieniem *ratio legis* wprowadzenia nowelą z 24 maja 2007 r.⁵ do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji z 1997 r. prawa wyboru

⁴ Zob. M. Jabłoński, *Opinia z 31 X 2014 r. dotycząca zgodności z Konstytucją określenia limitów w projekcie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji* (druk nr 2516).

⁵ Dz. U. Nr 112, poz. 769.

wierzyciela na terytorium całego kraju. Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2007 r. wierzyciel mógł dokonać wyboru komornika w granicach właściwości sądu apelacyjnego. Natomiast po zmianie wierzyciel ma prawo wyboru komornika na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wyjątkiem od takiej reguły jest wyłączenie dopuszczalności wyboru komornika w sprawach o egzekucję z nieruchomości oraz w sprawach, w których przepisy o egzekucji z nieruchomości stosuje się odpowiednio (art. 8 ust. 5 ukseg.). Zmianie tej towarzyszyło ponadto zerwanie z dotychczasową zasadą, iż w jednym rewirze może działać tylko jeden komornik. W myśl uzasadnienia projektu ustawy (druk nr 1287 z 13 grudnia 2006, V kadencja) przyjęcie, iż w rewirze może działać więcej niż jeden komornik miało służyć dalszemu wzmocnieniu prawa wyboru komornika przez wierzyciela, przy czym wyraźnie podkreślono, że „pierwszym poziomem, na którym będzie realizowane prawo wyboru komornika, będzie obszar właściwości sądu rejonowego”.

Wśród zakładanych celów obu zmian w uzasadnieniu projektu ustawy z 2007 r. wymieniano daleko idące i względnie szybkie zwiększenie liczby komorników sądowych, uzasadnione stale zwiększającą się liczbą spraw wpływających do kancelarii komorniczych, a także zwiększenie konkurencyjności wśród komorników oraz tym samym – jak zakładali projektodawcy - wzrostem skuteczności i staranności komorników, co „przy liczbie spraw znacznie przewyższającej możliwości ich załatwienia, nie wydaje się możliwe”.

Natomiast rozszerzenie wierzycielskiego prawa wyboru na teren całego kraju służyć miało – jak podkreślano – „palącej potrzebie rozwiązania problemu prowadzenia przez wierzyciela w stosunku do jednego dłużnika kilku, a nawet kilkunastu postępowań egzekucyjnych, a to tylko z tego powodu, że poszczególne składniki majątku dłużnika znajdują się na terenie całego kraju. Należy mieć na uwadze fakt, że wierzyciel egzekwujący jest podmiotem, w stosunku do którego sąd w postępowaniu rozpoznawczym orzekł, że jego żądanie jest zasadne i zasługuje na ochronę i wsparcie państwa. Wobec tego wierzyciel powinien, już chociażby z tej racji czerpać dodatkową korzyść w postaci możliwości wyboru komornika na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, kierując się własnym przekonaniem co do kwalifikacji czy też skuteczności danego komornika”. Już w tym miejscu należy podkreślić, że rozwiązaniu temu nie towarzyszyło stworzenie żadnego mechanizmu informowania wierzycieli o kondycji i skuteczności poszczególnych kancelarii komorniczych.

Należy przypomnieć, że wskazana nowelizacja stała się przedmiotem kontroli konstytucyjności ze strony Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 14 maja 2009 r.,

(K 21/08) wypowiedział się także - co tutaj szczególnie istotne - w kwestii zakresu swobody regulacyjnej ustawodawcy odnośnie wyboru modelu statusu i funkcjonowania komorników sądowych w Polsce.

W szczególności Trybunał podkreślił, iż w jego kompetencjach „nie leży rozstrzygnięcie, czy i w jakim zakresie ustroj i organizacja egzekucji sądowej oraz instytucji komornika sądowego w Polsce powinny być otwarte na działania wolnego rynku, szerzej niż przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2007 r. Jest to kwestia decyzji politycznych ustawodawcy”. Stanowisko wiąże się ściśle z powtarzaniem konsekwentnie poglądem TK (także w sprawach dotyczących statusu komorników, por. np. wyrok P 6/04), iż „ustawodawca cieszy się względną swobodą stanowienia prawa odpowiadającego celom politycznym i gospodarczym, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przez siebie rozwiązań, co wielokrotnie podkreślał, stwierdzając między innymi, że „granice (...) swobody zakreślone są (...) innymi normami konstytucyjnymi, a w szczególności zasadami demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej” (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn. K. 18/95, OTK ZU nr 1/1996, poz. 1). Równocześnie wskazał jednak, że „ustawodawca posiada całkowitą swobodę w kształtowaniu treści porządku prawnego pod warunkiem, że nie narusza Konstytucji”, a „ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego” (powołany wyżej wyrok w sprawie o sygn. K. 5/99). Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wywiódł ponadto, że „nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę”. Punktem wyjścia jego orzeczeń jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Jeżeli jednak Konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich wypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne (m.in. wyrok z 8 kwietnia 1998 r., sygn. K. 10/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 29)”

Co ważne, TK w wyroku K 21/08 podkreślił, że kolejne proponowane zmiany ukseg. „dowodzą, że ostateczny model statusu komornika i postępowania egzekucyjnego nie został jeszcze ukształtowany (...)”. Dał zatem wyraz swobodzie ustawodawcy do dokonywania dalszych zmian bądź ewentualnie modyfikowania już wcześniej przyjętych.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowanego art. 8 ust. 2 i 5 ukseg. w brzmieniu po zmianie z 2007 r. nie można uznać za niezgodny z art. 2 Konstytucji z tego powodu, iż nie odpowiada dyrektywie przyzwoitej legislacji, zakładającej adekwatność regulacji ustawowej do zakładanych celów, którymi – jak powiedziano – miała być szybkość i skuteczność egzekucji.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy podkreślić, że ustawodawca ma nie tylko ma swobodę, ale także obowiązek modyfikowania przyjętych wcześniej regulacji w sytuacji, gdy praktyka ich stosowania pokazuje ich niedoskonałości lub gdy rezultaty stosowania tych regulacji nie prowadzą do realizacji (lub prowadzą do niepełnej realizacji) zakładanych celów pod warunkiem dochowania zasad prawidłowej legislacji, na czele z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Co istotne, zakres swobody działania ustawodawcy w odniesieniu do sektora publicznego jest bez wątpienia szerszy aniżeli w stosunku do podmiotów prywatnych. Dotyczy to także poruszanej tutaj problematyki, pod warunkiem, że stworzony przez ustawodawcę mechanizm umożliwi proporcjonalne wyważenie interesów komorników sądowych, działających obecnie na własne ryzyko oraz wierzyciela zainteresowanego skuteczności wyegzekwowania uznanego na jego rzecz świadczenia.

3. Konstytucyjne uwarunkowania uzasadniające możliwość wprowadzenia ograniczeń prawa do wyboru

Obowiązku podjęcia przez ustawodawcę odpowiednich działań korekcyjnych można dopatrywać się już w preambule Konstytucji RP, będącej swoistym rezerwuarem wartości konstytucyjnych, które bez wątpienia powinny stanowić istotną dyrektywę procesu legislacyjnego. Taką wartością jest w pierwszej kolejności „prawda”, które to pojęcie – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – „(...) jest pojęciem normatywnym, a nie tylko czysto faktycznym. Widoczne to jest na tle samego brzmienia Konstytucji. Ustrojodawca w preambule Konstytucji uznaje prawdę za wartość uniwersalną, na której opiera się ustrój Rzeczypospolitej” (wyrok SK 13/05).

