

KINGA FLAGA-GIERUSZYŃSKA

ORCID: 0000-0001-5177-4450

Uniwersytet Szczeciński

POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE W SPRAWIE ODWOŁANIA KOMORNIKA SĄDOWEGO W ŚWIETLE OCHRONY PRAWA DO SĄDU W SPRAWACH CYWILNYCH

Abstrakt: W opracowaniu przedstawiono rozważania dotyczące ochrony prawa do sądu komorników sądowych odwołanych w drodze decyzji Ministra Sprawiedliwości w trybie art. 19 ustawy o komornikach sądowych. Autorka omawia przesłanki zmiany obecnie obowiązującej regulacji, zgodnie z którą decyzję o odwołaniu komornika sądowego zaskarża się do sądu administracyjnego, orzekającego co do zasady w oparciu kryterium legalności, co ogranicza zakres prowadzonego postępowania dowodowego. Z uwagi na „ekonomiczny” charakter skutków odwołania komornika sądowego, podobnie jak jest to przewidziane w odniesieniu do wydalenia ze służby na podstawie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego, w tym przypadku powinien zostać wprowadzony również system zaskarżenia decyzji Ministra Sprawiedliwości do sądu powszechnego.

Słowa kluczowe: komornik sądowy, prawo do sądu w sprawach cywilnych, decyzja Ministra Sprawiedliwości

UWAGI WSTĘPNE

Status prawny komornika sądowego na gruncie nowej ustawy z dnia 22 marca 2018 roku o komornikach sądowych¹ budzi wiele kontrowersji i dyskusji. Przede wszystkim dotyczą one poszczególnych konstrukcji, w tym zakresu podmiotowego i przedmiotowego nadzoru administracyjnego czy też kwestii ukształtowania uprawnień i obowiązków komornika sądowego jako piastuna organu. Jak wskazuje Mikołaj Rylski, w aktualnym stanie prawnym możliwe jest przyjęcie dwóch koncepcji wyjaśniających podstawę prawną wykonywania pracy przez komorników sądowych. W świetle pierwszej z nich komornik pozostaje w nieparadygmatycznym stosunku samozatrudnienia typu ustawowego (publicznoprawnego). Według tego autora owa nieparadygmatyczność polega nie tyle na wyposażeniu

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 121. Dalej: u.k.s.

komornika w uprawnienia quasi-pracownicze (co wydaje się jedną ze swoistych cech samozatrudnienia), co na pozbawieniu go uprawnień o charakterze przedsiębiorczym (gospodarczym). W świetle drugiej koncepcji natomiast komornik, poza stosunkiem służbowym *sensu largo*, pozostaje w nieparadygmatycznym, czyli noszącym cechy samozatrudnienia, stosunku zatrudnienia administracyjnoprawnego (stosunku służbowym *sensu stricto*)². Każde z tych spojrzeń ma swoje słabości, związane z wadliwością i niekonsekwencją poszczególnych konstrukcji ustawowych przemawiających za określonym rozwiązaniem. Tym trudniej prawidłowo zdefiniować prawa i obowiązki komornika sądowego w jego relacjach służbowych — czy też quasi-pracowniczych. Nie ulega jednak wątpliwości, że w żadnym z tych przypadków komornik sądowy nie powinien być pozbawiony należytej ochrony sądowej, powierzone ustawowo zadania wykonuje on bowiem — mimo przypisania mu szczególnego statusu organu władzy publicznej (art. 3 ust. 1 u.k.s.) czy funkcjonariusza publicznego (art. 1 ust. 1 u.k.s.) — na własny rachunek, ponosząc pełne ryzyko gospodarcze działalności kancelarii komorniczej, mimo że nie jest przedsiębiorcą (art. 33 ust. 1 u.k.s.).

