

**PRAWO / LAW****JACEK JANUSZ MROZEK****KOMORNIK SĄDOWY  
– FUNKCJONARIUSZ PUBLICZNY  
CZY PRZEDSIĘBIORCA?****1. Wprowadzenie**

W 2016 r. istniało w Polsce jedenaście izb komorniczych, tworzonych przez 1544 komorników (1569 kancelarii), zatrudniających łącznie 10 721 osób, w tym 1808 asesorów (dwóch zawieszonych) oraz 619 aplikantów komorniczych. Kancelarie komornicze zatrudniały ponad 10 tys. pracowników biurowych<sup>1</sup>.

Komornicy funkcjonują na podstawie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji<sup>2</sup> (dalej: u.k.s.i.e.) uchwalonej w 1997 r., która w ciągu dziewiętnastu lat swego obowiązywania była nowelizowana aż trzydzieści trzy razy<sup>3</sup>. Ponad dziewiętnastokrotnie przepisy tej ustawy były przedmiotem analiz i ocen dokonywanych przez Trybunał Konstytucyjny<sup>4</sup>, prowadzących niejednokrotnie do uznania jej zapisów za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że w okresie swego obowiązywania u.k.s.i.e. była nowelizowana niemal trzykrotnie w ciągu każdego roku. Stan taki powoduje, iż obecnie poszczególne przepisy ustawy i poszczególne instytucje regulowane ustawą utraciły

JACEK JANUSZ MROZEK, dr prawa, filozofii i teologii, kierownik Katedry Geodezji i Administracji na Wydziale Studiów Technicznych i Społecznych w Elku Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie; e-mail: j.mrozek@op.pl.

<sup>1</sup> Krajowa Rada Komornicza, *Opinia na temat projektu ustawy o kosztach komorniczych*, Warszawa 16 grudnia 2016 r., s. 4 (tekst niepublikowany).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. z 2016 r., poz. 1138 ze zm.

<sup>3</sup> Por. K. Lubiński, A. Laskowska, *Nowelizacje ustawy o komornikach sądowych i egzekucji w latach 1999–2008*, „Przeгляд Prawa Egzekucyjnego” (dalej: PPE), 10–12(2008), s. 7–46.

<sup>4</sup> Por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 8 grudnia 1998 r. (K 41/97, OTK 1998/7/117); 24 lutego 2003 r. (K 28/02, OTK-A 2003/2/12); 3 grudnia 2003 r. (K 5/02, OTK-A 2003/9/98); 17 maja 2005 r. (P 6/04, OTK-A 2005/5/50); 8 maja 2006 r. (P 18/05, OTK-A 2006/5/53); 27 lutego 2007 r. (P 22/06, OTK-A 2007/2/12); 11 maja 2007 r. (K 2/07, OTK-A 2007/5/48); 24 lutego 2009 r. (SK 34/07, OTK-A 2009/2/10); 14 maja 2009 r. (K 21/08, OTK-A 2009/5/67); 16 czerwca 2009 r. (SK 5/09, OTK-A 2009/6/84); 14 grudnia 2010 r. (K 20/08, OTK-A 2010/10/129); 13 grudnia 2011 r. (SK 44/09, OTK-A 2011/10/117); 12 kwietnia 2012 r. (SK 21/11, OTK-A 2012/4/38); 30 kwietnia 2012 r. (SK 4/10, OTK-A 2012/4/42); 26 czerwca 2012 r. (P 13/11, OTK-A 2012/6/67); 25 lipca 2012 r. (K 14/10, OTK-A 2012/7/83); 20 listopada 2012 r. (SK 34/09, OTK-A 2012/10/122); 29 stycznia 2013 r. (K 1/11, OTK-A 2013/1/6); 26 lutego 2013 r. (SK 12/11, OTK-A 2013/2/19).

wewnętrzna spójność i zgodność z systemem prawa obowiązującym w Polsce. Owa niespójność zauważalna jest na wielu płaszczyznach działalności sądowych organów egzekucyjnych oraz organów samorządu zawodowego i skutkuje daleko idącymi komplikacjami w stosowaniu prawa<sup>5</sup>.

## 2. Komornik sądowy jako funkcjonariusz publiczny

### 2.1. Pozycja ustrojowa

Do 1997 r. komornik sądowy był pracownikiem sądu. Obecnie komornik nadal jest funkcjonariuszem publicznym powoływanym przez Ministra Sprawiedliwości<sup>6</sup>, działającym przy sądzie rejonowym, który wykonuje powierzoną mu przez państwo funkcję władzy publicznej nie jako osoba prywatna, ale jako szczególnego rodzaju funkcjonariusz władzy publicznej<sup>7</sup> w służbie wymiaru sprawiedliwości<sup>8</sup>. Działalność komornika jako organu egzekucji sądowej mieści się w sferze działania państwa – jest częścią porządku prawnego<sup>9</sup>. Łączy go funkcjonalna i organizacyjna więź z władzą sądowniczą.

Uwzględniając organizacyjne i funkcjonalne powiązanie komornika z władzą sądowniczą, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że komornik nie sprawuje mimo to wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji i nie jest organem sądowym<sup>10</sup>. Czynności egzekucyjne komornika pozostają jednak w związku z działalnością organów wymiaru sprawiedliwości, dlatego też w nauce prawa określa się komornika jako pomocniczy organ wymiaru sprawiedliwości, którego ze stronami postępowania egzekucyjnego (wierzyciela i dłużnika) łączy stosunek nie o charakterze prywatnoprawnym, ale o charakterze publicznoprawnym<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> G. Julke, *Uwagi do projektu ustawy o komornikach sądowych*, w: *Pismo Krajowej Rady Komorniczej do Ministra Sprawiedliwości*, sygn. KRK/V/1111/16, Warszawa 15 grudnia 2016 r., s. 29 (tekst niepublikowany).

<sup>6</sup> Zob. szerzej: A. Marciniak, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2009; Z. Knypl, Z. Merchel, *Komentarz do ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, wyd. IV, Sopot 2013, s. 8–26.

<sup>7</sup> Por. K. Lubiński, *Status konstytucyjnoprawny zawodu komornika sądowego*, w: *W poszukiwaniu prawa dobrego i sprawiedliwego. Księga pamiątkowa ku czci Jana Tredera*, Warszawa 2013, s. 35, 36.

<sup>8</sup> K. Lubiński, *Status publicznoprawny komornika sądowego*, w: *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, pod red. K. Lubińskiego, Sopot 2000, s. 7n.; A. Barańska, *Status prawny komornika sądowego i mienia kancelarii komorniczej*, PPE, 1–2(2008), s. 15n.; B. Brzeziński, W. Morawski, *Status podatkowoprawny komornika sądowego (wybrane zagadnienia)*, w: *Analiza i ocena ustawy o komornikach...*, s. 29n.; S. Dalka, *Komornik sądowy jako funkcjonariusz publiczny*, PPE, 12(2001), s. 25n.; M. Kalinowski, *Status podatkowoprawny komornika sądowego*, PPE, 12(2006), s. 37n.

<sup>9</sup> W. Tomalak, *Komornik jako funkcjonariusz publiczny*, w: *Metodyka pracy komornika sądowego*, pod red. A. Marciniaka, M. Michalskiej-Marciniak, Sopot 2015, s. 42.

<sup>10</sup> Por. wyrok w sprawie o sygn. K 5/02.