Jak się zatem podkreśla, „ustawodawca ma obowiązek krytycznego weryfikowania przedstawianych mu projektów i dokonywania zmian w prawie obowiązującym,

wynikających z rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana”⁶. W orzecznictwie TK zakłada się – czyniąc punktem wyjścia założenie o racjonalności ustawodawcy - „że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowienie prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem” (wyrok P 6/04).

3.1. Konstytucyjna zasada rzetelności i sprawności działania oraz zasada wolnej konkurencji

Skoro *ratio legis* rozwiązań wprowadzonych do ukseg. zarówno w drodze noweli z 2001 r., jak i 2007 r. opierało się na poprawie skuteczności i sprawności postępowań legislacyjnych, to oceniając przyjęte dla realizacji tego celu regulacje można i należy odnosić się także do wartości konstytucyjnej, jaką w świetle preambuły do Konstytucji RP jest „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych”. Pomimo wątpliwości dotyczących normatywnego charakteru wstępu do Konstytucji do wartości tej TK w swoim orzecznictwie odwoływał się wielokrotnie zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio (zob. wyrok z 16 grudnia 2009 r., Kp 5/08 i tam powołane obszerne orzecznictwo). Bezpośrednią podstawą stwierdzenia niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów wartość konstytucyjna, jaką jest „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych” stała się w wyroku z 7 stycznia 2004 r. K 14/03, w którym TK wypowiedział się obszernie co do jej rozumienia.

Podkreślił mianowicie, że: „Rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Badanie tej działalności nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Może on natomiast, w ramach kompetencji opartej na art. 188 ust. 1 do 3 Konstytucji, oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności

⁶ R. Piotrowski, Opinia z 15 XI 2013 r. o zgodności z Konstytucją RP - w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego - rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, s. 3.

działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”. (pkt. III.5.4).

Propozycji modyfikacji mechanizmu realizacji prawa wyboru komornika przez wierzyciela w postaci uzupełnienia art. 8 ust. 8 ukseg. o nowe kryteria odmowy przyjęcia sprawy z wyboru zarzuca się przede wszystkim brak jej adekwatności do założonego celu, jakim jest poprawienie skuteczności egzekucji komorniczej. Z tej perspektywy kwestionuje się w pierwszej kolejności zgodność tej propozycji z art. 2 Konstytucji.

W opiniach do powołanego na wstępie projektu ustawy w druku 2516 wskazuje się w szczególności, że skutkiem wejścia w życie tych rozwiązań będzie osłabienie konkurencji między komornikami, co w efekcie spowoduje dalszy spadek skuteczności egzekucji, a zatem rezultat odwrotny od zamierzonego przez projektodawców. Podkreśla się, że „wolny rynek jest zdolny do samoregulacji i ingerencja weń ustawodawcy na tym poziomie nie jest wskazana. Samoregulacja rynku odbywać się bowiem może, z pełnym powodzeniem, poprzez wybór dokonywany przez samych wierzycieli, którzy będąc niezadowoleni z obsługi danej kancelarii komorniczej będą unikać kierowania do niej nowych spraw lub też cofną złożony wcześniej wniosek o egzekucję”⁷.

Twierdzi się także w sposób generalny, z czym trudno się zgodzić się, iż: „Każde (...) rozwiązanie, które ogranicza konkurencyjność, rodzi ryzyko obniżenia skuteczności działań komorników”⁸. Wskazuje się tym samym na dyskusyjność omawianej tutaj propozycji z punktu widzenia art. 20 Konstytucji (zasada wolnej konkurencji).

Odnosząc się powyższych wątpliwości należy podkreślić, że konkurencja między komornikami nie jest celem samym w sobie, służącym interesom majątkowym komorników, ale powinna służyć interesowi publicznemu, jakim jest skuteczność, sprawność i szybkość postępowań egzekucyjnych. Co istotne, Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyżej wyroku K 21/08, podkreślając swobodę ustawodawcy w kwestii wyboru organizacji egzekucji sądowej (począwszy od noweli do ukseg. z 2001 r. zrywającej z pracowniczym charakterem zawodu komornika) zaakcentował, iż wybór dokonany przez ustawodawcę ma charakter

⁷ Stanowisko NRA z 17.09.2014 r. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/3C3F1DE155FC8A82C1257D5B004084FC/%24File/2516-005.pdf> s. 2, podobnie Opinia Ośrodka Badań, Studiów i legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji z 6 X 2014 r., (www.kirp.pl).

⁸ Opinia Ośrodka Badań, Studiów..., j.w., s. 5.

modelu „pośredniego”, niezakładającego pełnego urynkowienia czy komercjalizacji działalności komorniczej i oparty był na założeniu, że przyjęte w noweli z 2007 r. rozwiązanie miało doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności wśród komorników i wymusić wzrost ich skuteczności i staranności, ale nie miała to być konkurencyjność „właściwa życiu gospodarczemu”.

Ponadto – jak podkreślił - uznanie konstytucyjności rozwiązań dopuszczających konkurencję wśród komorników poprzez możliwość działania w jednym rewirze wielu komorników oraz wyboru komornika na terytorium całego kraju, „nie oznacza przyzwolenia ustawodawcy na niczym nieograniczoną konkurencję komorników”. Takiemu przyzwoleniu i traktowaniu komorników jako przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, których skuteczność miałyby być – jak się podnosi - regulowana jedynie przez prawa „wolnego rynku” przeczy przede wszystkim status komornika jako funkcjonariusza publicznego⁹, organu władzy publicznej oraz pomocniczego organu wymiaru sprawiedliwości, wyposażonego przez państwo w kompetencje władcze zarówno w stosunku do osób, jak i wobec instytucji publicznych (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., SK 21/11).

Trybunał w szeregu swoich orzeczeniach podkreślał, że komornik sądowy jest:

- szczególnego rodzaju organem państwowym (pomocniczym organem wymiaru sprawiedliwości) powoływanym przez Ministra Sprawiedliwości¹⁰;
- wyposażony we władcze kompetencje zarówno wobec innych osób, jak również wobec innych instytucji publicznych;
- uprawniony do nakładania kar;
- podległy sądowi, choć nie stanowi organu władzy sądowniczej;

⁹ Status komornika w świetle regulacji konstytucyjnych był rozpatrywany przez TK w wielu orzeczeniach, np. wyroki TK z: 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13; 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98; 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3; 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50; 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 53; 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1; 27 lutego 2007 r., sygn. P 22/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 12; 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10 i 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67).

¹⁰ „(...) jest organem państwa powołanym do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a także wykonywania innych czynności określonych w ustawach, posiadającym – w ramach wykonywania swoich zadań – władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych. (...) Funkcjonowanie urzędu komornika opiera się na oczywistym założeniu, że nie wszyscy dłużnicy spełnią dobrowolnie i we właściwym czasie obowiązki ustalone w wyroku sądowym. Dlatego konieczne jest stworzenie instytucji dysponującej środkami przymusu w celu zapewnienia posłuszeństwa orzeczeniom sądu. Z zasady państwa prawnego wynika, że przymusu tego nie mogą stosować sami wierzyciele, ale tylko instytucja władzy publicznej” – Wyrok TK z 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98.

- podległy nadzorowi sprawowanemu przez właściwego prezesa sądu rejonowego (tj. sądu przy którym działa)¹¹;

- funkcjonariuszem, który poza stosunkiem zatrudnienia prowadzi swoją działalność (prowadzenie kancelarii na własny rachunek) w oderwaniu od zasady budżetowego związania ze Skarbem Państwa¹²;

- organem, którego kompetencje wymagają pozostawania w określonych relacjach z innymi uczestnikami postępowania egzekucyjnego przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że relacje te mają charakter publicznoprawny a nie prywatny¹³

- osobą wykonującą zawód zaufania publicznego¹⁴.

