



MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI

www.ms.gov.pl

Sekretarz Stanu

Warszawa, 13 sierpnia 2021r.



RPW/68401/2021 P
Data: 2021-08-24

DWOiP-IV.630.29.2021

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2021 -08- 24
ZAL.	NR

Pan

dr hab. Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

Janina Ręka-Ręcznik

W nawiązaniu do pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 marca 2021 r., sygn. VII.511.12.2021.PKR, dotyczącego problematyki podmiotów legitymowanych do wniesienia kasacji w sprawie dyscyplinarnej komornika sądowego, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

W swoim piśmie Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że komornik sądowy, który ma status obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym, a także jego obrońca, pokrzywdzony czy Krajowa Rada Komornicza zostali pozbawieni możliwości złożenia kasacji od orzeczenia wydanego przez sąd apelacyjny w postępowaniu dyscyplinarnym dotyczącym komornika. Niemniej jednak Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku konieczności rozważenia przyznania prawa do wywiedzenia kasacji przede wszystkim obwinionemu komornikowi sądowemu, co w pełni miałyby urzeczywistniać zagwarantowane konstytucyjnie prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Do takiego wniosku uzasadniającego rozszerzenie kręgu podmiotów jakie uprawnione byłyby do skierowania kasacji w sprawie dyscyplinarnej komornika sądowego, doprowadziła Rzecznika Praw Obywatelskich analiza przepisów stosownych ustaw „korporacyjnych” regulujących status prawno-ustrojowy notariuszy, radców prawnych i adwokatów.

Tym samym w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich brak jest racjonalnych i merytorycznie uzasadnionych motywów aby grupę zawodową jaką są komornicy sądowi pozbawiać prawa do wywiedzenia tego nadzwyczajnego środka odwoławczego zmierzającego do kontroli wydanego orzeczenia przez organ o najwyższym autorytecie prawnym jakim jest Sąd Najwyższy.

Na wstępie należy zauważyć, iż w odniesieniu do przywołanych aktów prawnych regulujących kwestie postępowań dyscyplinarnych radców prawnych i adwokatów, w ocenie Ministra Sprawiedliwości, poczynić należy uwagę, iż powyższe grupy zawodowe zaliczane są do tzw. wolnych zawodów prawniczych. Faktem pozostaje, że wymienione zawody prawnicze są równolegle zawodami regulowanymi, co oznacza, iż aby prowadzić określoną działalność zawodową, niezbędne jest oparcie jej na obowiązującej regulacji prawnej o charakterze ustawowym. Innymi słowy prowadzenie wolnej działalności zawodowej (radcy prawnego i adwokata) jest wyraźnie reglamentowane, a zatem nie jest dopuszczalne, aby w obowiązującym systemie prawnym istniała pełna swoboda w tym zakresie. Zawód taki staje się zawodem regulowanym, co powoduje, że możliwe jest jego wykonywanie, jeżeli dopuszczają do tego odpowiednie akty prawne. Niemniej jednak zauważyć należy, iż zarówno **adwokaci** jak i **radcowie prawni z racji wykonywania tak określonego wolnego zawodu nie są funkcjonariuszami publicznymi**, co oznacza, że zarówno nie korzystają ze wzmożonej ochrony prawnej, jak i nie podlegają specyficznej penalizacji związanej z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków.

Zgodzić równolegle należy się także ze stanowiskiem, iż „*ściśły nadzór administracyjny nad komornikiem, nadzór judykacyjny z elementami kierowania czynnościami komornika i w istocie przejmowania odpowiedzialności za sposób prowadzenia egzekucji (art. 759 § 2 in fine oraz art. 759 § 3 k.p.c.) oraz quasi-pracownicze podporządkowania prezesowi sądu, przy którym komornik działa, wykluczają na tle ustawy o komornikach sądowych jakiegokolwiek racjonalne twierdzenia o przynależności komorników sądowych do tzw. wolnych zawodów prawniczych*” (komentarz do art. 2 ustawy o komornikach sądowych, red. Reiwer 2019, wyd. 1/Reiwer, Legalis).