<sup>11</sup> Tamże.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe, wielowątkowe orzecznictwo, można stworzyć opisową definicję obejmującą następujące elementy składowe, które pozwalają na stwierdzenie, że komornik sądowy jest:

- szczególnego rodzaju organem państwowym (pomocniczym organem wymiaru sprawiedliwości) powoływanym przez Ministra Sprawiedliwości<sup>12</sup>;
- 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;
- podległy nadzorowi sprawowanemu przez właściwego prezesa sądu rejonowego (tj. sądu, przy którym działa)<sup>13</sup>;
- funkcjonariuszem, który poza stosunkiem zatrudnienia prowadzi swoją działalność (prowadzenie kancelarii na własny rachunek) w oderwaniu od zasady budżetowego związania ze Skarbem Państwa<sup>14</sup>;
- organem, którego kompetencje wymagają pozostawania w określonych relacjach z innymi uczestnikami postępowania egzekucyjnego przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że relacje te mają charakter publicznoprawny, a nie prywatny<sup>15</sup>;
- osobą wykonującą zawód zaufania publicznego<sup>16</sup>;
- wyposażony przez państwo w określone władcze kompetencje zarówno wobec osób (art. 761 i art. 764 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>17</sup>, dalej: 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 u.k.s.i.e.);
- organem legitymującym swoje działania przez używanie pieczęci urzędowej z godłem państwa (art. 4 u.k.s.i.e.)<sup>18</sup>.

Konstatacje takie zostały zawarte również w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2004 r., w którym stwierdzono, że funkcje wykonywane przez komornika są funkcjami władczymi, a on sam jest funkcjonariuszem publicznym, przy czym komornik nie jest ani organem wymiaru sprawiedliwości, ani elementem struktury którejkolwiek z władz konstytucyjnych<sup>19</sup>. Także na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji należy uznać, że komornik jest organem władzy publicznej<sup>20</sup>.

<sup>12</sup> Wyrok TK z 3 grudnia 2003 r., K 5/02.

<sup>13</sup> Postanowienie TK z 30 sierpnia 2011 r., SK 1/10.

<sup>14</sup> Por. wyroki TK z: 17 maja 2005 r., P 6/04 oraz z 24 lutego 2009 r., SK 34/07.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 3 grudnia 2003 r., K 5/02.

<sup>16</sup> Zob. wyrok z 3 grudnia 2003 r., K 5/02 i wyrok z 11 maja 2007 r., K 2/07.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, z późn. zm.

<sup>18</sup> M. Jabłoński, *Opinia prawna w przedmiocie wskazania prawnych podstaw pobierania opłaty stosunkowej na podstawie art. 49 ust. 1 u.k.s.i.e.*, Wrocław 18 lipca 2017 r., s. 9–10 (tekst niepublikowany).

<sup>19</sup> Wyrok TK, SK 26/03, OTK ZU, 1(2004), poz. 3.

<sup>20</sup> E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, System Prawa Administracyjnego, t. 12, Warszawa 2010, s. 366.

Trybunał zwrócił też uwagę<sup>21</sup>, że ukształtowanie kompetencji komornika przesądza o tym, że komornik jest swoiście rozumianym reprezentantem władzy publicznej, czego symboliczny wyraz stanowi prawo używania przez niego pieczęci urzędowej z godłem państwa. Uwzględniając organizacyjne i funkcjonalne powiązanie komornika z władzą sądowniczą, Trybunał podkreślił, że komornik nie sprawuje mimo to wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji i nie jest organem sądowym<sup>22</sup>, a jego czynności pozostają jedynie w związku z działalnością organów wymiaru sprawiedliwości<sup>23</sup>.

Podsumowaniem dotychczasowego orzecznictwa w kwestii konstytucyjnego statusu komornika jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2012 r., w którym przypominając swoje dotychczasowe ustalenia Trybunał powtórzył, że komornik jest funkcjonariuszem publicznym<sup>24</sup>, który został wyposażony przez państwo w kompetencje władcze zarówno w stosunku do osób<sup>25</sup>, jak i wobec instytucji publicznych<sup>26</sup>. Ponadto przysługuje mu upoważnienie do nakładania kar. Takie ukształtowanie jego kompetencji przesądza o tym, że komornik jest jednoosobowym (monokratycznym) organem władzy publicznej<sup>27</sup>.

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, a jego zadaniem jest zapewnienie wykonania wyroków sądowych. Tylko faktycznie działa on w interesie wierzyciela jako osoby, której sąd w odpowiednim orzeczeniu zapewnił ochronę publicznoprawną<sup>28</sup>. W ten sposób państwo gwarantuje również skuteczność wyroków sądowych i efektywną realizację zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu<sup>29</sup>.

Komornik sądowy jest również funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu prawa karnego. Art. 115 § 13 k.k. określa krąg podmiotów, którym przysługuje ochrona prawnokarna. W przepisie tym podzielono funkcjonariuszy ze względu na stanowisko lub pełnioną funkcję na dziewięć grup, zaliczając komornika sądowego do grupy trzeciej – obok sędziego, ławnika, prokuratora, notariusza i kuratora sądowego<sup>30</sup>. Komornik korzysta zatem z ochrony przed naruszeniem

<sup>21</sup> Wyrok TK z 12 kwietnia 2012 r., SK 21/11.

<sup>22</sup> Por. wyrok TK, sygn. K 5/02.

<sup>23</sup> Por. A. Marciniak, *Uwaga 3 do art. 1 ustawy o komornikach*, w: *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2010.

<sup>24</sup> Art. 1 u.k.s.i.e.

<sup>25</sup> Art. 761 i art. 764 k.p.c.

<sup>26</sup> Art. 761 i art. 765 k.p.c.

<sup>27</sup> SK 21/11.

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Krajowa Rada Komornicza, *Stanowisko przekazane do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z konstytucją art. 49 ust. 1 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, s. 8 (tekst niepublikowany).

<sup>30</sup> A. Marciniak, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 24; S. Kowalski, *Karnoprawna ochrona komornika sądowego jako funkcjonariusza publicznego*, PPE, 1(2014), s. 73n.

nietykalności, czynną napaścią, zniewagą i zmuszaniem do przedsięwzięcia lub zaniechania czynności służbowej<sup>31</sup> oraz ponosi odpowiedzialność karną za sprzedajność, nadużycie funkcji, poświadczenie nieprawdy<sup>32</sup>.

Nieco inaczej wygląda sprawa asesorów komorniczych. Bez wątplenia asesory nie mogą zostać zakwalifikowani do osób wykonujących zawód zaufania publicznego samodzielnie, a jedynie mogą przeprowadzać czynności egzekucyjne na zlecenie komornika sądowego. Nie są oni także członkami samorządu komorniczego<sup>33</sup>. W związku z tym pojawiają się wątpliwości związane z odpowiednim stosowaniem do asesorów komorniczych przepisów kształtujących odpowiedzialność dyscyplinarną komorników sądowych<sup>34</sup>.

## 2.2. Czynności egzekucyjne

Szczegółowy zakres czynności egzekucyjnych należących do kompetencji komornika określają przepisy u.k.s.i.e. oraz k.p.c. Przez czynność egzekucyjną należy rozumieć każde formalne działanie uprawnionego organu egzekucyjnego oparte na przepisach procesowych i wywołujące skutek prawny w toku postępowania egzekucyjnego<sup>35</sup>.

Komornik sądowy jest szczególnego rodzaju organem państwowym (w znaczeniu funkcjonalnym), powołanym do wykonywania orzeczeń sądowych w drodze przymusowej egzekucji świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, wyposażonym we władcze kompetencje wobec innych podmiotów<sup>36</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 3 i 4 u.k.s.i.e. komornikom powierza się w szczególności następujące zadania:

- wykonywanie orzeczeń sądowych w sprawach o roszczenia pieniężne i niepieniężne oraz o zabezpieczenie roszczeń, w tym europejskich nakazów zabezpieczenia na rachunku bankowym;
- wykonywanie innych tytułów wykonawczych wydanych na podstawie odrębnych przepisów oraz tytułów egzekucyjnych, które zgodnie z odrębnymi przepisami podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej bez zaopatrywania ich w klauzulę wykonalności;
- sporządzanie protokołu stanu faktycznego przed wszczęciem procesu sądowego lub przed wydaniem orzeczenia na zarządzenie sądu lub prokuratora.

Komornik, poza wymienionymi zadaniami, ma prawo:

- doręczania zawiadomień sądowych, obwieszczeń, protestów i zażaleń oraz innych dokumentów za potwierdzeniem odbioru i oznaczeniem daty;

<sup>31</sup> Art. 222 § 1, art. 223, art. 224 § 2, art. 226 § 1 k.k.