Trybunał dodatkowo zaakcentował monokratyczny charakter komornika jako organu wskazując, że jest:

- wyposażony przez państwo w określone władcze kompetencje zarówno wobec osób (art. 761 i art. 764 k.p.c.), jak i wobec innych instytucji publicznych (art. 761 i art. 765 k.p.c.),

– powoływany (klasyczna procedura administracyjna) przez Ministra Sprawiedliwości (art. 11 ust. 1 ukseg.);

- organem legitymującym swoje działania przez używanie pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 ukseg.).

W tym świetle – uwzględniając oczywiście zmiany w statusie komorników, a zwłaszcza oparcie ich działania na zasadzie wykonywania czynności wchodzących w zakres ustawowych zadań na własny rachunek - nie można traktować komorników jako przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, których skuteczność miałyby być regulowana jedynie przez prawa „wolnego rynku”. Komornicy dzierżą bowiem uprawnienia

¹¹ „(...) komornicy sądowi są organami państwa powołanymi do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, a także wykonywania innych czynności określonych w ustawach, posiadającymi władcze kompetencje wobec innych podmiotów stosunków prawnych, a dla wykonywania swoich zadań posiadającymi środki osobowe i rzeczowe w postaci kancelarii komorniczych” – Postanowienie TK z 30 sierpnia 2011 r. sygn. akt SK 1/10.

¹² Art. 3a ustawy o komornikach, jest wyrazem swoistej prywatyzacji zawodu komornika w zakresie dotyczącym finansowania jego działalności oraz jego wynagradzania - por. wyroki TK z: 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04; z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50;.

¹³ „(...) komornika oraz strony postępowania egzekucyjnego (wierzyciela i dłużnika) nie łączy stosunek o charakterze prywatnoprawnym, ale o charakterze publicznoprawnym. To, że egzekwowane przez komornika świadczenia mają z reguły charakter cywilnoprawny, nie oznacza, że egzekucja tych świadczeń ma taki sam charakter. Zgodnie z zasadą państwa prawnego przymusowe wykonywanie wyroków w sprawach cywilnych nie odbywa się w drodze osobistych działań wierzyciela, ani osób, którym zleca on wykonanie konkretnego wyroku. Z uwagi na przyjęte we współczesnym państwie prawnym założenie, iż stosowanie środków przymusu stanowi w zasadzie monopol państwa, przymusowa egzekucja wyroków sądowych odbywa się w drodze działań organów państwa, które nie działają na zlecenie wierzyciela, ale w ramach własnych, przyznanych im przez państwo uprawnień”. – Wyrok TK z 3 grudnia 2003 r., sygn. akt K 5/02.

¹⁴ W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że zawód komornika należy zaliczyć do kategorii zawodów zaufania publicznego (zob. wyrok z 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 98 i wyrok z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48).

wchodzące w zakres imperium państwa, są uprawnieni do stosowania przymusu w stosunku do dłużników, co w konsekwencji musi oznaczać, że nie wykonują zawodu „wolnorynkowego” na wzór innych zawodów prawniczych (adwokatów i radców prawnych)¹⁵.

Nie ma zatem żadnych podstaw do twierdzenia, iż modyfikacja obecnego mechanizmu realizacji prawa wyboru komornika przez wierzyciela skutkująca pewnym ograniczeniem konkurencji w sferze działalności egzekucyjnej miałyby pozostawać w sprzeczności z art. 20 Konstytucji. Zasada wolnej konkurencji nie jest bowiem w tym przypadku adekwatnym wzorcem konstytucyjnym. Z drugiej strony konstytucyjna zasada rzetelności i sprawności działania organów i instytucji publicznych (w tym przypadku status komornika odpowiada objęciem go zakresem obowiązywania tej zasady) uzasadnia możliwość wprowadzania korekt w zakresie istniejącego prawa do wyboru, w sytuacji, w której okazuje się ono być rozwiązaniem, które nie prowadzi do zamierzonych efektów, w tym przypadku odpowiedniej efektywności i skuteczności egzekucji sądowej.

3.2 Prawo do sądu

Przeciwko wprowadzeniu górnego limitu spraw przyjmowanych przez komorników w trybie wierzycielskiego prawa wyboru wskazuje się także, że wybór dokonywany przez wierzycieli ma charakter świadomy, bowiem wybierają oni komorników posiadających odpowiednie zaplecze organizacyjne, informatyczne niezbędne dla prowadzenia dużej ilości postępowań egzekucyjnych¹⁶. Z tym poglądem trudno merytorycznie polemizować, ponieważ opiera się on raczej na sferze odczuć i subiektywnych ocen, aniżeli analitycznych danych. Należy zatem skonfrontować powyższe twierdzenie z ustawowym statusem komorników sądowych oraz charakterem stosunku łączącego komornika i wierzyciela. Jak wskazał TK w wyroku z 12 kwietnia 2012 r., SK 21/11, „stosowanie środków przymusu stanowi w zasadzie monopol państwa, do przymusowej egzekucji wyroków sądowych dochodzi w drodze działań organów państwa, które działają nie na zlecenie wierzyciela, ale w ramach własnych, przyznanych im przez państwo uprawnień”. Ponadto - co tutaj istotniejsze - TK podkreślił, iż

¹⁵ Zob. dyskusję na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka nr 201 w dniu 9 X 2014 r., pełny zapis stenograficzny dostępny na www.sejm.gov.pl.

¹⁶Tak w Opinii Ośrodka Badań, Studiów..., j.w., s. 6.

„komornika oraz strony postępowania egzekucyjnego (wierzyciela i dłużnika) łączy stosunek nie o charakterze prywatnoprawnym, ale o charakterze publicznoprawnym. Funkcjonowanie urzędu komornika opiera się na oczywistym założeniu, że nie wszyscy dłużnicy spełnią dobrowolnie i we właściwym czasie obowiązki ustalone w wyroku sądowym i dlatego muszą one zostać wyegzekwowane z użyciem przymusu państwowego. Komornik działa tym samym nie na zlecenie wierzyciela, ale formalnie rzecz biorąc w imieniu państwa, którego zadaniem jest zapewnienie wykonania wyroków sądowych. Tylko faktycznie działa on w interesie wierzyciela jako osoby, której sąd w odpowiednim orzeczeniu zapewnił ochronę publicznoprawną (por. wyrok w sprawie o sygn. K 5/02). W ten sposób państwo gwarantuje również skuteczność wyroków sądowych i efektywną realizację zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu”.

Jak akcentuje się w orzecznictwie TK (wyrok SK 21/11), ukształtowanie postępowania egzekucyjnego w sposób zapewniający jego szybkość i efektywność „stanowi realizację prawa do sądu, obejmującego prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sądowego” , a w związku z tym że: „Gwarancje procesowe przewidziane w postępowaniu egzekucyjnym muszą zatem w wyższym stopniu uwzględniać interesy wierzyciela, w tym również do szybkiego uzyskania zasądzonego świadczenia. Wierzyciel nie może bowiem chronić swoich praw w żaden inny sposób niż uruchamiając postępowanie egzekucyjne”.

To nie budzące wątpliwości stanowisko rodzi pytanie, czy ograniczenie możliwości korzystania z wierzycielskiego prawa wyboru komornika poprzez zobowiązanie tego ostatniego do odmowy przyjęcia sprawy wówczas, gdy przekroczył on określony poziom wpływu spraw oraz nie osiągnął określonego w ustawie poziomu skuteczności, nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a jeśli tak jest to, czy można wskazać wartości konstytucyjne, które takie ograniczenie uzasadniają w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁷.