Stąd też, wbrew stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, nie sposób doszukiwać się wyraźnej paraleli pomiędzy osobami wykonującym wolny zawód prawniczy radcy prawnego lub adwokata, a komornikiem sądowym, który w myśl art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 850), dalej „*u.k.s.*”, jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym, wykonującym powierzone mu przez ustawę zadania przymusowego wykonywania orzeczeń sądowych. Tak więc przywołany powyżej przepis stanowi wyraźną delimitację pomiędzy prawami i obowiązkami komornika sądowego, a radcy prawnego lub adwokata. Dalszą konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, iż na komorniku ciąży szczególny obowiązek przestrzegania prawa. Może on (komornik) działać jedynie w ramach i na podstawie obowiązującego prawa, a zatem każda jego decyzja musi mieć oparcie w przepisach prawa.

Dlatego uprawniona wydaje się uwaga, że status prawny komornika sądowego poprzez przyznanie mu przymiotu funkcjonariusza publicznego w ogólnym stopniu zbliża jego pozycję ustrojową do pozycji sędziego i prokuratora. Jest to o tyle istotne, iż w odniesieniu do sędziów i prokuratorów będących funkcjonariuszami publicznymi, ustawodawca w ogóle **nie przewidział możliwości wniesienia nadzwyczajnych środków zaskarżenia w sprawach dyscyplinarnych**. W art. 122 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2072) wskazuje się bowiem, iż od wyroku sądu dyscyplinarnego kasacja nie przysługuje. Z kolei art. 163a § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2021 r. poz. 66) stanowi, że od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji kasacja nie przysługuje.

Niemniej jednak przyjęcie przez ustawodawcę takich rozwiązań prawnych w odniesieniu do sędziów i prokuratorów, wcale nie skutkuje tym, że regulacje te godzą w zagwarantowane konstytucyjnie prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), o czym świadczy uważna analiza przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów i prokuratorów.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości uprawniony jest pogląd, że ustawodawca uwzględniając specyfikę poszczególnych zawodów prawniczych dokonał swoistego rozróżnienia sytuacji prawnej przedstawicieli poszczególnych grup zawodowych. I tak w odniesieniu do sędziów i prokuratorów pozbawił ich możliwości wywiedzenia kasacji w sprawach dyscyplinarnych. Z kolei jeśli chodzi o radców prawnych, adwokatów i notariuszy wprowadził możliwość skierowania kasacji nie tylko przez Ministra Sprawiedliwości ale także obwinionych oraz organy reprezentujące dany samorząd zawodowy, a także strony (w przypadku notariuszy). Zauważyć przy tym należy, iż pomimo unii personalnej łączącej urząd Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, **w żadnym z wyżej wymienionych przypadków prawa do skierowania kasacji nie przyznano Prokuratorowi Generalnemu**.

Nie sposób w tym miejscu podzielić wątpliwości jakoby scedowanie kompetencji do wywiedzenia kasacji na Prokuratora Generalnego było rozwiązaniem nieracjonalnym i dysfunkcyjnym z regulacjami prawnymi odnoszącymi się do innych grup zawodowych.

Ponadto należy stwierdzić, że ukształtowanie ustrojowej pozycji adwokata i radcy prawnego nie rodzi dalszych konsekwencji w postaci wytworzenia stanu zależności i podległości Ministrowi Sprawiedliwości. Pomiędzy możliwością inicjowania postępowania kasacyjnego przez Ministra Sprawiedliwości w sprawach adwokatów i radców prawnych, a „szczątkową” formą nadzoru nad tymi zawodami, trudno doszukiwać się jakis ścisłych

powiązań. Dalszą konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, iż Minister Sprawiedliwości jako podmiot „trzeci”, niejako „zewnątrzny” może ingerować w przypadki najbardziej rażących naruszeń prawa, bez narażania się na zarzut, że czyni to będąc równolegle wyposażonym w inne, bardzo efektywne instrumenty prawne pozwalające na bardzo głęboki nadzór nad przedstawicielami tych zawodów i reprezentującymi ich samorządami.

Nieco inaczej kształtuje się sytuacja w odniesieniu do notariuszy, bowiem na mocy art. 42 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1192), nadzór nad działalnością notariuszy i organami samorządu notarialnego sprawuje Minister Sprawiedliwości osobiście, za pośrednictwem prezesów sądów apelacyjnych lub sądów okręgowych albo przez wyznaczone osoby.