<sup>32</sup> Art. 228, 230, 231, 246, 266 i 271 k.k.

<sup>33</sup> G. Julke, *Członkostwo asesora pełniącego funkcję zastępcy komornika w organach samorządu komorniczego*, NC, 9(2008), s. 35.

<sup>34</sup> P. Rączka, *Opinia dot. projektu resortowego ustawy o komornikach sądowych w zakresie regulacji dot. ustroju i kompetencji samorządu zawodowego komorników sądowych*, w: *Pismo Krajowej Rady Komorniczej do Ministra Sprawiedliwości*, sygn. KRK/V/1111/16, Warszawa 15 grudnia 2016 r., s. 42 (tekst niepublikowany).

<sup>35</sup> M. Biezuński, P. Biezuński, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 21.

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., sygn. akt P. 6/04.

- na wniosek organizatora licytacji – sprawowania urzędowego nadzoru nad dobrowolnymi publicznymi licytacjami, z przybiciem najniższej lub najwyższej oferty;
- weryfikowania istnienia i treści tytułów wykonawczych wydanych w postępowaniach elektronicznych.

Poza wyżej wymienionymi zadaniami komornik ma prawo do żądania pisemnych informacji (w szczególności dotyczących stanu majątkowego dłużnika oraz umożliwiających identyfikację składników jego majątku) od organów administracji publicznej, urzędów skarbowych, organów rentowych, o których mowa w art. 476 § 4 k.p.c., banków, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, podmiotów prowadzących działalność maklerską, organów spółdzielni mieszkaniowych, zarządów wspólnot mieszkaniowych, innych podmiotów zarządzających mieszkaniami i lokalami użytkowymi, jak również innych instytucji.

Dopuszczalność wykonywania przez komornika czynności egzekucyjnych jako środków przymusu państwowego stanowi istotną cechę egzekucji sądowej mającej na celu spełnienie przez dłużnika świadczeń pieniężnych lub niepieniężnych na rzecz wierzyciela.

### 2.3. Nadzór i odpowiedzialność dyscyplinarna

Komornik jako organ egzekucyjny<sup>37</sup> podlega nadzorowi sądu oraz nadzorowi prezesa sądu, przy którym działa. U podstaw tego przepisu leży trafne założenie, że sąd sprawuje nadzór nad czynnościami komornika, a nie nad komornikiem czy też działalnością komorników<sup>38</sup>.

Prezes sądu rejonowego, przy którym działa komornik, sprawuje nadzór nad jego działalnością poprzez:

- ocenę szybkości, sprawności i rzetelności postępowania przez badanie, czy w konkretnych sprawach nie zachodzi nieuzasadniona przewlekłość w podejmowaniu czynności;
- kontrolę prawidłowości prowadzenia biurowości i rachunkowości kancelarii komorniczej;
- badanie kultury pracy, w tym przestrzegania wyznaczonych terminów czynności i przyjmowania interesantów oraz utrzymywanie kancelarii komorniczej na poziomie odpowiednim do godności urzędu i posiadanych środków;
- zawiadamianie sądu o potrzebie wydania komornikowi zarządzeń w trybie art. 759 § 2 k.p.c.<sup>39</sup>

W zakresie nadzoru prezes sądu rejonowego działa w szczególności poprzez kontrolę kancelarii komornika przeprowadzaną w razie potrzeby, nie rzadziej jednak niż co cztery lata, sprawowaną osobiście lub przez wyznaczonego sędziego i przy pomocy księgowego, a w zakresie kontroli finansowej przez upoważnioną

<sup>37</sup> A. Marciniak, *Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 21.

<sup>38</sup> A. Marciniak, *Ocena projektu ustawy o komornikach sądowych*, w: *Pismo Krajowej Rady Komorniczej do Ministra Sprawiedliwości*, sygn. KRK/V/1111/16, Warszawa 15 grudnia 2016 r., s. 26 (tekst niepublikowany).

<sup>39</sup> Wyrok TK z 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67.

osobę, oraz w ramach rozpatrywania skarg i zażaleń niestanowiących przedmiotu rozpoznania sądu w trybie art. 767 k.p.c. Prezes sądu rejonowego uprawniony jest do żądania od komornika wyjaśnień oraz do wydawania zarządzeń, których nieprzestrzeganie może stanowić podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub odwołania komornika z zajmowanego stanowiska.

Nadzór zwierzchni nad działalnością komorników i samorządu komorniczego sprawuje ponadto – m.in. przez prezesów sądów okręgowych i sędziów wizytatorów – Minister Sprawiedliwości (art. 64 u.k.s.i.e.), a także Krajowa Rada Komornicza (art. 65 u.k.s.i.e.), która wyznacza komorników wizytatorów spośród komorników obowiązanych dokonywać wizytacji w kancelariach danego okręgu, przy czym wizytacja kancelarii powinna być przeprowadzona co najmniej raz w ciągu trzech lat. Przedmiotem tego nadzoru jest terminowość, rzetelność i skuteczność postępowania egzekucyjnego.

Niezależnie od nadzoru sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości i prezesów sądów, nadzór nad komornikami sprawuje Krajowa Rada Komornicza, która wyznacza i odwołuje komorników wizytatorów<sup>40</sup>. Według art. 65 ust. 3 u.k.s.i.e., przedmiotem nadzoru jest terminowość, rzetelność i skuteczność postępowania egzekucyjnego. Wizytatorzy działają na podstawie regulaminu wizytacji kancelarii komorniczych<sup>41</sup>. Czwarty Krajowy Zjazd Komorników zobowiązał rady izb komorniczych do sporządzania analiz protokołów wizytacyjnych za każdy rok i za okres trzech lat oraz do formułowania wniosków określonych w art. 70 u.k.s.i.e.<sup>42</sup>, zgodnie z którym polecenia i wnioski z wizytacji stanowią dla Krajowej Rady Komorniczej i rad izb komorniczych materiał do obowiązkowego, stałego szkolenia komorników. Rady izb omawiają protokoły wizytacji i wydają zalecenia komornikom.

Nadzór organów samorządu zawodowego nad komornikami wykonywany jest również przez rozpatrywanie skarg na postępowanie komorników (art. 6 u.k.s.i.e.), składanych przez strony postępowania egzekucyjnego bezpośrednio lub za pośrednictwem środków społecznego przekazu.

Dla przykładu, w 2016 r. do Krajowej Rady Komorniczej wpłynęły 1063 skargi dotyczące działalności komorników. Wiele skarg dotyczyło czynności egzekucyjnych, których rozpatrywanie nie należy do właściwości organów samorządu komorniczego, bowiem ta sfera nadzoru należy do sądu sprawującego nadzór judykacyjny (art. 6 u.k.s.i.e.)<sup>43</sup>.

O poziomie przestrzegania przez komorników prawa, zasad etyki zawodowej oraz powagi i godności urzędu, jak również o aktywności organów uprawnionych do składania wniosków o wszczęcie postępowania, świadczy liczba spraw dyscyplinarnych. Rzecznik Dyscyplinarny wszczął w 2016 r. postępowania wyjaśniające w 216 sprawach. W 68 sprawach wszczął dochodzenia, w 70 sprawach odmówił wszczęcia dochodzenia. Rzecznik Dyscyplinarny w pięciu sprawach wydał postanowienia w przedmiocie umorzenia dochodzenia, zaś do Komisji

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.k.s.i.e.

<sup>41</sup> Zatwierdzonego uchwałą Krajowej Rady Komorniczej nr 475/III z dnia 11 maja 2008 r.

<sup>42</sup> Uchwała KRK Nr 2 z dnia 16 kwietnia 2004 r.

<sup>43</sup> Sprawozdanie KRK z działalności za rok 2016.

Dyscyplinarnej skierował w 2016 r. 39 wniosków o ukaranie (co stanowi 2,5% ogólnej liczby komorników). W dwóch przypadkach wniósł do Komisji Dyscyplinarnej o zawieszenie komornika w czynnościach (0,12%)<sup>44</sup>.