Wydaje się, że trudno w tym przypadku mówić o naruszeniu konstytucyjnego prawa do sądu, ponieważ ustanowienie górnego limitu spraw umożliwiającego przyjęcie sprawy z

¹⁷ Zob. też A. Szmyt, *Opinia prawna z 30 X 2014 r. w sprawie zgodności z Konstytucją RP propozycji zmian w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji, zawartych w druku sejmowym nr 2516*, s. 5. Trybunał definiując konstytucyjne prawo do sądu stwierdził, że „Prawo do sądu należy rozpatrywać nie tylko w perspektywie możliwości wydania konkretnego rozstrzygnięcia (...), ale także w możliwości jego egzekucji. Brak takiej możliwości czyni prawo do sądu iluzorycznym. Zadaniem ustawodawcy jest stworzenie takiej normatywnej sytuacji, w której zapewnione będzie nie tylko prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (wyroku), ale możliwości jego wykonania”¹⁷. Wynika z niego, że zasada (nakaz) wykonania wyroku sądowego jest jednym z fundamentalnych elementów treści konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) i co oczywiste częścią składową demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)

wyboru oraz wymogu określonego poziomu skuteczności egzekucji w żadnym razie nie pozbawia wierzyciela dostępu do komornika, a w konsekwencji prawa do wykonania wyroku sądowego, ponieważ nie wyklucza możliwości skierowania wniosku o egzekucję do komornika w ramach danego rewiru komorniczego. Można oczywiście argumentować, że komornik z wyboru może być – zdaniem wierzyciela – bardziej skuteczny aniżeli komornik z danego rewiru, niemniej w dłuższej perspektywie bardziej racjonalny rozdział spraw pomiędzy kancelarie komornicze jest niewątpliwie bardziej korzystny z punktu widzenia interesów wierzycieli w ogólności, a nie tylko (czy zwłaszcza) tej grupy wierzycieli, którą określa się mianem wierzycieli masowych. Będzie bowiem służyło stymulowaniu bardziej równomiernego rozwoju kancelarii komorniczych, charakteryzujących się mniejszym wpływem spraw egzekucyjnych. Ze skutecznego (efektywnego) prawa do wykonania wyroku, będącego – zgodnie z orzecznictwem TK – elementem treści prawa do sądu (art. 45 Konstytucji) mają prawo korzystać nie tylko wierzycieli masowi, ale także inne ich kategorie w równym stopniu zainteresowane skutecznym egzekwowaniem ich wierzytelności. W wyroku z 22 października 2013 r., (SK 14/11) TK podkreśla, iż prawo do sądu „obejmuje bowiem również postulat rozsądnych ram czasowych egzekucji prawomocnych wyroków, które nie mogą pozostać niewykonywane (...). Nie powinno budzić wątpliwości, że realizacja prawa do sądu, obejmującego prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sądowego, wymaga ukształtowania postępowania egzekucyjnego w sposób zapewniający jego szybkość i efektywność”.

Ustawodawca ma swobodę oparcia konkurencji pomiędzy komornikami na rozwiązaniach mających na celu sprawiedliwe zrównoważenie interesu publicznego, jakim jest skuteczne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości z jednej strony, z drugiej zaś interesów komorników, w tym także prowadzących duże kancelarie komornicze i zainteresowanych prowadzeniem postępowań egzekucyjnych w sprawach o szczególnej specyfice, w tym dotyczących wierzycieli masowych.

Interesy majątkowe „dużych” kancelarii o wysokim poziomie zorganizowania i innowacyjności, pozwalającym prowadzić postępowania w znacznej ilości spraw – jak się podkreśla – z założenia o „niskiej skuteczności”¹⁸ nie może przeważać nad interesem publicznym w postaci racjonalnego zorganizowania mechanizmu egzekucyjnego jako całości. W sytuacji bardziej wyważonego podziału spraw także kancelarie o mniejszym dotąd

¹⁸ Opinia Ośrodka Badań, Studiów..., j.w., s. 7.

wpływie spraw mogą mieć większą motywację do rozwoju swojego zaplecza organizacyjnego, informatycznego, a także zatrudnienia nowych pracowników. Wprowadzenie rozpatrywanych tutaj limitów nie zniechęci – wbrew takim twierdzeniom - komorników prowadzących mniejsze kancelarie do inwestowania, ponieważ rozwiązanie to nie likwiduje konkurencji między komornikami, a co najwyżej przeniesie ją (choć oczywiście nie zupełnie) na obszar danego rewiru komorniczego. Będzie to realizowało także interesy wierzycieli, którzy nie korzystają z prawa wyboru komornika.

3.2.Zasada równości

Kolejnym i w zasadzie podstawowym zarzutem formułowanym pod adresem rozwiązania przyjętego w projekcie wskazanej noweli do ukseg. jest naruszenie zasady równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) komorników, nie mającego należytego uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych. O ile stanowisko to jest w pełni uzasadnione na tle propozycji nowego brzmienia art. 8 ust. 8 ukseg., to nie można zgodzić się, że generalnie jakiegokolwiek zróżnicowanie poszczególnych komorników według kryterium wpływu spraw jest niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji¹⁹.

Rozwiązanie proponowane w projekcie bez wątpienia jest nie do przyjęcia w obecnym kształcie, ponieważ narusza zasadę równego traktowania, uprzywilejowując wyraźnie mniejsze kancelarie (z wpływem do 2000 spraw), co do których istniałaby możliwość przyjmowania nowych spraw z wyboru bez żadnych ograniczeń oraz bez względu na zaległość w egzekucji. Projektodawcy zrezygnowali bowiem w stosunku do tej kategorii kancelarii z przewidzianego obecnie kryterium zaległości dłuższego niż 6 miesięcy. Natomiast kancelarie z wpływem spraw powyżej 2000 spraw miałyby podlegać ograniczeniom w zależności od zaległości w zakresie prowadzonych egzekucji oraz skuteczności egzekucji.

W pełni zgodzić się należy z twierdzeniem, iż powyższe rozwiązanie nosi cechy arbitralności ustawodawcy, a przede wszystkim nie realizuje celu projektu, jakim - zgodnie z

¹⁹ Zdaniem P. Sobolewskiego „Zróżnicowanie traktowania poszczególnych komorników na podstawie kryterium wpływu spraw do kancelarii stanowi naruszenie wynikającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równego traktowania”, Opinia prawna z 15 VII 2014 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy z zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk sejmowy nr 2516, s. 3.

deklaracjami projektodawców – miałyby być ochrona wierzycieli przed przedłużającą się i nieskuteczną egzekucją, ponieważ nie chroni przed opóźnieniem egzekucji prowadzonej przez tzw. „małe” kancelarie²⁰.

Istotnie tego rodzaju rozwiązanie nie wyważa w sprawiedliwy (rozsądny) sposób interesów wierzycieli zainteresowanych skuteczną egzekucją oraz interesów komorników związanych z konkurencją na „rynku komorniczym”. Proponowane rozwiązanie rodzi zatem nieodparte wrażenie, iż – wbrew wyrażonym w uzasadnieniu projektu intencjom – priorytetowym celem nowej regulacji jest przede wszystkim ochrona mniejszych kancelarii przez skutkami konkurencji ze strony kancelarii dużo większych i prowadzących bardzo dużą liczbę postępowań egzekucyjnych. Zgodzić się tutaj należy z poglądem P. Sobolewskiego w opinii do projektu ustawy, że: „Ochrona określonej kategorii przedsiębiorców przed konsekwencjami konkurencji nie jest wartością konstytucyjną, która uzasadnia odstępianie przez ustawodawcę od zasady równego traktowania przedsiębiorców (komorników)”²¹.

