



Warszawa, 08-07-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.510.11.2024.JRO

**Pan
Adam Bodnar
Minister Sprawiedliwości
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

Rada Izby Komorniczej w Warszawie zwróciła się do mnie z prośbą o interwencję w sprawie komornika, którego niesłusznie posądzono o popełnienie przestępstwa składania fałszywych zeznań i oszustwa. W 2017 r. prokuratura postawiła mu zarzuty, w 2019 r. ówczesny Minister Sprawiedliwości wydał decyzję o zawieszeniu go w czynnościach, a w 2020 r. komornik został prawomocnie uniewinniony. W związku z zawieszeniem, komornik przez rok był pozbawiony 75% swojego dochodu. Utracony dochód nie zostały wyrównany przez Skarb Państwa, mimo że komornik utracił go na skutek błędnej decyzji prokuratury. Komornik usiłował dochodzić tych roszczeń w trybie przepisów Kodeksu cywilnego o ochronie dóbr osobistych, ale bezskutecznie, m.in. z powodu upływu terminu przedawnienia.

Przypadek tego komornika stanowi jedynie przykład poważniejszego problemu systemowego związanego z charakterem decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie zawieszenia komornika oskarżonego o popełnienie przestępstwa. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (dalej: u.k.s.)¹, „Minister Sprawiedliwości zawiesza komornika w czynnościach, jeżeli przeciwko komornikowi wszczęto postępowanie o umyślne przestępstwo ścigane z

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1691.

oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe". Formuła „zawiesza” jest interpretowana w orzecznictwie jako bezwzględny obowiązek automatycznego zawieszenia komornika w przypadku wszczęcia przeciwko niemu postępowania o umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, niezależnie od wiarygodności materiału dowodowego².

W mojej ocenie w procedurze zawieszenia komornika występują cztery zasadnicze problemy:

- 1) automatyzm decyzji o zawieszeniu komornika w przypadku określonym w art. 18 ust. 1 pkt 1 u.k.s. narusza zasadę domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), bo w przypadku pozostałych prawniczych zawodów zaufania publicznego decyzja o zawieszeniu podejmowana jest z uwzględnieniem okoliczności indywidualnych;
- 2) ograniczenie kontroli sądowej wspomnianej decyzji Ministra Sprawiedliwości do czysto formalnego potwierdzenia istnienia w obiegu prawnym postanowienia prokuratora o postawieniu komornikowi zarzutów narusza prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 47 zd. 1 Karty Praw Podstawowych UE);
- 3) przewidziana w art. 48 ust. 2 u.k.s. nadmiernie surowa, sztywna i automatyczna sankcja w postaci obniżenia dochodu komornika o 75% z powodu zawieszenia narusza zasadę proporcjonalności (art. 2 Konstytucji);
- 4) brak wyrównania utraconych przez komornika dochodów w przypadku prawomocnego uniewinnienia narusza prawo do rekompensaty za straty poniesione na skutek nieuzasadnionego oskarżenia (art. 64 Konstytucji i art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka).

Po pierwsze, zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji „każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”. Wedle ugruntowanego stanowiska doktryny, konstytucyjna zasada domniemania niewinności nie jest li tylko zasadą procesu karnego odnoszącą się do jego stron, ale zasadą ogólną wiążącą wszystkie organy władzy publicznej. W konsekwencji „dopóki wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem, dopóty nieuprawnione jest

² Zob. postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie z: 23 maja 2019 r., X Ko 106/19; 8 grudnia 2020 r., X Ko 273/20; 2 grudnia 2021 r., IX Ko 359/21.

wyciąganie jakichkolwiek konsekwencji prawnych względem jednostki”³. Tymczasem, analizowana ustawa przewiduje automatyczne zawieszenie komornika z powodu samego faktu wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego (art. 18 ust. 1 pkt 1 u.k.s.), a dodatkowo także sankcję w postaci pozbawienia komornika 75% dochodu z jego kancelarii komorniczej (*a contrario* z art. 48 ust. 2 u.k.s.). Ustawa dokonuje w istocie odwrócenia zasady domniemania niewinności zastępując ją zasadą domniemania winy. Samo rzucenie przez prokuraturę cienia podejrzenia na komornika jest wystarczające do wyciągnięcia wobec niego konsekwencji prawnych polegających na zakazie wykonywania zawodu oraz na pozbawieniu go większości dochodu. Taka konstrukcja prawna stanowi naruszenie postanowień art. 42 ust. 3 Konstytucji.