Komisja Dyscyplinarna w 2016 r. odnotowała wpływ 99 wniosków o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Wnioski dyscyplinarne złożyli: Minister Sprawiedliwości – 25, prezesi sądów apelacyjnych – 1, prezesi sądów okręgowych – 8, prezesi sądów rejonowych – 12, Krajowa Rada Komornicza – 0, sędziowie wizytatorzy – 0, rady izb komorniczych – 14, Rzecznik Dyscyplinarny – 39.

Komisja Dyscyplinarna wydała 115 orzeczeń o ukaraniu (7,44% ogólnej liczby komorników), w tym: kara upomnienia – 29, nagana – 16, kara pieniężna – 19, wydalenie ze służby – 2, uniewinnienie – 28, umorzenie postępowania – 21. W 33 sprawach skierowano odwołania od orzeczeń Komisji Dyscyplinarnej. W 2016 r. sądy powszechne – wydziały odwoławcze wydały 36 orzeczeń na skutek złożonych odwołań. W 12 sprawach uchylono orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej i przekazano sprawę do ponownego rozpoznania; w 7 sprawach zmieniono orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej, w 17 sprawach orzeczenie Komisji utrzymano w mocy<sup>45</sup>.

Komornik w ramach nadzoru może być zawieszony w wykonywaniu czynności. Art. 126 ust. 3 projektu ustawy o komornikach sądowych (dalej u.k.s.)<sup>46</sup> przewiduje możliwość zawieszenia przez Ministra Sprawiedliwości komornika w czynnościach w każdym czasie. Stanowić to może nadmierną i niczym nieuzasadnioną ingerencję tego organu w postępowanie dyscyplinarne toczące się przed organem powoływanym przez organy samorządu komorniczego. Po wszczęciu postępowania dyscyplinarnego właściwym organem do zawieszenia komornika w czynnościach co do czynu będącego przedmiotem postępowania powinna być wyłącznie właściwa komisja dyscyplinarna tak w toku dochodzenia prowadzonego przez rzecznika dyscyplinarnego, jak i postępowania toczącego się przed tą komisją, która to możliwość jest przewidziana w art. 160 ust. 2 u.k.s., przy czym w toku dochodzenia na wniosek rzecznika dyscyplinarnego (art. 140 u.k.s.). Dlatego też przepis art. 126 ust. 3 u.k.s. powinien mieć treść analogiczną jak art. 74 ust. 3 obecnie obowiązującej ustawy, tj.: „Minister Sprawiedliwości, składając wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, może zawiesić komornika w czynnościach”<sup>47</sup>.

W procedowanym legislacyjnie projekcie u.k.s. oraz związanych z tym projektem zmianach k.p.c. można zauważyć dwa inne budzące wątpliwości rozwiązania, np. uprawnijające asystującego komornikowi funkcjonariusza Policji do przerywania czynności egzekucyjnych oraz nakazujące komornikowi utrwalanie wszystkich czynności egzekucyjnych dokonywanych poza kancelarią.

---

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> Tamże.

<sup>46</sup> *Projekt ustawy o komornikach sądowych*, druk nr 1582.

<sup>47</sup> J. Jagieła, *Opinia dotycząca odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników według projektu ustawy o komornikach sądowych*, w: *Pismo Krajowej Rady Komorniczej do Ministra Sprawiedliwości*, sygn. KRK/V/1111/16, Warszawa 15 grudnia 2016 r., s. 94 (tekst niepublikowany).



W pierwszym przypadku Policja na podstawie art. 765 § 11 k.p.c. będzie miała w stosunku do komornika kompetencje przeciwdziałania popełnieniu w trakcie czynności egzekucyjnych przestępstwa na zasadach ogólnych. W wypadku tych czynności nie jest sprawą prostą rozróżnienie, kiedy mamy do czynienia z popełnieniem przestępstwa. W zasadzie bowiem każde odebranie rzeczy jej właścicielowi stanowi przestępstwo. Jednakże działanie w zakresie ustawowego uprawnienia wyłącza bezprawność czynu. Treść dodawanego § 11 zdanie 2 może sugerować, że policjanci, którzy mają niekiedy tylko średnie wykształcenie i nierzadko po raz pierwszy w życiu stykają się z czynnościami egzekucyjnymi, wiedzą lepiej, co jest czynnością egzekucyjną wykonywaną w ramach ustawowego uprawnienia<sup>48</sup> od komornika mającego na ogół wykształcenie prawnicze, aplikację, asesurę i nierzadko długoletnią praktykę w zawodzie<sup>49</sup>.

Kwestia, czy komornik naruszył prawo i czy doszło do popełnienia przestępstwa, powinna być oceniana tak jak dotychczas, tj. w postępowaniu prowadzonym po fakcie. Natomiast ten swego rodzaju środek zabezpieczający przewidziany w projektowanym art. 765 § 11 k.p.c. może paraliżować poczynania komornika, jeżeli będzie często stosowany przy błędnych ocenach policjantów co do naruszenia prawa przez komornika. Policjant w następstwie braku wiedzy i obawy o swoją odpowiedzialność może podejmować próby sparaliżowania każdej praktycznie egzekucji<sup>50</sup>.

Ponadto takie rozwiązanie stawia pod znakiem zapytania wymóg odbycia studiów prawniczych przez komorników, a także wymóg aplikacji i asesury. Najwyższym znawcą niezwykle skomplikowanego prawa egzekucyjnego będzie bowiem policjant, którego na ogół nigdy i nigdzie nie uczono tego prawa ani procedury cywilnej w ogólności<sup>51</sup>.

W drugim przypadku komornik na podstawie art. 809<sup>1</sup> § 1 k.p.c. obowiązany będzie do utrwalania wszystkich czynności egzekucyjnych dokonywanych poza kancelarią komornika. Oznacza to, że utrwalanie obejmie także czynności dokonywane w sądzie, gdyż tam jest prowadzona licytacja nieruchomości. Z jednej strony wydaje się to zbyt daleko idące, a ponadto o nagrywaniu powinien decydować wówczas sędzia nadzorujący licytację. Z drugiej jednak strony może to być pomocne w wyeliminowaniu zmywu licytantów albo bezprawnego wpływania na ich decyzje<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Por. np. niezwykle zagmatwane przez ustawodawcę uregulowania dotyczące egzekucji przeciwko dłużnikowi pozostającemu w związku małżeńskim.

<sup>49</sup> I. Kunicki, *Opinia do art. 181 oraz niektórych innych przepisów projektu ustawy o komornikach sądowych*, w: *Pismo Krajowej Rady Komorniczej do Ministra Sprawiedliwości*, sygn. KRK/N/1111/16, Warszawa 15 grudnia 2016 r., s. 103 (tekst niepublikowany).

<sup>50</sup> Tamże.

<sup>51</sup> Tamże.

<sup>52</sup> M. Jabłoński, *Opinia w przedmiocie oceny propozycji wprowadzenia nowej treści art. 809<sup>1</sup> do kodeksu postępowania cywilnego – utrwalanie przebiegu czynności egzekucyjnych poza kancelarią za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk – zawartej w rządowym projekcie ustawy o komornikach sądowych*, Wrocław 12 grudnia 2016 r., s. 1–2 (tekst niepublikowany).

Utrwalanie wszystkich czynności egzekucyjnych dokonywanych poza kancelarią komornika spowoduje powstanie kolejnych stosunkowo wysokich kosztów. Wywoła bowiem konieczność uczestniczenia w każdej czynności egzekucyjnej poza kancelarią dodatkowo kolejnej osoby, która będzie nagrywała tę czynność. Komornik będzie musiał zatem zatrudnić dodatkowego pracownika albo pracowników do przeprowadzenia nagrywania. Pracownik ten będzie musiał być obecny w kancelarii praktycznie codziennie (pełny etat), gdyż nagrywaniu będzie podlegała np. każda wizyta u dłużnika, choćby drzwi były zamknięte, albo w mieszkaniu nie było ruchomości podlegających zajęciu. Spowoduje także konieczność zakupu sprzętu do nagrywania, nośników danych i ich przechowywania. Dla małych kancelarii komorniczych, prowadzonych jednoosobowo, będą to duże wydatki<sup>53</sup>.