Warunkiem pogodzenia omawianego tutaj rozwiązania z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest przyjęcie jednolitych (jednakowych) kryteriów obligatoryjnej odmowy wszczęcia egzekucji w sprawach z wyboru obowiązujących wszystkich komorników. Za naruszające zasadę równego traktowania należy uznać kategoryzowanie komorników i to w oparciu o niejednoznacznie określone kryteria, nie zaś samo wprowadzenie ustawowego ograniczenia przyjmowania spraw z wyboru w oparciu o liczbę wpływających do danej kancelarii spraw.

4. Przykłady rozwiązań systemowych

Wprawdzie w obowiązującym ustawodawstwie nie ma regulacji, które można byłoby potraktować jako pewien wzór rozwiązania dla ewentualnego brzmienia art. 8 ust. 8 ukseg., ale pewnej wskazówki co do jej dopuszczalności można upatrywać – uwzględniając oczywiście specyfikę spraw – w wyrok Sądu Najwyższego z 1 kwietnia 2004 r. , III SK 24/04. W orzeczeniu tym SN oceniał postanowienia umów zawieranych przez ówczesną Kasę Chorych ze świadczeniodawcami na udzielanie ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych należących do kompetencji lekarza rodzinnego, wprowadzające limity w zakresie liczby

²⁰ *Ibidem*, s. 4-5.

²¹ P. Sobolewski, *Opinia...*, s. 6.

pacjentów podlegających opiece jednego lekarza rodzinnego. Jak podkreślono, „wprowadzenie takich limitów jest uzasadnione dobrem pacjentów, ponieważ zapewnia pacjentom odpowiednią dostępność do podstawowych usług medycznych w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Oczywiście jest bowiem, że im więcej pacjentów przypada na jednego lekarza rodzinnego, tym trudniej skorzystać z jego porady (ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych), tym dłużej czeka się w kolejce na przyjęcie przez lekarza i tym krócej może trwać jedna wizyta, co musi wpływać na jakość świadczonych usług”.

SN w przywołanym wyroku nie zakwestionował zatem z punktu widzenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów samego zastosowania limitów ubezpieczonych przypisanych do jednego lekarza. Za ograniczające konkurencję uznano natomiast zasady finansowania świadczeń ponad ustalony limit pacjentów. Jak podkreślono: „System rozliczeń przyjęty przez WRKCh powinien być oceniany przede wszystkim z punktu widzenia dobra pacjentów”.

5. Propozycje rozwiązań w zakresie ustawowego modelu prawa do wyboru i ich uzasadnienie

W świetle tego, co zostało powiedziane należy zatem rozważyć sposób sformułowania nowych kryteriów obligatoryjnej odmowy przyjęcia przez komornika sprawy z wyboru, w postaci górnego limitu spraw wpływających do kancelarii oraz określonego poziomu skuteczności, bowiem sama ich dopuszczalność - jak dopuszczalność - nie może być w świetle Konstytucji generalnie odrzucona, a co więcej znajduje w niej wyraźne umocowanie.

Nie można *a priori* wykluczyć możliwości ustalenia górnego limitu spraw, ponieważ takie rozwiązanie ani nie pozbawia komornika możliwości przyjmowania spraw z wyboru do ustalonego limitu, a z drugiej strony nie pozbawia wierzyciela prawa do egzekucji wyroku (prawa do sądu) przez komornika z danego rewiru. Musi to być jednak jednolite kryterium ustalone dla wszystkich kancelarii komorniczych na podstawie danych popartych analitycznymi obliczeniami. Źródłem takich danych są w chwili obecnej sprawozdania przygotowywane przez Ministerstwo Sprawiedliwości (sprawozdania MS-Kom23), którym zarzuca się pewne niedoskonałości, w tym zwłaszcza określenie terminów, w których są

składane. Ewentualnemu przyjęciu omawianego tutaj rozwiązania powinno towarzyszyć zatem w pierwszej kolejności stworzenie skutecznego i przejrzystego mechanizmu określenia skuteczności i zaległości komornika w danym roku. Bez takiego systemu każdemu z góry określone limitowi można zarzucić arbitralność, czy co najmniej nieprecyzyjność.

Z informacji Ministerstwa Sprawiedliwości za okres 2002-2011²² wynika, że w tym okresie 2002-2007 wzrastała systematycznie liczba spraw egzekucyjnych wpływających do komorników. Ponadto od 2008 roku odnotowano znaczący wzrost liczby komorników, niemniej wzrost liczby spraw był proporcjonalnie większy od wzrostu liczby komorników. Od 2008 roku pogarszał się także wskaźnik skuteczności egzekucji (załatwienie poprzez wyegzekwowanie świadczenia w odniesieniu do wpływu) - w 2008 r. wynosił 32,2%, w 2009 r. – 25,1%, , zaś w 2010 – już tylko 20,5%.

Podobnie – wedle Informacji MS za 2012 r. - tendencje wzrostowe wykazuje zarówno dynamika wzrostu liczby komorników, jak i liczby spraw wpływających do kancelarii komorniczych. Podobnie jak w latach ubiegłych wzrost liczby spraw jest znacznie bardziej dynamiczny niż wzrost liczby komorników. Jak wskazano, w ciągu ostatnich pięciu lat liczba spraw wzrosła o 164%, natomiast liczba komorników wzrosła jedynie o 64%. Bezpośrednim efektem takiej dysproporcji jest znaczne zwiększenie się średniego, miesięcznego obciążania komornika wpływem spraw, które wzrosło od 2008 roku o 61%²³.

Niezwykłe ciekawych danych z punktu widzenia omawianej tutaj kwestii dostarcza opracowanie P. Ostaszewskiego, przygotowane na zlecenie Ministerstwa Sprawiedliwości²⁴. Zgodnie z podanymi w tym opracowaniu danymi za 2013 r. w Polsce działało 1 236 komorników, przy czym do wszystkich kancelarii komorniczych wpłynęło ogółem 4 909 734 nowych spraw, załatwiono 4 923 270 spraw, ale efektywnie poprzez wyegzekwowanie świadczenia – tylko 1 080 102 spraw. Oznacza to, że liczona na podstawie liczby spraw ogólna efektywność kancelarii sięga zaledwie 22%. W 2013 r. do każdej kancelarii komorniczej, która powstała przed 2013 r. (było ich - jak podaje Autor - 1 030) wpłynęło średnio 4 617 nowych spraw. Co istotne, liczba ta wahała się od zaledwie 120 aż do 189 195

²² Z analiz statystycznych działalności wymiaru sprawiedliwości w latach 2002-2011, Warszawa 2012, <http://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2011/>, s. 21-22.

²³ Informacja statystyczna o ewidencji spraw i orzecznictwie w sądach powszechnych oraz o więziennictwie, Warszawa 2013, <http://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne/rok-2012/>, s. 17.

²⁴ Dane podawane za opracowaniem P. Ostaszewskiego, *Oplaty i koszty w systemie egzekucji komorniczej – obraz statystyczny*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2014.

spraw, co świadczy o znacznej dysproporcji rozdziału spraw pomiędzy poszczególne kancelarie komornicze oraz o towarzyszącym temu braku racjonalności tego rozdziału.