Właśnie ta okoliczność ma podstawowe znaczenie dla oceny prawa do sądu odwołanego komornika sądowego. Co do zasady pragmatyki służbowe określają kompetencje, zasady hierarchii służbowej, a także prawa i obowiązki pracowników pełniących służbę publiczną w szerokim rozumieniu. Do tych grup zalicza się między innymi urzędników administracji publicznej (rządowej i samorządowej), pracowników oświaty oraz funkcjonariuszy służb mundurowych, w tym żołnierzy zawodowych czy funkcjonariuszy służby więziennej. Pragmatykami *sensu largo* określa się natomiast akty regulujące stosunki pracy określonych kategorii pracowników w sposób odmienny od przyjętego w kodeksie pracy (na przykład przepisy o pracy na morskich statkach handlowych normujące stosunki pracy marynarzy). Na ogół jednak pojęcie „pragmatyki służbowe” obejmuje przepisy regulujące zatrudnienie pracowników pełniących służbę publiczną. Wynika to również z art. 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku — Kodeks pracy³, który stanowi, że jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Z tego względu na przykład policjantowi odmówiono statusu pracownika⁴. W tym przypadku wskazuje się, że osoby pracujące w służbach mundurowych powinny być traktowane jako funkcjonariusze państwowi wykonujący służbę na podstawie stosunku administracyjnoprawnego⁵. To w znacznym stopniu modyfikuje zakres realizacji prawa do sądu osób mających albo tracących taki status o dominującym charakterze publicznoprawnym.

² M. Rylski, *Stosunek zatrudnienia komornika sądowego. Zagadnienia konstrukcyjne i wybrane uprawnienia quasi-pracownicze*, Sopot 2020, s. 60–61.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1320.

⁴ Wyrok SA w Wrocławiu z dnia 18 lipca 2012 roku, III APa 11/12, Legalis.

⁵ Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2010 roku, I OSK 78/10, Legalis.

Jednak jak zasygnalizowano, obecna konstrukcja statusu i sposobu wykonywania zawodu przez komornika sądowego odróżnia go znacząco od innych grup zawodowych regulowanych przez pragmatyki służbowe — przede wszystkim ze względu na brak stosunku pracy, a szczególnie na wcześniej wskazane ryzyko gospodarcze ponoszone przez komornika sądowego. Taka konstrukcja w jednoznaczny sposób przesuwając punkt ciężkości pomiędzy odwołanym komornikiem sądowym a odwołującym go Ministrem Sprawiedliwości ze sporu publicznoprawnego (należącego co do zasady do właściwości sądu administracyjnego) w kierunku stosunku prawnego o wyraźnym rysie „ekonomicznym”. To właśnie kryterium ekonomicznego charakteru sporu jest postrzegane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁶ jako jeden z aspektów istotnych dla obowiązku zapewnienia realizacji prawa do sądu strony, która poszukuje ochrony prawnej w zakresie ustania prawa do wykonywania zawodu czy też pełnienia służby.

Specyfikę statusu komornika sądowego w pewnym stopniu dostrzegł również sam ustawodawca, wprowadzając dwa tryby ustania statusu komornika sądowego (pomijając wygaśnięcie powołania i rezygnację) z uwagi na stwierdzenie przesłanek *expressis verbis* wskazanych w ustawie. Są to: 1. wydalenie ze służby komorniczej na skutek prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej (art. 224 ust. 1 pkt 6 u.k.s.); 2. odwołanie komornika sądowego z zajmowanego stanowiska w drodze decyzji Ministra Sprawiedliwości (art. 19 u.k.s.). Mimo tożsamości skutków w każdym z nich inaczej określono tryb zaskarżenia, a w konsekwencji — zakres badania stanu faktycznego i prawnego przez sąd powszechny i odpowiednio — sąd administracyjny. W konsekwencji doszło do połączenia konstrukcji charakterystycznych dla zawodów zrzeszonych w samorządach (odpowiedzialność dyscyplinarna) oraz rozwiązań charakterystycznych dla klasycznych pragmatyk służbowych (decyzja administracyjna jako forma prawna odwołania ze stanowiska). Jednak dopuszczalność takiego dualizmu nie uzasadnia „rozdwojenia” sposobu postrzegania zakresu przedmiotowego prawa do sądu komornika sądowego, który w każdym z tych przypadków jest zagrożony utratą swojego statusu.