W ustawie nie wprowadzono żadnego okresu przejściowego dla stosowania projektowanego art. 809<sup>1</sup> k.p.c., a zatem jeżeli okres *vacatio legis* będzie krótki, mogą być problemy z zakupem dużej ilości jednakowego albo podobnego sprzętu w skali kraju. Tym bardziej że nie jest znany projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości określającego warunki techniczne tego sprzętu<sup>54</sup>.

W projekcie ustawy o kosztach komorniczych<sup>55</sup> (dalej: u.k.k.) nie określono wydatków ponoszonych na nośniki danych oraz na nagrywanie czynności w danej sprawie jako wydatków komornika podlegających zwrotowi. Oznacza to, że komornik będzie pokrywał wydatki z opłat egzekucyjnych, a wydatki te w skali roku będą znaczne<sup>56</sup>.

Rozwiązanie takie jest ewenementem w polskim ustawodawstwie prawnym z tego powodu, że żaden inny funkcjonariusz państwowy (w tym np. policjant, strażnik więzienny, kurator sądowy, prokurator, poborca podatkowy, inkasent itd.) nie został dotychczas zobligowany do rejestrowania (utrwalania dźwięku i obrazu) wszystkich swoich czynności przeprowadzanych poza siedzibą urzędu. Można więc odnieść wrażenie, iż komornika sądowego traktuje się jako najmniej zaufanego funkcjonariusza publicznego Rzeczypospolitej Polskiej, którego działania (dotychczasowa praktyka i zaistniałe nadużycia) zmuszają państwo (prawodawcę) do przyjęcia odpowiednich środków zapewniających realizację przez niego permanentnego obowiązku, jakim stanie się utrwalanie prowadzonych czynności, w celu weryfikacji ich prawidłowości (w tym również celowości). Okazuje się, że w odniesieniu do komornika sądowego ustawowe wymogi dotyczące cech, które musi spełniać osoba uprawniona do wykonywania tego zawodu<sup>57</sup>, nie są wystarczające i nie tworzą odpowiedniej rękojmi zaufania publicznego nawet ze strony państwa, które komornik uosabia<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Tamże.

<sup>54</sup> Tamże.

<sup>55</sup> *Projekt ustawy o kosztach komorniczych*, druk nr 1581.

<sup>56</sup> M. Jabłoński, *Opinia w przedmiocie oceny propozycji...*, s. 1–2.

<sup>57</sup> Por. art. 11 u.k.s., w tym szczególnie: nieskazitelność charakteru, niekaralność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, a nawet jeszcze dalej – nie jest osobą podejrzaną o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe; wymogów określonych w art. 13 projektu, a przede wszystkim treścią ślubowania – art. 17 ust. 2 projektu.

<sup>58</sup> M. Jabłoński, *Opinia w przedmiocie oceny propozycji...*, s. 1–2.

Należy jeszcze dodać, że nagrywanie wszystkich czynności w większości spraw będzie zbędne. O nagrywaniu czynności powinien decydować komornik, gdy będzie to uzasadnione, w szczególności gdy może powstać spór o treść czynności<sup>59</sup>.

### 3. Komornik sądowy jako przedsiębiorca

#### 3.1. Działalność na własny rachunek

Komornicy sądowi są strukturą wyodrębnioną, wyposażoną we władztwo, o własnych kompetencjach, którzy w celu wykonywania powierzonych im zadań dysponują zespołem środków osobowych i rzeczowych w postaci kancelarii. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 stycznia 2004 r. zaznaczył, że od pozycji prawnej komornika jako organu państwa należy odróżnić kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu. Trybunał zwrócił bowiem uwagę, że prowadzenie działalności zawodowej na własny rachunek nie jest atrybutem organu władzy publicznej. Wynika stąd wniosek, że komornika nie można uznać za organ władzy publicznej w sensie podmiotowym<sup>60</sup>. Jego samodzielność finansowa świadczy o tym, że komornik nie jest instytucją państwową ani jednostką budżetową Skarbu Państwa<sup>61</sup>.

Ujmując to inaczej – status komornika zbliża się do statusu innych tzw. wolnych zawodów. Komornik wykonuje swój zawód, mając odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie zawodowe, podobnie jak np. adwokat, lekarz itd., działa na własny rachunek w granicach odpowiedniej niezależności organizacyjnej. Tym samym państwo uwolniło się całkowicie od ponoszenia związanych z tym kosztów<sup>62</sup>.

Działalność komornika odbywa się w sposób zorganizowany i ciągły, na co wskazuje chociażby powtarzalność czynności oraz organizacja jego pracy w ramach wyspecjalizowanej kancelarii. Komornik doznaje wprawdzie pewnych ograniczeń w zakresie prowadzonej działalności, jednak samo przez się nie wyklucza to możliwości rozpatrywania jego działalności jako działalności gospodarczej. Trudno wszak wykluczyć, że komornik prowadzący swoją kancelarię nie będzie kierował się względami opłacalności (np. w odniesieniu do liczby osób, które będzie zatrudniał albo rozmiarów lokalu zajętego dla celów kancelaryjnych) oraz racjonalnością gospodarowania, a niekiedy nawet zysku, które to cechy są charakterystyczne dla prowadzenia działalności gospodarczej. Innymi słowy można uznać, że komornik posiada liczne cechy profesjonalisty, a jego działalność ma charakter działalności gospodarczej<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> I. Kunicki, *Opinia do art. 181 oraz niektórych innych przepisów...*, s. 108.

<sup>60</sup> Por. E. Bagińska, J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 366.

<sup>61</sup> Uchwała SN z dnia 24 lutego 2004 r., III CZP 119/03 oraz uchwała SN z dnia 11 października 2001 r., III CZP 49/01.

<sup>62</sup> Por. K. Lubiński, *Stanowisko i podstawy odpowiedzialności prawnej komornika sądowego w prawie polskim*, Sopot 1996, s. 10–12.

<sup>63</sup> Por. M. Kostwiński, *Kilka uwag o statusie prawnym komornika sądowego*, PPE, 3(2015), s. 30.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 stycznia 2004 r. podkreślił<sup>64</sup>, że komornik wykonuje swoje czynności w formie niezależnej działalności gospodarczej prowadzonej w ramach wolnego zawodu, wskazując na takie cechy, jak: samodzielne finansowanie i prowadzenie działalności przy wykorzystaniu osobistych zdolności i kwalifikacji, prowadzenie działalności na własne ryzyko, działalność komornika spełnia wymaganie ciągłości, profesjonalizmu oraz zorganizowania, nie można z niej wyeliminować motywu zysku (kierowanie się kalkulacją zysku i straty)<sup>65</sup>. Podobnie jak omawiana w cytowanej uchwale instytucja notariusza, komornik musi uwzględniać nieuniknione ograniczenia ustawowe wynikające ze specyfiki prowadzonej działalności, ale pomimo tego w sposób oczywisty dąży do uzyskania dochodu pozwalającego mu nie tylko na zaspokojenie potrzeb życiowych – osobistych i rodzinnych, ale także na rozwój kancelarii, poprawę warunków pracy, podwyższenie pensji pracownikom, komfort klientów oraz jakość świadczonych usług (czynności)<sup>66</sup>.

Z kolei w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2011 r.<sup>67</sup> wskazano, że komornik dysponuje swoistym „przedsiębiorstwem” – zapleczem osobowym i materialnym w postaci kancelarii, którą ma obowiązek utrzymywać na poziomie odpowiednim do godności urzędu i posiadanych środków<sup>68</sup>. Ustawa wymaga zatem od komornika czynienia stosownych nakładów, ograniczając jednocześnie swobodę poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów.