Gdy idzie natomiast o dane dotyczące skuteczności egzekucji, to zwraca uwagę, wskazana w cytowanym opracowaniu, rozpiętość ogólnej efektywności kancelarii działających minimum cały rok, a wynosząca od 1,8% do 106,9%. Bardzo zróżnicowana okazała się także średnia liczba spraw wpływających na jednego komornika w podziale na rewiry komornicze. Na obszarach poszczególnych sądów rejonowych wahała się ona – jak podaje przywołana analiza P. Ostaszewskiego – „od 913 spraw na komornika w Sądzie Rejonowym w Sanoku, do 33 798 w Sądzie Rejonowym w Wołominie”.

Gdy idzie natomiast o wysokość wyegzekwowanych świadczeń w złotych to: „Ogółem, w 2013 r. do wszystkich kancelarii komorniczych złożono wnioski o wyegzekwowanie 73 465 150 029 złotych. Z tego komornikom udało się wyegzekwować 7 730 032 896 zł, czyli zaledwie 10,5%. Jak już wspomniano komorników cechują ogromne różnice w efektywności pracy, należało się więc spodziewać, że podobne różnice będzie można zaobserwować również w odniesieniu do odsetka kwot skutecznie przez nich wyegzekwowanych do tych zgłoszonych do egzekucji. Tak rozumianą efektywność można było obliczyć wobec kancelarii, które funkcjonowały przez minimum cały rok 2013. Wahała się ona od 0% (19 takich kancelarii) do 59,5%”.

Analiza ta pokazuje zatem, że istnieją kancelarie, które – „pomimo prowadzenia wielu spraw egzekucyjnych opiekujących łącznie na kwoty od ok. 5 do nawet ok. 500 milionów złotych – nie odzyskują dla wierzycieli nawet złotówki (...)”²⁵. Ponadto, zgodnie z danymi Ministerstwa Sprawiedliwości, na które powołują się projektodawcy w uzasadnieniu projektu noweli do u.k.s.e w druku nr 2516, przy „średniej skuteczności egzekucji w skali kraju na poziomie 22%, w wielkich kancelariach skuteczność kształtuje się na poziomie od 3-12%, czyli poniżej połowy. (...)”²⁶.

Gdy idzie natomiast o rodzaje świadczeń, których wyegzekwowaniem zajmowali się komornicy w analizowanym przez P. Ostaszewskiego okresie to w przeważającej mierze były

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Zob. wypowiedź M. Hajduka, podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka nr 201 w dniu 9 X 2014, pełny zapis stenograficzny dostępny na stronie www.sejm.dov.pl, s. 7.

to głównie jednorazowe świadczeń pieniężnych, około 8% stanowiły sprawy alimentacyjne, a około 6% to sprawy o egzekucję grzywien i kosztów sądowych²⁷.

Przedstawione dane pokazują zatem dobitnie, że pomimo wprowadzanych w 2001 r. oraz w 2007 r. istotnych zmian modelu egzekucji komorniczej w Polsce zadawalającego poziomu w ostatnich latach nie osiągnęła ani skuteczność egzekucji komorniczej, ani też racjonalny rozdział spraw pomiędzy poszczególnymi kancelariami komorniczymi, pozwalający na w miarę równomierny rozwój wszystkich kancelarii.

W świetle przywołanym danych, zwłaszcza ilości spraw wpływających do poszczególnych rewirów komorniczych w przeliczeniu na jednego komornika, przekraczających według danych za 2013 r. w przypadku niektórych z nich nawet 30 tysięcy spraw (przy najmniejszej ilości niespełna 1000 spraw), a także ilości nowych spraw, które w 2013 r. wpłynęły do wszystkich kancelarii komorniczych (ogółem 4 909 734 na 1 236 komorników) wydaje się, że górny limit spraw nakazujący odmowę przyjęcia sprawy z wyboru mógłby bez zarzutu arbitralności wynosić między minimalnie **5 000 a maksymalnie 10.000 tysiącami spraw, co jest konsekwencją - nie tyle prostego, ale i tym samym ułomnego podzielenia liczby spraw przez liczbę działających kancelarii** – wtedy średnio powinno przypaść na każdą z nich około 3900 spraw w roku – ale również wzięciem pod uwagę ogólnej statystyki, charakteryzującej istniejące obciążenie działających kancelarii (o czym była mowa wyżej).

Jednocześnie jednak należałoby wprowadzić określony i dodatkowy mechanizm, w ramach którego komornika sądowego nie będzie obowiązywał limit w zakresie przyjmowania spraw z wyboru, co byłoby następstwem uzyskania przez kancelarię (komornika) określonej skuteczności egzekucji, przy jednoczesnym braku zaległości (o czym dalej).

Mając jednak na względzie ułomność metody liczbowego określania limitów – nie jest ona skorelowana z możliwością modyfikacji liczby spraw komorniczych wpływających w danym roku (zakładając, że w ostatnich latach było to około 5 mln. spraw, nie można wykluczyć, że liczba ta może się zarówno zmniejszać, jak i zwiększać) - należałoby przyjąć, że adekwatnym i pozbawionym przesłanek arbitralności jest przyjęcie limitu procentowego w wysokości 0,2% sumy spraw egzekucyjnych, które wpłynęły w roku poprzednim.

²⁷ P. Ostaszewski, *Oplaty i koszty w systemie... j.w.*

W świetle przedstawionych danych nie wydaje się błędnym przyjęcie, że ingerencja ustawodawcy w prawo wyboru wierzyciela może być motywowana interesem publicznym w postaci zapobieżenia monopolizacji usług przez kilkanaście kancelarii komorniczych, skutkującej w konsekwencji – jak już powiedziano – albo zaprzestaniem działalności przez mniejsze kancelarie komornicze, co biorąc pod uwagę wskazaną wyżej dysproporcję pomiędzy ilością komorników a ilością wpływających doń spraw nie byłoby korzystne z punktu widzenia interesu wierzycieli, albo zahamowaniem ich rozwoju technicznego (zwłaszcza informatyzacji), co także nie służy ani wierzycielom ani też szerszej interesowi wymiaru sprawiedliwości.

Gdy idzie o drugie kryterium negatywne przyjęcia przez komornika spraw z wyboru, a więc „skuteczność egzekucji”, zasadnicze wątpliwości, jakie podnoszone są przeciwko wprowadzeniu tego kryterium do art. 8 ust. 8 u.k.s.e dotyczą przede trudności związanych z precyzyjnym zdefiniowaniem tego pojęcia, a przede wszystkim ustalenia jego poziomu w sposób uwzględniający specyfikę spraw wpływających do kancelarii komorniczych oraz specyfikę wierzycieli.

Podkreśla się bowiem, nie bez racji, że „Skuteczność egzekucji nie zależy od konkurencji wśród komorników, lecz od stanu majątkowego dłużników oraz od zabezpieczenia roszczenia przez wierzyciela w odpowiednim czasie”²⁸, a także, że na skuteczność egzekucji komorniczej wpływa w bardzo znacznym stopniu jakość i charakter spraw przekazywanych do egzekucji. Wyraźną specyfiką charakteryzują się bowiem przede wszystkim sprawy egzekucyjne związane z należnościami masowymi, pochodzącymi od takich podmiotów (wierzycieli) jak zakłady energetyczne, banki i inne instytucje finansowe, dostawcy usług komunalnych, operatorzy telekomunikacyjni i inne podobne.

Należy zatem zgodzić się z poglądem, iż kryterium „skuteczności egzekucji” musi być określone w ustawie sposób umożliwiający uwzględnienie „specyfiki spraw, którymi zajmuje się dana kancelaria komornicza (np. dłużnicy wielokrotni/jednokrotni, wierzyciele masowi/indywidualni)”²⁹.

Istotnie schematyczne odniesienie się wyłącznie do średniej skuteczności egzekucji komorniczej w skali kraju bez odniesienia się do specyfiki spraw oraz ustalenie na tej

²⁸ Z. Knypl, Z. Merchel, *Nowy komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, Sopot 2010, s. 81.