Z kolei nadzór nad komornikami sądowymi, jak wykazuje analiza przepisów u.k.s., jest nadzorem ścisłym, rozbudowanym i wielopłaszczyznowym. Oprócz tak rozumianego nadzoru nad komornikami, Minister Sprawiedliwości nie tylko może inicjować postępowania dyscyplinarne wobec przedstawicieli tej grupy zawodowej, ale również wyposażony jest w bardzo szerokie kompetencje władcze pozwalające na odwołanie komornika ze stanowiska w trybie administracyjnym (art. 19 u.k.s.). Dlatego też **powierzenie Prokuratorowi Generalnemu, a nie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do skierowania kasacji w sprawach komorników sądowych było celowym zabiegiem legislacyjnym.**

Reasumując, Minister Sprawiedliwości nie dostrzega racjonalnych podstaw do nowelizacji przepisów u.k.s. w zakresie powiększenia kręgu osób - podmiotów kwalifikowanych do wniesienia środka z art. 253 u.k.s., poprzez przyznanie prawa do wywiedzenia kasacji również obwinionemu. Zauważyć przy tym należy, co zostanie jeszcze podniesione w dalszej części niniejszego pisma, że prawa do skierowania takiego środka nie mają przecież inne strony prowadzonych postępowań dyscyplinarnych, w tym jak to już powiedziano wyżej, Minister Sprawiedliwości.

Nawiązując do uwag poczynionych wyżej, w pełni uzasadnione jest spostrzeżenie dokonane na gruncie odpowiedzialności karnej, które znajduje odpowiednie zastosowanie w sprawach dyscyplinarnych, iż postępowanie kasacyjne ani nie stanowi trzeciej instancji ani nie oznacza ponownego rozpoznania sprawy zakończonej już prawomocnym wyrokiem. (tak: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 lipca 2014 r., sygn. akt III KK 176/14, Lex nr 1483957 oraz z dnia 5 grudnia 2017 r., sygn. III KK 289/17, Lex nr 2427119).

Przenosząc powyższe uwagi teoretyczne na grunt podniesionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich uwag, w ocenie Ministra Sprawiedliwości poszerzenie kręgu osób legitymowanych do wywiedzenia kasacji w sprawach dyscyplinarnych komorników,

w praktyce orzeczniczej niewątpliwie skutkowałoby podejmowaniem, przede wszystkim przez obwinionych komorników i ich obrońców prób przekształcenia postępowania przez Sądem Najwyższym w nieznaną ustawom, postępowanie trzecio-instancyjne.

Tak więc z samej istoty kasacji wynika, że nie można jej postrzegać jako kolejnego, zwykłego środka odwoławczego („*sui generis*” trzeciej instancji sądowej). Możliwość skierowania tego środka wyłącznie przez Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi zatem swoistą gwarancję chroniącą Sąd Najwyższy przed „*zalewem*” środkami całkowicie, już na pierwszy rzut oka, merytorycznie niesłusznymi.

Dlatego możliwość wywiedzenia kasacji przez Prokuratora Generalnego, przy braku możliwości skierowania tego rodzaju środka przez obwinionego komornika i jego obrońcę, **a także przez samego Ministra Sprawiedliwości**, w żadnej mierze nie prowadzi do zachwiania zasady „*równości broni*” oraz formuły rzetelnego i uczciwego procesu („*right to a fair trial*”), który wszakże winien toczyć się z zachowaniem wszelkich gwarancji procesowych służących obwinionemu i z poszanowaniem prawa („*due proces of law*”). W rzeczywistości jest wręcz przeciwnie. Uzasadnione jest przecież spostrzeżenie, że do podstawowych, ustawowych powinności Prokuratury należy również stanie na straży praworządności, co w określonej sytuacji faktycznej i procesowej, nie wyklucza możliwości wywiedzenia kasacji również „*na korzyść*” skazanego komornika. Wyraźnego podkreślenia wymaga także i to, że pomimo, jak wskazano wyżej - unii personalnej łączącej Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego - **są to dwa odrębne i niezależnie działające od siebie organy.**