Tym samym na gruncie polskiego systemu prawnego komornik sądowy nie może być w omawianym aspekcie postrzegany jedynie w kategoriach funkcjonariusza publicznego, zważywszy, że nie łączy go z organami państwa jedynie stosunek administracyjnoprawny. Pojawiają się w nim bowiem istotne elementy prywatnoprawne, choćby ze względu na wskazaną działalność komornika na własne ryzyko i daleko idącą swobodę w kształtowaniu zaplecza organizacyjnego w ramach kancelarii komorniczej. To uzasadnia potrzebę konsekwentnego kształtowania prawa do sądu komornika sądowego niezależnie od przesłanek utraty statusu jego statusu, co ma wpływ nie tylko na podstawy jego egzystencji, ale również na stosunki cywilnoprawne dotyczące jego kancelarii komorniczej, a w szczególności pracowników.

⁶ Dalej: ETPCz.

DECYZJA MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWIE ODWOŁANIA KOMORNIKA SĄDOWEGO

Dla oceny konstrukcji prawnej decyzji Ministra Sprawiedliwości w sprawie odwołania komornika sądowego podstawowe znaczenie ma analiza postanowień art. 19 u.k.s., który przewiduje kilka grup przesłanek odwołania komornika sądowego. Ich szczegółowe przedstawienie jest zbędne do omówienia zagadnień będących przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu, niemniej wymagają one odpowiedniej kategoryzacji.

Pierwszą kategorią są przesłanki określone w ust. 1 art. 19 u.k.s., które zobowiązują Ministra Sprawiedliwości do odwołania komornika sądowego z urzędu. Przepis ten nie przewiduje rozwiązań prawnych, które upoważniałyby Ministra Sprawiedliwości do odstąpienia od nałożonego na niego obowiązku. Zaskarżona decyzja jest tak zwaną decyzją związaną, czyli podjętą przez właściwy organ administracji publicznej bez możliwości wydania innego rozstrzygnięcia aniżeli wskazane w przepisie⁷. Tym samym zaistnienie wymienionych w nim przesłanek powoduje aktualizację obowiązku Ministra Sprawiedliwości, a zaniechanie wydania decyzji spowodowałoby odpowiedzialność prawną organu.

Drugą kategorią są przesłanki wskazane w art. 19 ust. 2 u.k.s. Ich zaistnienie skutkuje odwołaniem komornika sądowego z zajmowanego stanowiska z urzędu lub na wniosek prezesa właściwego sądu rejonowego, prezesa właściwego sądu okręgowego lub prezesa właściwego sądu apelacyjnego. To rozwiązanie nie tylko przewiduje wydanie decyzji Ministra Sprawiedliwości z urzędu, ale również określa katalog podmiotów uprawnionych do zainicjowania postępowania w sprawie odwołania komornika sądowego. Z pewnością zasadnym jest uwzględnienie w nim prezesa sądu rejonowego z uwagi na przypisanie mu kompetencji z zakresu nadzoru odpowiedzialnego nad komornikiem sądowym (art. 2 ust. 2, art. 175 i 176 u.k.s.), a także innych podmiotów wchodzących w skład obecnego, bardzo rozbudowanego systemu nadzoru administracyjnego. Ta kategoria wyróżnia się zdecydowanie większym znaczeniem przesłanek ocennych, przede wszystkim dotyczących „rażącego” lub „uporczywego” zachowania komornika sądowego o określonym charakterze. Stąd też ta kategoria przesłanek odwołania komornika sądowego budzi szczególny niepokój w aspekcie potrzeby wnikliwej i kompleksowej oceny zasadności decyzji Ministra Sprawiedliwości przez sąd mający pełną jurysdykcję w tej materii.