Przepis art. 18 ust. 1 pkt 1 u.k.s. stanowi także wyraz nierównego traktowania komorników w porównaniu do innych prawniczych zawodów zaufania publicznego. Jedynie bowiem w przypadku komornika fakt wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego wiąże się z jego automatycznym zawieszeniem. Tymczasem w przypadku prokuratorów⁴, radców prawnych⁵, notariuszy⁶ i rzeczników patentowych⁷ wszczęcie postępowania karnego przeciwko nim stanowi jedynie fakultatywną podstawę zawieszenia w czynnościach. W przypadku adwokatów przepis dodatkowo zastrzega, że zawieszenie z powodu wszczęcia postępowania karnego może nastąpić jedynie „w szczególnie uzasadnionych okolicznościach sprawy”⁸. W przypadku sędziów zawieszenie jest obligatoryjne, ale jedynie pod warunkiem uprzedniego zweryfikowania przez sąd dyscyplinarny wiarygodności stawianych zarzutów⁹.

Zawieszenie w prawach zawodowych z powodu wszczęcia postępowania karnego służy zawsze podobnym celom: ochronie godności zawodu, ochronie autorytetu korporacji zawodowej i zapobieganiu wykorzystywaniu uprawnień zawodowych do utrudniania przebiegu śledztwa lub popełniania przestępstw. Tymczasem Minister Sprawiedliwości musi zawiesić komornika także w przypadku braku jakiegokolwiek zagrożenia dla wspomnianych wartości, a nawet wtedy, gdy stawiane zarzuty są

³ P. Karlik, T. Sroka, P. Wiliński, uw. z nb. 251 do art. 42 w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016.

⁴ Art. 151 §1 ustawy z 28 stycznia 2016 r. - Prawa o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390).

⁵ Art. 65² ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 499).

⁶ Art. 68 § 1 ustawy z 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1799 ze zm.).

⁷ Art. 59 ust. 2 ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 749).

⁸ Art. 95j ust. 1 ustawy z 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.).

⁹ Najpierw bowiem sąd dyscyplinarny decyduje o uchyleniu immunitetu (art. 129 §1 ustawy z 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2024 r. poz. 334), co czyni dopiero w razie uznania, że zebrany materiał dowodowy uprawdopodobnia popełnienie przez sędziego zarzucanych mu czynów. Dopiero potem z urzędu zawiesza takiego sędziego w czynnościach (art. 129 § 2 Prawa o ustroju sądów powszechnych).

niewiarygodne. W moim przekonaniu nie istnieją żadne racjonalne powody, aby w tym względzie komorników traktować surowiej niż sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy.

Po drugie, inaczej niż sąd dyscyplinarny, Minister Sprawiedliwości nie przeprowadza oceny indywidualnej przed podjęciem decyzji o zawieszeniu komornika w trybie art. 18 ust. 1 pkt 1 u.k.s. Takiej oceny nie dokonuje też sąd powszechny, do którego może odwołać się komornik od decyzji. Kontrola sądowa w tym przypadku ma bowiem charakter czysto formalny i ogranicza się do potwierdzenia istnienia w obiegu prawnym postanowienia prokuratora o postawieniu komornikowi zarzutów, niezależnie od ich wiarygodności i ich znaczenia dla prawidłowego wykonywania zawodu. Kontrola sądowa nie obejmuje weryfikacji, na ile poważne i uzasadnione są stawiane komornikowi zarzuty oraz w jakim stopniu mogą one mu utrudnić rzetelne wykonywanie obowiązków zawodowych. Sąd powszechny kontrolujący decyzję o zawieszeniu komornika ma więc dalece węższe kompetencje niż sąd dyscyplinarny decydujący o zawieszeniu sędziego, adwokata, radcy prawnego, notariusza czy rzecznika patentowego. W tym kontekście przysługujące komornikowi zażalenie do sądu powszechnego na decyzję Ministra Sprawiedliwości wydaną w trybie art. 18 ust. 1 pkt 1 u.k.s. nie spełnia wymagań efektywnego środka odwoławczego w rozumieniu postanowień art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 47 zd. 1 Karty Praw Podstawowych UE.