Dla pełnego wyczerpania argumentacji zaprezentowanej w opozycji do poglądów Rzecznika Praw Obywatelskich wskazać należy na istotne uregulowania prawno-ustrojowe, mające istotny związek z uprawnieniem Prokuratora Generalnego wynikającym z treści art. 253 u.k.s. Mianowicie artykuł 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 534), dalej „*k.p.k.*” stanowi, że organy prowadzące postępowanie karne są obowiązane badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego. Adresatem tej normy jest oczywiście również prokurator. **Najbardziej oczywistą konsekwencją wynikającą z przytoczonej normy jest to, że ma on być (prokurator) w swoich czynnościach obiektywny.**

Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa oskarżyciel publiczny realizuje funkcję ścigania w ramach trójpodziału ról procesowych, a jednocześnie posiada legitymację do wniesienia środka zaskarżenia na korzyść oskarżonego. Wyjaśnieniem tej swoistej dychotomii w ujmowaniu jego funkcji pozostaje wszakże oczywisty fakt, że reprezentuje

on interes publiczny (nie zaś własny, jak czyni to oskarżyciel posiłkowy), a zatem powinien dążyć do sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Normatywną konsekwencją powyższego jest m.in. przywołany powyżej art. 425 § 4 k.p.k., który zwalnia oskarżyciela publicznego od obowiązku wykazywania „*gravamen*” i statuuje jego prawa do wnoszenia środków zaskarżenia w obu kierunkach (m.in. postanowienie SN z 6 maja 2008 r., II Kz 20/08, niepubl., postanowienie SN z 28 listopada 2003 r., V KK 240/03, wraz z glosą R. Kmiecika, OSP 2004, nr 9, poz. 107).

W tym miejscu zasadnym jawi się pytanie, czy to uprawnienie prokuratora odnosi się jedynie do oskarżonego, czy również do pokrzywdzonego. Odpowiedź jest jednoznaczna i nie budząca żadnych wątpliwości. **Ze względu na wymóg obiektywizmu, realizację zasady prawdy materialnej, a także treść art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k., należy uwzględnić także interesy pokrzywdzonego, a więc podejmować działania na rzecz obu stron sporu.**

Powyższe uwagi należy w całej rozciągłości odnieść również do roli Prokuratora Generalnego w ramach nadzwyczajnej procedury zainicjowanej na podstawie art. 253 u.k.s.

W podsumowaniu dotychczasowych rozważań nie można zatem mówić aby tego rodzaju regulacja wprowadzała niesprawiedliwe zróżnicowań podmiotów prawa, czego wprost zakazuje art. 32 ust. 2 Konstytucji RP.

Po wtóre zauważyć należy, iż kolejnym bardzo mocnym filarem wspierającym ocenę prawidłowości rozstrzygnięć sądów apelacyjnych w sprawach komorników sądowych, jest możliwość zainicjowania w trybie kasacji, takiej nadzwyczajnej kontroli orzeczeń, przez konstytucyjny organ ochrony prawnej wolności i praw człowieka i obywatela jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich.

Taki kształt przepisów u.k.s., zakładający „*numerus clausus*” podmiotów legitymowanych do wywiedzenia kasacji (Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich), w jeszcze większym stopniu niż poprzednio, gwarantuje prawidłową realizację zasady prawa do sądu i uczciwego procesu, z równoległym zachowaniem możliwości nadzwyczajnej kontroli wydawanych przez sądy apelacyjne orzeczeń.

Nie sposób przy tym nie zauważyć, iż w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, czyli przez okres bez mała 11 lat, nieznaną była instytucja kasacji w postępowaniach dyscyplinarnych komorników sądowych, pomimo że jak słusznie zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich z dobrodziejstwa skorzystania z tego środka mogli korzystać przedstawiciele innych - prawniczych grup zawodowych. Taki stan rzeczy, to jest wykluczenie możliwości wywiedzenia kasacji od orzeczeń, wtedy sądów okręgowych właściwych dla siedziby

kancelarii obwinionego komornika, nie budziło jakiś istotnych wątpliwości, a także nie skłaniało do szerszej dyskusji i refleksji na temat nierówności podmiotów wobec prawa.