W ustawie o komornikach sądowych pojawia się również przypadek fakultatywnego wydania decyzji w sprawie komornika sądowego. Na podstawie art. 19 ust. 3 u.k.s. Minister Sprawiedliwości, w przypadku prawomocnego skazania komornika za nieumyślne przestępstwo lub nieumyślne przestępstwo skarbowe, może bowiem odwołać go z zajmowanego stanowiska, mając na uwadze interes publiczny i dobro wymiaru sprawiedliwości.

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 października 2011 roku, VI SA/Wa 1489/11, Legalis.

W każdej z tych sytuacji odwołanie następuje w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez Ministra Sprawiedliwości. W konsekwencji mamy do czynienia z postępowaniem administracyjnym, co czyni problematycznym przeprowadzenie pełnego postępowania dowodowego. Jest to niedopuszczalnym ograniczeniem, zwłaszcza w odniesieniu do tak ocennych przesłanek jak ustalenie uporczywości lub rażącego charakteru naruszenia przepisów prawa. Nie można natomiast zgodzić się ze stanowiskiem Macieja Klonowskiego, że przesłankę odwołania komornika sądowego da się stwierdzić bez prowadzenia rozbudowanego postępowania dowodowego. Autor ten wskazuje, że dowodami takimi mogą być w szczególności orzeczenia sądów wydane w ramach nadzoru judykacyjnego lub powództwa wniesionego przeciwko komornikowi na podstawie art. 36 u.k.s., a także akta sprawy⁸. Takie podejście jest zdecydowanie zbyt schematyczne, oparte na stereotypie powtarzalności stanów faktycznych w przypadku zaistnienia potencjalnych przesłanek odwołania komornika sądowego. Tym bardziej że trafnie wskazuje się w judykaturze, iż regulacja odnosząca się do postępowania w takiej sprawie nie zawiera wyczerpującego katalogu środków dowodowych, na podstawie których dokonuje się ustalenia faktu rażącego i uporczywego naruszenia przez komornika przepisów prawa. W świetle tego przepisu dowodami na wspomnianą okoliczność mogą być nie tylko orzeczenia sądu wydane w wyniku rozpoznania środków zaskarżenia, skargi na czynności komornika, ale także i inne środki prawne⁹. Niewątpliwie znaczenie pomocnicze mogą mieć w tym przypadku również orzeczenia komisji dyscyplinarnej, a niekiedy również ustalenia faktyczne poczynione w toku postępowania dyscyplinarnego. Nie mają one jednak charakteru wiążącego dla Ministra Sprawiedliwości, który dokonuje w toku postępowania samodzielnych ocen w oparciu o całokształt materiału dowodowego. Ten z kolei może być obszerny i zróżnicowany w zależności od specyfiki stanu faktycznego podlegającego tej ocenie. W konsekwencji ograniczenia wynikające z charakteru pierwszoinstancyjnego postępowania administracyjnego powinny być kompensowane otwarciem w pełnym zakresie postępowania sądowego dotyczącego zaskarżenia wydanej decyzji administracyjnej. Rażące i uporczywe naruszenie przepisów prawa jest niewątpliwie przesłanką o charakterze ocennym, stąd do sądu należy rozważenie, czy rozstrzygnięcie organu administracji nie nosi cech dowolności, przekroczenia granic uznania administracyjnego i czy zostało należycie uzasadnione przy uwzględnieniu zarówno interesu strony, jak i interesu społecznego¹⁰. Z pewnością postępowanie przed sądem administracyjnym w swej klasycznej formule tego nie gwarantuje.

Tego stanowiska nie podważa podkreślany przez zwolenników obecnego modelu odwoływania komorników sądowych, „profesjonalny” charakter ocen

⁸ M. Klonowski, *Komentarz do art. 19 u.k.s., teza nr 7*, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, red. R. Reiwer, Warszawa 2019, Legalis.