Po trzecie, z wydaniem decyzji o zawieszeniu komornika powiązana jest represyjna sankcja *ex lege* pozbawiająca komornika 75% dochodu z kancelarii (*a contrario* z art. 48 ust. 2 u.k.s.), niezależnie od wagi zarzucanego czynu i osobistej sytuacji finansowej zawieszzonego. Tymczasem sankcje represyjne powinny być regulowane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, tj. z możliwością miarkowania ich surowości w sposób odpowiedni do okoliczności sprawy. Warto zauważyć, że w przypadku zawieszonych prokuratorów i sędziów także występuje sankcja w postaci obniżenia wynagrodzenia, ale ma ona charakter fakultatywny, a sąd dyscyplinarny ma możliwość jej miarkowania w zależności od wagi zarzucanego czynu – prokuratorowi sąd może obniżyć wynagrodzenie w granicach od 0 do 50%¹⁰, a sędziemu w granicach od 25% do 50%¹¹. Natomiast w przypadku adwokatów, radców prawnych, rzeczników patentowych i notariuszy zawieszeniu z powodu wszczęcia postępowania karnego nie towarzyszą żadne dodatkowe sankcje.

¹⁰ Art. 152 §1 Prawa o prokuraturze.

¹¹ Art. 129 §3 Prawa o ustroju sądów powszechnych.

Po czwarte, art. 48 ust. 2 u.k.s. stanowi ingerencję w prawo do wynagrodzenia za pracę i prawo do rekompensaty za nieuzasadnione oskarżenie, które podlegają ochronie konstytucyjnej jako prawo majątkowe (art. 64 ust. 1 Konstytucji)¹². Hipotetyczna możliwość dochodzenia takiej rekompensaty w trybie przepisów o ochronie dóbr osobistych jest iluzoryczna z uwagi na wąskie rozumienie przesłanki bezprawności. Wyrok uniewinniający nie jest uznawany w orzecznictwie za formalne potwierdzenie nielegalności działania prokuratury, a zatem nie stanowi on podstawy do dochodzenia rekompensaty na zasadach ogólnych. W sytuacji, gdy dobre imię, sytuacja zawodowa, majątkowa i osobista oskarżonego komornika doznały uszczerbku na skutek działania prokuratury, a prawomocny wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej potwierdził, że stawiane mu zarzuty były bezpodstawne, to państwo polskie powinno z własnej inicjatywy wyrównać mu przynajmniej te straty, które wynikły bezpośrednio z sankcji nałożonych z mocy prawa (jak ta z art. 48 ust. 2 u.k.s.). Warto zauważyć, że prawo gwarantuje sędziom i prokuratorom wypłatę zatrzymanej na skutek zawieszenia części wynagrodzenia wraz z ustawowymi odsetkami w przypadku uniewinnienia¹³.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Pana Ministra z postulatem rozważenia nowelizacji art. 18 u.k.s. przez:

- 1) zmianę trybu decyzji zawieszenia komornika w czynnościach z powodu wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego z obligatoryjnego na fakultatywny;
- 2) zagwarantowanie komornikowi prawa do wysłuchania przed podjęciem przez Ministra Sprawiedliwości decyzji o zawieszeniu;
- 3) zapewnienie Ministrowi Sprawiedliwości i sądowi możliwości indywidualnej oceny konieczności zawieszenia z uwagi na ochronę godności zawodu, autorytetu korporacji zawodowej i zapobiegania wykorzystywania uprawnień zawodowych do utrudniania przebiegu śledztwa lub popełniania przestępstw;
- 4) wprowadzenie miarkowania przez Ministra Sprawiedliwości sankcji w postaci obniżenia dochodu komornika z kancelarii komorniczej w

¹² Zob. np. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, uw. nr 21 do art. 64, w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, LEX 2016.

¹³ Art. 152 § 3 Prawa o prokuraturze oraz art. 129 § 4 Prawa o ustroju sądów powszechnych.

określonych ustawowo granicach, z gwarancją możliwości zaskarżenia tej decyzji przez komornika do sądu;

5) ustanowienie – na wzór analogicznych regulacji dotyczących sędziów i prokuratorów – prawa komornika do wyrównania utraconego dochodu wraz z odsetkami w przypadku prawomocnego uniewinnienia.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/