Zarazem Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że Konstytucja RP w pełni gwarantuje dwuinstancyjny tryb postępowania. Oznacza to, że nawet gdyby przepisy prawa w ogóle nie przewidywały kontroli orzeczeń w trybie rozpatrywania kasacji, tak jak to miało miejsce w okresie obowiązywania poprzedniej ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, regulacja taka mieściła się w ramach konstytucyjnego modelu prawa do sądu. Tym samym w orzecznictwie trybunalskim podkreśla się, że z przepisów Konstytucji nie można wywodzić prawa do kasacji jako prawa do rozpoznania sprawy przez kolejną, trzecią instancję (m.in. wyroki TK z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99; 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89; 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 29). W polskim porządku prawnym brak jest ekspektatywy kasacji.

W związku z tym zgodzić należy się z konkluzją, iż wprowadzenie tej instytucji prawnej, tj. kasacji „komorniczej”, do obowiązującego porządku prawnego było wyrazem wyjątkowej troski o grupę zawodową jaką są komornicy, a zarazem wyraźnym ukłonem wobec wskazanego środowiska zawodowego, przy czym stanowiska tego bynajmniej nie przekreśla możliwość wywiedzenia omawianego środka wyłącznie przez Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich.

Dlatego też Minister Sprawiedliwości konsekwentnie stoi na stanowisku, że możliwość skierowania tego rodzaju środka tylko przez Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, w żadnej mierze nie stanowi naruszenia praw i wolności obywatelskich, a co więcej w tej materii nie zachodzi żadna rażąca dysharmonia między przepisami regulującym kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej poszczególnych grup zawodowych.

W pełni uzasadnione jest przy tym spostrzeżenie wynikające z treści przywołanego powyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny (sygn. SK 26/02), że ustawodawca zawsze dysponuje szerszym marginesem swobody w wypadku środka nadzwyczajnego, a to nakazuje stosować łagodniejsze kryteria oceny konstytucyjności przepisów regulujących jego prawny reżim w ustawodawstwie zwykłym. Zakres swobody regulacyjnej w odniesieniu do nadzwyczajnych i zwyczajnych środków jest bowiem inny.

Reasumując, nie ulega wątpliwości, że oba wymienione podmioty (Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich), są organami tak dalece kompetentnymi i kwalifikowanymi, że daje to gwarancję, iż interesy zarówno obwinionego komornika

jak i innych podmiotów, o których nie można w żadnym przypadku zapominać (m.in. pokrzywdzonych - art. 235 ust. 1 u.k.s.), będą reprezentowany w sposób bezstronny i właściwy.

Dlatego w ocenie Ministra Sprawiedliwości, nadany w toku procesu legislacyjnego kształt przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną komorników sądowych, w dostatecznym stopniu wzmocnił poddanie orzeczeń dyscyplinarnych weryfikacji ze strony niezwisłych sądów, a przez przeniesienie tejże kontroli do zakresu kognicji sądów apelacyjnych, gwarancje te ugruntował. Tak rozumiane prawo do sądu w ramach postępowania dyscyplinarnego uległo również dalszemu wzmocnieniu poprzez wprowadzenie regulacji pozwalającej na skierowanie nadzwyczajnego środka odwoławczego - kasacji w trybie i na zasadach określonych w art. od 253 do 255 cyt. ustawy.

W przedstawionym powyżej stanie rzeczy, w ocenie Ministra Sprawiedliwości, brak jest podstaw do podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do poszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia kasacji o jakiej mowa w wyżej wymienionych przepisach.

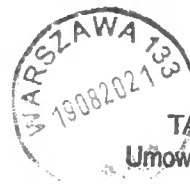
☞ 

SEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości
/podpisano elektronicznie/
Sebastian Kaleta

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI

www.ms.gov.pl

Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji
Ministerstwo Sprawiedliwości
Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa P-33



OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE - POLOGNE
Umowa z Poczta Polska S.A. ID 460277W

POLECONY
za potwierdzeniem odbioru

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2021-08-24

ZAL. NR

DWOiP-IV.630.29.2021



1390739 2021-08-17 03 POLECONA ZPO

1352067

R

(00)359007731683834577



(00)359007731683834577

Rzecznik Praw Obywatelskich
ul. al.Solidarności 77
00-090 Warszawa

2021-08-17

2021

Poczta Polska

Oplata pobrana _____ zł _____ gr