⁹ Wyrok NSA z dnia 11 marca 2009 roku, II GSK 819/08, Legalis.

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2008 roku, VI SA/Wa 364/08, Legalis.

prowadzonych przed wydaniem decyzji Ministra Sprawiedliwości przez wykwalifikowanych pracowników Ministerstwa¹¹. Zgodnie z art. 172 ust. 3 u.k.s. czynności w sprawach odwołania komornika z zajmowanego stanowiska z powodów, o których mowa w art. 19 ust. 2 pkt 1–4 u.k.s., oraz w sprawach dyscyplinarnych są podejmowane przez sędziów i referendarzy sądowych delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 77 § 1 pkt 2 i art. 151a § 5 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku — Prawo o ustroju sądów powszechnych¹² oraz prokuratorów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie art. 106 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku — Prawo o prokuraturze¹³. Osoby te biorą udział również w analizach innych spraw, ponieważ art. 172 ust. 4 u.k.s. stanowi, że wgląd do akt spraw egzekucyjnych udostępnianych Ministrowi Sprawiedliwości mają wyłącznie osoby o wskazanym statusie. Kompetencje osób analizujących zaistnienie przesłanek odwołania komornika sądowego nie mogą stanowić przesłanki ograniczenia prawa do sądu komornika sądowego na etapie zaskarżania decyzji Ministra Sprawiedliwości. Truizmem przecież jest stwierdzenie, że profesjonalne przygotowanie sędziego w postępowaniu sądowym czy też prokuratora w postępowaniu przygotowawczym nie wpływa w żaden sposób na wymagane na gruncie prawa wewnętrznego i międzynarodowego skonstruowanie przez krajowego ustawodawcę systemu środków zaskarżenia spełniających standardy prawa do sądu w sprawach cywilnych i karnych.

Przede wszystkim należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy — Prawo o ustroju sądów administracyjnych sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Ponadto na podstawie § 2 wskazanego przepisu kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle ustawy sąd administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżoną decyzję administracyjną z punktu widzenia jej zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie wydania tego rozstrzygnięcia. W orzecznictwie podkreśla się, że sąd nie może dokonywać ustaleń za organy, a jedynie ocenia prawidłowość przeprowadzonego postępowania administracyjnego. W świetle tego stanowiska sprawowanie kontroli w rozumieniu art. 1 ustawy — Prawo o ustroju sądów administracyjnych oznacza bowiem pewnego rodzaju wtórność działań sądu wobec działań organów administracji. Przyjmuje się więc, że rola sądu administracyjnego sprowadza się do badania (korygowania) działania lub zaniechania organów administracji publicznej, a nie zastępowania ich w załatwianiu spraw przez wydawanie końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Sąd administracyjny ocenia zgodność z prawem zaskarżonego aktu organu administracji publicznej,

¹¹ Np. M. Klonowski, *op. cit.*

¹² Dz.U. z 2020 r. poz. 2072.

¹³ Dz.U. z 2019 r. poz. 740.

a nie zastępuje ten organ w czynnościach. Co więcej, podkreśla się, że możliwości dowodowe sądu administracyjnego są bardzo ograniczone¹⁴. Tym samym sąd nie zastępuje organów administracji publicznej w merytorycznym załatwieniu spraw i nie dokonuje samoistnie ustaleń faktycznych i prawnych¹⁵. Szersza analiza natury postępowania przed sądami administracyjnymi wykracza poza ramy niniejszego opracowania, jednak z pewnością postępowanie to nie stanowi odzwierciedlenia zasady prawa do sądu w sprawach związanych z prawem do wykonywania zawodu *sensu largo* — a z taką kategorią spraw mamy do czynienia w przypadku odwołania komornika sądowego.