²⁹ Opinia NRA z dnia 17 IX 2014 r. o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk nr 2516).

podstawie progu skuteczności, o którym tutaj mowa, mogłoby spotkać się z zarzutem arbitralności.

Po drugie, próg skuteczności nie może mieć charakteru „zaporowego”, a więc w praktyce niemożliwego do osiągnięcia i powodującego nadanie wierzycielskiego prawu wyboru komornika charakter uprawnienia iluzorycznego, wydrążonego z treści, czemu sprzeciwia się przede wszystkim art. 45 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasada proporcjonalności ingerencji w sferę prawa do sądu).

Należy nadmienić, że zarzuty takiego arbitralnego i w praktyce nieosiągalnego progu skuteczności stawia procedowanemu obecnie projektowi noweli do ukseg. (druk nr 2516), ustalającemu ów próg skuteczności na poziomie 35% w przypadku kancelarii z wpływem spraw powyżej 2000 spraw oraz 40% w przypadku kancelarii z wpływem spraw powyżej 5000 spraw. Trudność osiągnięcia tak określonej skuteczności egzekucji mają ilustrować dane statystyczne, na które powołują się projektodawcy, wskazujący, iż „skuteczność kancelarii oscyluje na poziomie ok. 21-22%, nawet w grupie najbardziej skutecznych kancelarii (o wpływie 2001-5000) poziom skuteczności nie przekracza 30%, a więc wartości istotnie niższej od wymaganej, trzydziestopięcioprocentowej skuteczności. Jeszcze mniej kancelarii będzie w stanie osiągnąć czterdziestoprocentowy poziom skuteczności egzekucji”³⁰.

Wydaje się, że wobec przywołanych danych określenie w ustawie minimalnego pułapu skuteczności egzekucji na poziomie 40% procent, ale tylko w odniesieniu do odpowiednio ustawowo wyselekcjonowanych kategorii spraw, a nie do wszystkich wpływających do kancelarii nie przekracza możliwości najlepiej (najefektywniej) działających kancelarii, skoro – jak powiedziano – przyjmowanie spraw z wyboru powinno i takie – jak należy sądzić było założenie ustawodawcy – stanowić nagrodę dla „najlepszych”.

Należy jednak precyzyjnie sformułować w ustawie definicję „skuteczności egzekucji”. Wiele wartych rozważenia propozycji przedstawiono w opiniach do projektu noweli do ukseg. w druku nr 2516. Na przykład Krajowa Rada Komornicza proponuje, by określić skuteczność egzekucji jako „stosunek spraw, które zakończono ostatecznie przez wyegzekwowanie do ogółu załatwionych spraw”. Zdaniem Rady takie rozumienie tego pojęcia lepiej obrazuje rzeczywistą skuteczność egzekucji komorniczej w praktyce.

³⁰ Opinia Ośrodka Badań, Studiów..., j.w., s. 3-4.

Z kolei w opinii Prokuratora Generalnego³¹, wskazuje się, że definicja ta musi uwzględniać czy obliczanie minimalnego progu skuteczności egzekucji obejmuje świadczenia wyegzekwowane w całości, czy również wyegzekwowane częściowo, a w tym drugim przypadku w jakiej części świadczenie to powinno być wyegzekwowane aby można było je zaliczać przy obliczaniu minimalnego progu skuteczności. Natomiast w opinii Prokuratorii Generalnej³² do projektu ustawy proponuje się następującą definicję: „Skuteczność egzekucji jest liczona jako odsetek liczby spraw załatwionych poprzez wyegzekwowanie świadczenia w poprzednim roku w stosunku do wpływu spraw w tym okresie”. Wedle stanowiska Prokuratorii Generalnej, taka definicja pozwala na precyzyjną „metodę obliczania „skuteczności egzekucji”, jako miernika, którego wielkość obliuguje komornika sądowego do odmowy wszczęcia egzekucji”.

Wydaje się jednak, że najlepsze i zarazem najbardziej optymalne są propozycje przedstawione w tym zakresie przez Krajową Radę Komorniczą, a więc samych zainteresowanych³³.

Należy mieć oczywiście na uwadze, że bardzo kazuistyczne zdefiniowanie w ustawie pojęcia „skuteczności egzekucji”, wyłączające na przykład z liczenia jej progu określone rodzaje świadczeń, czy przyjęcie w ich przypadku innej metody obliczania może nastroczać ustawodawcy trudności. Nie zwalnia to jednak ustawodawcy od podjęcia takiej próby, jeśli w istocie jego zamierzeniem jest zwiększenie skuteczności, efektywności działalności komorników w Polsce, a nie osiągnięcie innych celów, w tym jedynie wzmocnienia „małych” kancelarii i ograniczenia konkurencji między komornikami. **Brak możliwości tego rodzaju ustaleń musi skutkować przyjęciem rozwiązania bazującego wyłącznie na kryterium zaległości, czyli na mechanizmie istniejącym w obecnym kształcie.**

Należy wreszcie zastanowić się, czy obecnie dzisiaj w art. 8 ust. 8 ukseg. kryterium 6-miesięcznej zaległości egzekucji oraz nowe, proponowane kryterium skuteczności potraktować w koniunkcji (jak proponuje się w projekcie w druku nr 2516), czy też alternatywnie, jak proponuje Krajowa Rada Komorników³⁴. Na pewno należy przychylić się do tego drugiego stanowiska w odniesieniu do sytuacji przekroczenia limitu spraw w oparciu k kryterium procentowe.

³¹ Opinia Prokuratora Generalnego do projektu ustawy z 11 VII 2014 r., s. 6.

³² Zob. pismo Prokuratorii Generalnej z 11 lipca 2014 r.

³³ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/1C60C702184E29C5C1257D190044462B/%24File/2516-003.pdf>

³⁴ Pismo z 14 VII 2014 r. skierowane do Sejmu.

Wydaje się bowiem, że rozwiązanie takie pozwoli na usunięcie wątpliwości związanych z trudnością sformułowania precyzyjnej definicji „skuteczności egzekucji” – która musi – jak powiedziano – uwzględniać także specyfikę spraw oraz wierzycieli – masowi czy jednokrotni, na co słusznie wskazywali krytycy projektu noweli do ukseg.

Przyjęcie proponowanych rozwiązań, tj. wprowadzenia górnego limitu spraw na poziomie 0,2% wszystkich spraw (a nie tylko z wyboru), które wpłynęły w roku poprzednim oraz progu skuteczności na poziomie 40% w zakresie możliwości przyjmowania spraw bez limitu - także w odniesieniu do sumy wszystkich spraw - i w ujęciu alternatywnym przez zastosowanie spójnika „lub” braku zaległości w załatwianiu spraw (a więc spełnienie łączne dwóch przesłanek), przekraczających 6 miesięcy, a więc pewnej dywersyfikacji wpływu spraw egzekucyjnych - pozwoli również na urzeczywistnienie zasady osobistego dokonywania czynności przez komornika sądowego. Zasada ta została bowiem wyrażona wprost w przepisie art. 2 ust. 2 ukseg.³⁵. Przepis ten stanowi, że „Komornik pełni czynności osobiście, z wyjątkiem przypadków określonych w przepisach prawa”. Dane dotyczące skuteczności kancelarii o ogromnej liczbie spraw, a przede zwykle rozeznanie pozwalają stwierdzić, że im większa liczba spraw egzekucyjnych tym mniejsza jest możliwość osobistego działania komornika, zastępowanego w znacznym stopniu trybem korespondencyjnym. Nie znaczy to oczywiście, że w przypadku pewnej kategorii spraw taka metoda nie jest właściwa, nie może jednak ona przekroczyć pewnej „masy krytycznej”, powyżej której będzie można mówić o naruszeniu ustawy.