Z chwilą gdy przepisy u.k.s.i.e. rozstrzygnęły, że komornik działa na własny rachunek, w istocie zmienił się jego status. Jego działalność jest działalnością podmiotu wykonującego wprawdzie funkcje publiczne, jednakże przestał on być organem władzy publicznej, stając się podmiotem prywatnym wykonującym funkcje publiczne. Ewolucja statusu komornika została nawet określona jako „prywatyzacja” zawodu komornika<sup>69</sup>.

Komornik prowadzi samodzielną działalność (niebędącą działalnością gospodarczą wpisywaną do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej<sup>70</sup>) w ramach indywidualnej kancelarii komorniczej w oparciu o pełne ryzyko gospodarcze związane z rozpoczęciem i prowadzeniem takiej działalności.

Do komornika stosuje się przepisy o podatku dochodowym od osób fizycznych, o ubezpieczeniach społecznych oraz o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, dotyczące osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą<sup>71</sup>.

W przeszłości pojawił się problem kwalifikacji dochodów komornika dla celów podatku dochodowego. Mogły one być kwalifikowane jako dochody z działalności wykonywanej osobiście. Jednak kwalifikacja ta budziła wątpliwości, gdyż

<sup>64</sup> Wyrok TK z 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, OTK ZU, 1(2004), poz. 3.

<sup>65</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2016 r. (III CZP 4/16).

<sup>66</sup> M. Kostwiński, *Kilka uwag o statusie prawnym komornika sądowego*, s. 30.

<sup>67</sup> Wyrok TK z 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09.

<sup>68</sup> Art. 3 ust. 2 pkt 3 *in fine* u.k.s.i.e.

<sup>69</sup> M. Kalinowski, *Opinia prawna w sprawie oceny unormowań zawartych w art. 97 projektu ustawy o komornikach sądowych*, w: *Pismo Krajowej Rady Komorniczej do Ministra Sprawiedliwości*, sygn. KRK/V/1111/16, Warszawa 15 grudnia 2016 r., s. 79 (tekst niepublikowany).

<sup>70</sup> Z. Knypl, Z. Merchel, *Komentarz do ustawy o komornikach sądowych...*, s. 25.

<sup>71</sup> Art. 28 u.k.s.i.e.

komornik mógł powierzyć wykonywanie części czynności innym osobom. Stąd pojawiała się alternatywna kwalifikacja polegająca na uznaniu przychodów komorników za przychody z działalności gospodarczej. Przyjęcie każdej z tych kwalifikacji powoduje, że do analizowanych dochodów mają zastosowanie inne zasady opodatkowania. By rozwiązać te wątpliwości, a przez to zapobiec wszelkim sporom przed organami administracji oraz przed sądami administracyjnymi, a także kierując się tym, że z formalnego punktu widzenia działalność komorników sądowych przypomina działalność wykonywaną przez przedstawicieli wolnych zawodów<sup>72</sup>, zdecydowano się na dokonanie wyraźnej i jednoznacznej kwalifikacji normatywnej dochodów osiąganych przez komorników sądowych<sup>73</sup>.

### 3.2. Obowiązki podatkowe

Zadania publiczne wykonywane przez komorników zostały sprywatyzowane. Nie wypełnia ich żaden organ państwa ani zakład publiczny, lecz podmioty prywatne, którym państwo powierzyło wykonywanie zadań publicznych. Dlatego też komornik pobiera opłaty egzekucyjne z tytułu wykonywanych funkcji publicznych. Przy tym opłaty te są uzyskiwane w ramach stosunku publiczno-prawnego łączącego go ze stronami postępowania egzekucyjnego<sup>74</sup>.

O ile obowiązek odprowadzania przez komorników podatku dochodowego nie budzi żadnych wątpliwości, a tyle obowiązek naliczania i odprowadzania podatku od towarów i usług (VAT) – bardzo wiele.

Według Ministerstwa Finansów komornik, wykonując czynności w ramach postępowania egzekucyjnego, świadczy usługi dla obydwu stron postępowania egzekucyjnego, tj. wierzyciela oraz dłużnika. Usługa świadczona dla wierzyciela przybiera postać pomocy w wyegzekwowaniu należnego wierzycielowi świadczenia, usługa dla dłużnika sprowadza się zaś do zwolnienia dłużnika od posiadania długu. Od stron postępowania (w zależności od sytuacji i rodzaju czynności – od jednej ze stron bądź od obydwu z nich) komornik pobiera z tytułu wykonywanych czynności wynagrodzenie, zatem świadczona przez komornika na rzecz wierzyciela oraz dłużnika usługa ma charakter odpłatny w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług<sup>75</sup>.

W konsekwencji spełnione zostały warunki<sup>76</sup>, zgodnie z którymi działalność gospodarcza komorników sądowych obejmuje profesjonalny obrót gospodarczy

<sup>72</sup> Zob. np. wyrok TK z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 44/09 (LEX nr 1094211).

<sup>73</sup> M. Kalinowski, *Ocena regulacji podatkowych zawartych w projekcie ustawy o komornikach sądowych*, w: *Pismo Krajowej Rady Komorniczej do Ministra Sprawiedliwości*, sygn. KRK/V/1111/16, Warszawa 15 grudnia 2016 r., s. 74 (tekst niepublikowany).

<sup>74</sup> Por. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2012 r., SK 21/11 (LEX nr 1130909); wyrok TK z dnia 14 grudnia 2010 r., K 20/08 (LEX nr 653615); wyrok TK z dnia 3 grudnia 2003 r., K 5/02 (LEX nr 82402).

<sup>75</sup> *Interpretacja ogólna Ministra Finansów z dnia 9 czerwca 2015 r. w sprawie opodatkowania podatkiem od towarów i usług czynności wykonywanych przez komorników sądowych* – sygn.: PT1.050.1.2015.LJU.19, Dz. Urz. Min. Fin. z dnia 15 czerwca 2015 r. poz. 41.

<sup>76</sup> Art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2016 r. poz. 710 z późn. zm.

działalności usługodawców realizowany w sposób zorganizowany, a co za tym idzie – ciągle.

W doktrynie prawniczej są też inne stanowiska. Koronnym argumentem nakazującym odmówienie komornikowi statusu podatnika podatku VAT jest brak niezależności przy podejmowaniu przez niego czynności. Istnienie pewnego rodzaju podporządkowania sądowi (prezesowi sądu) stanowi rozstrzygającą przesłankę przy ocenie braku odpowiedniego stopnia samodzielności w działalności komornika sądowego z punktu widzenia niezbędnej samodzielności w działalności gospodarczej podmiotu, który ma być uznany za podatnika podatku od towarów i usług<sup>77</sup>. Swoboda działania komornika w sposób jednoznaczny i wyraźny jest ograniczona ustawowo z uwagi na nadzór judykacyjny sądu rejonowego nad jego działalnością merytoryczną oraz nadzór administracyjny prezesa sądu nad działalnością komornika jako funkcjonariusza publicznego przy sądzie rejonowym.

Jednak reprezentatywne dla tej linii orzecznictwa, która opowiada się za uznaniem komornika sądowego za podatnika podatku od towarów i usług, są wyroki sądów administracyjnych<sup>78</sup>.

Reasumując, należy stwierdzić, że do komornika sądowego, którego status wynika z u.k.s.i.e, ma zastosowanie art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>79</sup>, ponieważ wykonuje on działalność nie w formie podmiotu prawa publicznego, lecz w formie samodzielnej działalności gospodarczej, wykonywanej w ramach wolnego zawodu, a w związku z tym nie przysługuje mu wyłączenie przewidziane w art. 15 ust. 6 wymienionej ustawy oraz art. 13 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej<sup>80</sup>.