Reasumując, należy przyjąć, że o ile nie budzi wątpliwości stosowanie decyzji administracyjnej jako formy rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołania komornika sądowego z zajmowanego stanowiska, o tyle wysoce wątpliwe jest niezastosowanie wobec tego rozstrzygnięcia środków odwoławczych właściwych sprawom cywilnym. Nie znajduje uzasadnienia w tym przypadku również argumentacja, że taka konstrukcja jest sprzeczna z regułami ustrojowymi sądownictwa powszechnego oraz pojęciem sprawy cywilnej. Dopuszczalność takiego rozwiązania ustrojowego wynika przede wszystkim z faktu, że takie modele łączące postępowanie administracyjne i postępowanie cywilne w fazie odwoławczej są znane prawu cywilnemu procesowemu, tak jak w przypadku postępowań regulacyjnych i w sprawach ubezpieczeń społecznych. Do problemu zdefiniowania sprawy cywilnej w omawianym aspekcie odnoszą się natomiast dalsze rozważania.

OCHRONA PRAWA DO SĄDU ODWOŁANEGO KOMORNIKA SĄDOWEGO

Punktem wyjścia do ustalenia zasadności stosowania standardów prawa do sądu w sprawach cywilnych wobec decyzji Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania komornika sądowego musi być analiza znaczenia formy, treści i skutków tej decyzji dla adresata tego rozstrzygnięcia. Powinna ona obejmować zwłaszcza aspekt majątkowego, „ekonomicznego” charakteru tych skutków dla osoby, która zostaje pozbawiona możliwości dalszego wykonywania swoich obowiązków zawodowych.

Odnosząc się do kryterium formy rozstrzygnięcia w sprawie odwołania komornika sądowego, nie można opierać się na uproszczonym założeniu, że skoro wydając decyzję administracyjną, Minister Sprawiedliwości korzysta z władzy zwierzchniej¹⁶, to nie może być mowy o cywilnoprawnych skutkach tej decyzji.

¹⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 lipca 2020 roku, II SA/GI 566/20, Legalis.

¹⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 maja 2020 roku, II SA/OI 311/20, Legalis.

¹⁶ Ten argument jako kryterium różnicujące pojawia się między innymi w wyroku SA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2019 roku, I ACa 192/19, Legalis.

W doktrynie wyraźnie wskazuje się, że decyzję administracyjną, która bezpośrednio oddziałuje na stosunki cywilnoprawne, należy traktować albo jako jedyne konwencjonalne narzędzie, za pomocą którego można uzyskać określony skutek o charakterze cywilnoprawnym, albo jako narzędzie alternatywne wobec czynności cywilnoprawnej pozwalającej na osiągnięcie identycznego skutku¹⁷. Z tego względu możliwość zaistnienia cywilnoprawnych skutków decyzji, która została wydana z wykorzystaniem imperium organu władzy publicznej nie stanowi co do zasady przedmiotu kontrowersji w doktrynie prawa.

Należy w tym miejscu zastanowić się nad przedmiotem omawianej decyzji administracyjnej Ministra Sprawiedliwości. Jej istotą jest z pewnością *de facto* odebranie komornikowi sądowemu prawa do wykonania zawodu, niezależnie od tego, czy przybiera to formę odwołania ze stanowiska, czy też wydalenia ze służby — jak ma to miejsce w wyniku orzeczenia komisji dyscyplinarnej. W judykaturze i literaturze podkreśla się, że w razie sporu między jednostką a władzą publiczną nie ma znaczenia, czy dany organ działa jako podmiot cywilny, czy dysponent władzy publicznej. Liczy się wyłącznie charakter wchodzącego w grę prawa¹⁸, a do praw cywilnych z pewnością należą kwestie związane prawem do wykonywania zawodu. W orzecznictwie przykładowo wskazano w tym obszarze spór w związku z odmową wpisu na listę adwokatów¹⁹. Jak zauważa się w doktrynie, przepis art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁰ ma zastosowanie tylko wtedy, gdy rezultat postępowania ma bezpośrednio rozstrzygające (*directly decisive*) znaczenie dla praw i obowiązków skarżącego o charakterze cywilnym. Postępowanie musi być bezpośrednio rozstrzygające, co oznacza, że nie wystarczą luźny związek (*tenuous connection*) lub odległe i przypadkowe skutki (*remote consequences*). Wymaganie to jest spełnione, gdy orzekanie o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnoprawnym stanowi pierwotny i zasadniczy cel postępowania²¹. Co więcej, prawo do sądu w rozumieniu art. 6 ust. 1 konwencji znajduje zastosowanie do postępowań, których celem nie jest orzekanie o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnoprawnym, ale mimo to są one rozstrzygające dla tych praw lub obowiązków²² albo wpływają na orzekanie²³ lub dotyczą orzekania²⁴ o tych prawach lub obowiązkach. W tak szerokim ujęciu de-