Konieczne staje się przy takiej konstrukcji odpowiednie określenie mechanizmów pozwalających na „mierzenie” zaległości. W praktyce istniejący sposób obliczania zaległości nie jest bowiem najlepszym rozwiązaniem. Często bowiem komornik nie jest w stanie, pomimo podejmowania wszystkich niezbędnych działań, doprowadzić do wyeliminowania skutku w postaci jej powstania. Komornik nie ma bowiem wpływu na to, że dłużnik nigdzie nie pracuje, nie ma jakiegokolwiek majątku, a więc nie ma możliwości skutecznej egzekucji, jak również nie jest w stanie wyeliminować sytuacji, w której wobec braku innej możliwości przyjmuje deklarację dłużnika, że ten będzie wpłacał sam kwotę np. 50 zł na miesiąc. Jeżeli wierzycielowi takie rozwiązanie odpowiada (co ma przecież miejsce), to sprawa egzekucyjna bardzo długo się nie zamknie przy dużym saldzie, co w konsekwencji prowadzi do tego, że komornikowi musi spadać skuteczność egzekucji.

³⁵Stanowisko Rządu do projektu ustawy z 17 IX 2014 r.

Z tego też powodu konieczne jest podjęcie – mimo, że w ostatnim czasie modyfikacje takie były dokonane – równoległe prace nad mechanizmem analizy sprawozdania MS-Kom23 – i to nie tylko Działu 2 (w tym także nad treścią Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych). Konieczność ta wiąże się ze sposobem ustalenia tej kategorii spraw, które powinny zostać wyłączone z zakresu prowadzącego do ustalenia rzeczywistego stopnia zaległości. W innym przypadku mechanizm ten może okazać się wadliwy i dyskryminować określonych komorników prowadzących kancelarię komorniczą.

Nie budzi też wątpliwości, że wprowadzenie jakichkolwiek zmian w sposobie realizacji prawa do wyboru komornika, opierających się na przyjęciu kryteriów (procentowych lub liczbowych z równoczesnym odwołaniem się do kryterium zaległości i skuteczności), musi wiązać się z koniecznością dookreślenia tego, kto i w jakim terminie (Minister Sprawiedliwości) przygotowuje analizę danych sprawozdawczych i podaje ją (kiedy) do publicznej wiadomości. Termin ten musi być stosunkowo krótki. Rozwiązanie istniejące w chwili obecnej nie zapewnia odpowiedniej korelacji między ewentualnym limitem a możliwością jego wyczerpania, w sytuacji braku wiedzy o jego górnej wysokości.

Mając na uwadze dotychczasowe mechanizmy sprawozdawcze, jak również ewentualność uchwalenia nowelizacji ukseg. w roku 2015, należy przyjąć, że wejście nowych mechanizmów właściwych do obliczania górnego limitu spraw, jak również skuteczności i zaległości, mogłyby rozpocząć swoje obowiązywanie dopiero od 1 stycznia 2017 r. Podstawą byłyby dane więc dane za rok 2016 rok³⁶.

Należy wreszcie podkreślić, także w ślad za orzecznictwem TK, że władze publiczne mają obowiązek zapewnienia, że prawa obywateli będą miały charakter „rzeczywisty” – uprawnienie „nie może być traktowane jako uprawnienie iluzoryczne bądź czysto potencjalne” (wyrok K 14/03). W związku z tym rzeczywistej realizacji prawa wyboru komornika ze strony wierzyciela powinno służyć stworzenie skutecznych mechanizmów informowania wierzycieli na temat kondycji kancelarii komorniczych oraz skuteczności prowadzonych przez nich egzekucji. Wprowadzenie takich rozwiązań czyniłoby wybór

³⁶ „ewentualne modyfikacje mogłyby obowiązywać w minimalnym zakresie dopiero po upływie całego okresu rozliczeniowego, którym według zgłaszających projekt ma być cały rok kalendarzowy „ - Zob. na temat *Opinia z 31 X 2014 r. dotycząca zgodności z Konstytucją określenia limitów w projekcie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji* (druk nr 2516)

dokonywany przez komornika bardziej efektywnym, a przede wszystkim bardziej świadomym. W chwili obecnej brak jest takich rozwiązań.

Mając też na względzie dążenie do zapewnienia stałego podnoszenia efektywności, a co za tym idzie jakości i skuteczności egzekucji sądowej konieczne jest stworzenie swoistego rodzaju bonusu dla tych komorników i prowadzonych przez nich kancelarii, którzy w zakresie swego działania są najbardziej skuteczni. Biorąc pod uwagę dane statystyczne z okresu ostatnich kilkunastu lat, przyjąć należy, że progiem tym jest właśnie 40% skuteczności egzekucji, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że nie dotyczy ona nowych kancelarii, które działają krócej niż rok. Dopiero bowiem upływ takiego czasu pozwoli na realną ocenę ich działalności. W przypadku osiągnięcia takiej skuteczności, przy jednoczesnym braku zaległości (uwzględniając oczywiście wprowadzenie zmodyfikowanych mechanizmów jej obliczania), nie obowiązywałyby ograniczenia w zakresie górnej wysokości liczby spraw, które można byłoby przyjąć w przypadku realizacji przez wierzyciela prawa wyboru komornika.

Wnioski:

1. Wprowadzenie ograniczenia prawa do wyboru komornika znajduje uzasadnienie w konstytucyjnej zasadzie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (preambuła do Konstytucji RP), jak również w konstytucyjnym prawie do sądu (art. 45 Konstytucji RP);
2. Wprowadzenie ograniczenia prawa do wyboru komornika w oparciu o jeden tzw. górny limit spraw nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady równości, jak również konstytucyjnej zasady konkurencji (art. 2 i 20 Konstytucji RP);
3. Brak zarzutu arbitralności charakteryzować będzie rozwiązanie, zgodnie z którym limit taki wyniesie 0,2% sumy spraw egzekucyjnych, które wpłynęły w roku poprzednim (alternatywa w postaci wskazania w ustawie konkretnej liczby jest dopuszczalna, ale wiązać się może z koniecznością częstej nowelizacji ustawy w przypadku istotnej zmiany liczby spraw egzekucyjnych);
4. Zmiany w zakresie ustawowo sprecyzowanego prawa do wyboru muszą wiązać się z modyfikacją sposobu i terminów charakteryzujących sprawozdawczość (sprawozdanie MS-Kom23) oraz innych aktów wykonawczych i od tych zmian

uzależniona musi być konstrukcja konstytucyjnej oceny mechanizmów mierzenia zaległości oraz skuteczności egzekucji;

5. Konieczne jest – w razie wprowadzenia przedmiotowych zmian w 2015 r. - zastosowanie odpowiedniego okresu *vacatio legis*, co oznacza, że zmiany takie będą mogły obowiązywać dopiero od 1 stycznia 2017 roku;
6. Szczególnym elementem regulacji powinno być stworzenie możliwości przyjmowania spraw z wyboru bez limitu, tym komornikom i prowadzonym przez nich kancelariom, którzy osiągają skuteczność przekraczającą 40% spraw, liczoną w rocznym okresie rozliczeniowym (obejmującym jednocześnie sprecyzowanie zasad i sposobu obliczania skuteczności oraz zmodyfikowanego sposobu mierzenia zaległości w zakresie prowadzonych spraw, czyli również z koniecznością spełniania przesłanek braku zaległości i skuteczności egzekucji – model tożsamy z zaproponowanym przez KRK).