### 3.3. Normy czasu pracy

Zmiana ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, dokonana ustawą z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz niektórych innych ustaw<sup>81</sup>, w sposób zasadniczy zmieniła zarówno pozycję komorników, jak i system kosztów egzekucji. Ustawodawca odszedł od pracowniczego charakteru stosunku łączącego komornika z prezesem sądu rejonowego i nadał komornikom status zbliżony do przedstawicieli tzw. wolnych zawodów, nie pozbawiając ich jednak przymiotów funkcjonariuszy publicznych. Wprowadzona przez ustawodawcę formuła „wykonywania czynności na własny rachunek” musi być rozumiana jako wyraz swoistej „prywatyzacji” zawodu

<sup>77</sup> Por. wyrok TSUE z dnia 29 września 2015 r., sygn. C-276/14.

<sup>78</sup> WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt I SA/Gd 330/16 oraz WSA w Kielcach z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt I SA/Ke 2925/16.

<sup>79</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2016 r. poz. 710 z późn. zm.

<sup>80</sup> Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. Urz. UE. L 347 z dnia 11 grudnia 2006 r., s. 1, ze zm.

<sup>81</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1452.

komornika, dotyczącej finansowania jego działalności i – co za tym idzie – jego wynagrodzenia<sup>82</sup>. Przy tym wynagrodzenie to jest należne komornikowi za skuteczną egzekucję i jest ściśle powiązane z efektami jego działań<sup>83</sup>.

*De lege lata* zgodnie z art. 2 u.k.s.i.e., komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym. Jednocześnie z art. 3a wynika, że komornik sądowy na własny rachunek wykonuje czynności wchodzące w zakres jego ustawowych zadań, o których mowa w art. 2 ustawy. Analiza tylko tych dwóch przepisów przekreśla możliwość objęcia wykonywanych przez komornika czynności reżimem prawa pracy. Do cech konstytutywnych stosunku pracy w rozumieniu art. 22 Kodeksu pracy<sup>84</sup> należy zaliczyć dobrowolność, osobiste świadczenie pracy w sposób ciągły, podporządkowanie, wykonywanie pracy na rzecz pracodawcy ponoszącego ryzyko związane z zatrudnieniem i odpłatny charakter zatrudnienia. Ryzyko pracodawcy jest różnie ujmowane – albo tradycyjnie jako ryzyko techniczne, gospodarcze, osobowe, socjalne, albo jako rodzaj ryzyka kontraktowego w zakresie, w jakim podmiot zatrudniający zostaje obciążony konsekwencjami nieplanowanych i niezawinionych przez siebie zakłóceń, które uniemożliwiają prawidłowe spełnienie świadczeń. W przypadku komornika ustawodawca wprost wskazuje, że komornik sądowy wykonuje czynności na własny rachunek, a zatem ryzyko funkcjonowania kancelarii obciąża komornika. W art. 5 u.k.s.i.e. wskazuje się, że komornik prowadzi kancelarię komorniczą. Nadto komornik zatrudnia na podstawie umów o pracę, o dzieło, zlecenia pracowników oraz inne osoby niezbędne do obsługi kancelarii, a także ochrony i pomocy w czynnościach w terenie. Staje się więc pracodawcą, zlecniodawcą itd. dla zatrudnianych przez siebie osób. Wynagrodzenie komornika uzależnione jest od uzyskanych opłat egzekucyjnych, a zatem nie zostało mu zagwarantowane stałe wynagrodzenie w minimalnej wysokości, o którym mowa w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę<sup>85</sup>.

O nawiązaniu stosunku pracy nie przesądza także treść art. 11 u.k.s.i.e., zgodnie z którym komornika powołuje Minister Sprawiedliwości na wniosek zainteresowanego po zasięgnięciu opinii rady właściwej izby komorniczej. Z art. 2 Kodeksu pracy wynika, że pracownikiem jest osoba zatrudniona m.in. na podstawie powołania. W omawianym przypadku pojęcie powołania występuje jedynie na określenie czynności powierzających określoną funkcję, nie powodując nawiązania stosunku pracy (tzw. powołanie pozorne)<sup>86</sup>.

Wykluczając wykonywanie czynności komornika w ramach stosunku pracy, należy rozważyć wykonywanie tych czynności w ramach pozapracowniczych form zatrudnienia. W związku z tym, że komornik sądowy jest funkcjonariuszem

<sup>82</sup> Wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04.

<sup>83</sup> Wyrok TK z dnia 8 maja 2006 r., sygn. P 18/05.

<sup>84</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.

<sup>85</sup> Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, Dz. U. z 2015 r., poz. 2008 ze zm.

<sup>86</sup> E. Staszewska, *Opinia prawna do projektu ustawy o komornikach sądowych (art. 2, art. 5 ust. 1 i 2, art. 12, art. 38, art. 97 ust. 1, 2 i 3)*, w: *Pismo Krajowej Rady Komorniczej do Ministra Sprawiedliwości*, sygn. KRK/V/1111/16, Warszawa 15 grudnia 2016 r., s. 86–87 (tekst niepublikowany).

publicznym, rozważenia wymaga uznanie wykonywania czynności komorniczych w ramach niepracowniczego stosunku służbowego. Do takich niepracowniczych zatrudnień służbowych zalicza się stosunki zatrudnienia, w jakich pozostają funkcjonariusze formacji zmilitaryzowanych w związku z pełnieniem służby określonego rodzaju, np. w Policji, Straży Granicznej, Służbie Więziennej, Służbie Celnej, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Sytuację prawną funkcjonariuszy wymienionych przykładowo formacji normują odrębne akty prawne rangi ustawowej, zwane pragmatykami służbowymi. Przedmiotem unormowań prawa stosunku służbowego są regulacje prawne związane z odpłatnym świadczeniem służby w wyniku dobrowolnie nawiązanego stosunku służbowego oraz stosunki prawne istniejące i wyodrębnione ze względu na stosunek służbowy. W przypadku komornika sądowego, który działa na własny rachunek wykonując czynności wchodzące w zakres jego ustawowych zadań, nie dochodzi do nawiązania stosunku służbowego<sup>87</sup>.

Podsumowując rozważania dotyczące statusu prawnego komornika sądowego *de lege lata*, należy stwierdzić, iż charakter prawny pozycji komornika jest dość złożony. Pozostaje on funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym, nie nawiązując jednocześnie z sądem żadnego stosunku zatrudnienia<sup>88</sup>.

Pomimo to, w projektowanym art. 38 ust. 4 u.k.s. przewiduje się wprowadzenie uprawnienia komornika do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 26 dni w roku (i dodatkowo 6 dni po dziesięciu latach wykonywania obowiązków komornika). Ponadto projekt przewiduje prawo do nieobecności w wykonywaniu obowiązków na analogicznych zasadach i wymiarze, jak przysługujące pracownikom (art. 38 ust. 7 u.k.s.). Chodzi tu przede wszystkim o tzw. zwolnienia okolicznościowe przewidziane w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy<sup>89</sup>. Wreszcie planowane jest wprowadzenie prawa do usprawiedliwionej nieobecności w wykonywaniu obowiązków w związku z pracami w organach samorządowych w wymiarze 10 dni lub – w przypadkach uzasadnionych i za zgodą prezesa sądu apelacyjnego – wyższym.

W zakresie usprawiedliwiania nieobecności w pracy stosować należy odpowiednio tryb przewidziany w wymienionym wyżej rozporządzeniu wykonawczym z 15 maja 1996 r. do Kodeksu pracy (art. 38 ust. 11 u.k.s.). Nie jest do końca jasne, czy rozporządzenie to ma mieć zastosowanie wyłącznie do sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy, czy także w wyniku jego stosowania dochodzi do rozszerzenia katalogu przyczyn usprawiedliwiających nieobecność komornika<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> Tamże.

<sup>88</sup> Tamże.

<sup>89</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1632.

<sup>90</sup> J. Stelina, *Uwagi do projektu ustawy o komornikach sądowych w zakresie zagadnień związanych z prawem pracy i statusem komornika jako funkcjonariusza publicznego*, w: *Pismo Krajowej Rady Komorniczej do Ministra Sprawiedliwości*, sygn. KRK/V/1111/16, Warszawa 15 grudnia 2016 r., s. 83 (tekst niepublikowany).



Wprowadzenie do ustawy przepisów normujących „prawo do urlopu wypoczynkowego” według przepisów kodeksu pracy jest całkowicie niezgodne z pozapracowniczym statusem komornika sądowego<sup>91</sup>. Skoro komornik jest „funkcjonariuszem publicznym”<sup>92</sup> i „na własny rachunek wykonuje czynności”<sup>93</sup>, nie można odpowiednio stosować do niego przepisów kodeksu pracy<sup>94</sup>. Podkreślenia wymaga fakt, że specyfika pracy komornika związana jest niejednokrotnie z koniecznością nawet kilkunastogodzinnego dnia pracy, po czym komornik musi mieć prawo i możliwość odpoczynku. Nie powinno być też przeszkód, by komornik np. poza kancelarią przygotowywał się do czynności, analizował orzecznictwo lub wykonywał inne czynności. Takie ograniczenia nie występują np. w ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie<sup>95</sup>.

Prawodawca planuje także wprowadzenie obowiązku prezesa sądu rejonowego prowadzenia wykazu służbowego komornika, w którym odnotowuje się dni nieobecności komornika na służbie ze wskazaniem przyczyn nieobecności (art. 38 ust. 12 u.k.s.), które mają być należycie udokumentowane. Projektowany przepis budzi zastrzeżenia z dwóch powodów. Po pierwsze, ze względu na użyty zwrot „służba”. Jak było już wyjaśniane, komornik nie pozostaje z sądem rejonowym w stosunku służbowym. Za niewłaściwe należy zatem uznać używanie w jednym miejscu projektu u.k.s. zwrotu „komornik wykonuje czynności wchodzące w zakres jego ustawowych działań”, a w innym o „służbie”. Po drugie, co ma stanowić dowód w „wykazie służbowym”, jeżeli komornik chce skorzystać z dni wypoczynku. Czy ma być to wniosek o udzielenie takich dni wolnych? A jeżeli tak, to czy prezes sądu rejonowego ma prawo odmówić udzielenia takich dni na wypoczynek. Z projektowanego art. 38 ust. 12 u.k.s. wynika jedynie, że prezes odmawia wyznaczenia zastępcy w razie stwierdzenia, że komornik wyczerpał przysługujące mu uprawnienie do wypoczynku lub nieobecność na służbie jest nieusprawiedliwiona.

Taki kształt analizowanego przepisu art. 38 u.k.s. wprowadza w pewnym zakresie instytucję podporządkowania charakterystycznego dla stosunku pracy, w którym to komornik – jak zostało już podkreślone – nie pozostaje. Ponadto, jaki charakter ma „wykaz służbowy komornika”? Czy stanowi on substytut akt osobowych pracownika?<sup>96</sup>

## 4. Wnioski

W świetle obecnych przepisów komornik ma status funkcjonariusza publicznego i nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, niemniej ukształtowanie praw i obowiązków komornika

<sup>91</sup> Art. 38 ust. 4 u.k.s.

<sup>92</sup> Art. 2 u.k.s.

<sup>93</sup> Art. 5 ust. 1 u.k.s.

<sup>94</sup> G. Julke, *Uwagi do projektu ustawy o komornikach sądowych*, s. 38.

<sup>95</sup> Por. art. 21 tej ustawy.

<sup>96</sup> E. Staszewska, *Opinia prawna do projektu ustawy o komornikach sądowych...*, s. 89–90.

w zakresie prowadzenia kancelarii i zatrudniania personelu pomocniczego lokuje komornika w istocie pomiędzy tymi oboma statusami.

Status prawny komornika był przedmiotem orzeczeń sądów i Trybunału Konstytucyjnego<sup>97</sup>. W orzeczeniach tych stwierdzono, że pozycja ustrojowa komornika sądowego ma złożony, hybrydowy charakter<sup>98</sup>. Pełni on bowiem funkcję publiczną w służbie wymiaru sprawiedliwości występując w imieniu państwa, pod sądowym nadzorem. Jednocześnie jego status zbliżony jest do wolnych zawodów o charakterze korporacyjnym. Wykonuje przy tym swoje czynności jako quasi-przedsiębiorca działający w ramach prowadzonej kancelarii z odpowiednim zapleczem osobowym i materialnym.

W obecnych pracach legislacyjnych w zakresie postępowania egzekucyjnego rolą ustawodawcy powinno być dążenie do stworzenia modelu optymalnego egzekucji sądowej, którego celem jest z jednej strony zagwarantowanie realizacji konstytucyjnych wolności i praw jednostki, z drugiej zaś stworzenie takiego systemu rozwiązań ustrojowo-prawnych opracowanych w oparciu o poszanowanie konstytucyjnej zasady rzetelności i sprawności<sup>99</sup> oraz zasadę respektowania praw samorządu zawodowego<sup>100</sup>, którego celem będzie urzeczywistnienie skutecznej i efektywnej egzekucji (ochrony praw wierzyciela z jednoczesnym poszanowaniem praw dłużnika), a w konsekwencji wzmocnienie autorytetu państwa i działających w jego imieniu funkcjonariuszy<sup>101</sup>. Skutkiem osłabienia lub ograniczenia roli i znaczenia egzekucji sądowej będzie dysfunkcyjność państwa ze wszystkimi tego konsekwencjami w zakresie identyfikacji jego roli i znaczenia z punktu widzenia jednostki i wspólnoty, w ramach której współcześnie funkcjonuje<sup>102</sup>.

Komornicy sądowi to bardzo ważne ogniwo obrotu gospodarczego w Polsce, mają bowiem wpływ na rozwój społeczny i gospodarczy kraju poprzez skuteczną egzekucję orzeczeń sądowych jako realizację jednego z podstawowych praw osobistych jednostki, jakim jest prawo własności<sup>103</sup>. Nie wszczynają oni egzekucji z własnej inicjatywy ani dla straszenia (nękania) dłużnika, lecz w sytuacji niemożności odzyskania należności przez wierzyciela<sup>104</sup>.

---

<sup>97</sup> Wyroku WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. akt I SA/Po 309/16; Wyroki TK sygn.: Sk 44/09, Sk 26/03, Sk 21/11, K 20/08, K 5/02, Sk 4/10, Sk 37/07.

<sup>98</sup> Por. Polski Związek Windykacji, *Stanowisko do projektu ustawy o komornikach sądowych*, Toruń 23 grudnia 2016 r., s. 2 (tekst niepublikowany).

<sup>99</sup> Preambuła do Konstytucji.

<sup>100</sup> Art. 17 ust. 1 Konstytucji w zakresie realnego uprawnienia dotyczącego reprezentowania osób tworzących ten samorząd oraz sprawowaniem pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

<sup>101</sup> Tamże, s. 49–50.

<sup>102</sup> M. Jabłoński, *Opinia prawna w przedmiocie oceny rozwiązań przyjętych w rządowym projekcie ustawy o komornikach sądowych*, w: *Pismo Krajowej Rady Komorniczej do Ministra Sprawiedliwości*, sygn. KRK/V/1111/16, Warszawa 15 grudnia 2016 r., s. 49 (tekst niepublikowany).

<sup>103</sup> Art. 45 Konstytucji.

<sup>104</sup> A. Bałaban, *Ekspertyza prawna co do podstaw prawnych opłaty stosunkowej pobieranej na podstawie art. 49 ust. 1 u.k.s.i.e.*, Szczecin 22 lipca 2017 r., s. 4 (tekst niepublikowany).

**THE COURT EXECUTIVE OFFICER – A PUBLIC ADMINISTRATION OFFICER  
OR ENTREPRENEUR?**

## SUMMARY

This article attempts at analysing the current and drafted legal regulations concerning court executive officers and execution as well as the civil procedure as regards the court executive officers' legal status. Allowance is made for their hybrid position in the system: on the one hand, they perform public authorities' functions; on the other hand, they conduct activities in a self-employed capacity, based on full business risk related e.g. to the high personnel and material costs.

**KEY WORDS:** court execution, executive activities, court executive officer, public administration officer, entrepreneur