¹⁷ T. Kiełkowski, *Prawa cywilne. Uwagi ogólne*, [w:] *idem*, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, LEX.

¹⁸ Wyrok ETPCz z dnia 28 czerwca 1978 roku, 6232/73, LEX nr 80802.

¹⁹ Wyrok ETPCz z dnia 30 listopada 1987 roku, 8950/80, LEX nr 81031.

²⁰ Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 roku (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Dalej: konwencja.

²¹ P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 EKPCz, teza nr 12*, [w:] L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. 1. *Komentarz*, Warszawa 2010, Legalis.

²² Wyrok ETPCz z dnia 23 czerwca 1972 roku, 2614/65, LEX nr 80793.

²³ Wyrok ETPCz z dnia 24 października 1979 roku, 6301/73, LEX nr 2712204.

²⁴ Wyrok ETPCz z dnia 4 marca 2003 roku, 41784/98, Legalis.

cyzja Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odwołania komornika sądowego z pewnością może zostać uznana za rozstrzygnięcie dotyczące praw o charakterze cywilnoprawnym. Do takiego rozstrzygnięcia muszą zostać zastosowane reguły prawa do sądu w sprawach cywilnych.

Problem prawa do sądu odnośnie do utraty możliwości wykonywania zawodu był rozstrzygany przez sądy cywilne w stosunku do innych grup zawodowych, co do których wprowadzono w polskim systemie prawnym zaostrzone zasady odpowiedzialności zawodowej. Kwestia ta powinna być w równym stopniu oceniana w przypadku orzeczeń sądów dyscyplinarnych oraz innych rozstrzygnięć skutkujących faktycznym odebraniem prawa do wykonywania zawodu, niezależnie od ich formy i wydającego je organu. Tutaj znaczenie ma skutek, a nie tryb postępowania. Przykładem jest wyrok Sądu Najwyższego, zgodnie z którym legalność i zasadność orzeczeń dyscyplinarnych prowadzących do pozbawienia lub zawieszenia prawa wykonywania zawodu bądź do ograniczenia istotnych uprawnień płacowych pracownika należy do sfery, w której obywatel ma konstytucyjne prawo do sprawiedliwego i jawnego rozstrzygnięcia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 8 i 45 Konstytucji RP)²⁵. Jednocześnie wskazuje się, że art. 6 ma zastosowanie w przypadku postępowania dyscyplinarnego przed organami samorządu zawodowego, w którym w grę wchodzi prawo do wykonywania zawodu²⁶, a także w sprawie powództwa o uchylenie decyzji administracyjnej naruszającej prawa skarżącego²⁷. Co więcej, rozstrzyga o tym ryzyko zaistnienia sankcji wiążącej się z zawieszeniem lub utratą prawa do wykonywania zawodu, a nie jej faktyczne wymierzenie²⁸. Dlatego też — niezależnie od formy — tego rodzaju rozstrzygnięcia są sprzężone z prawem do zapewnienia należytej ochrony prawnej osobie, której praw i obowiązków dotyczą.

W konsekwencji z perspektywy analizy standardów ochrony prawnej komorników sądowych kluczowe znaczenie ma to, że ETPCz za objęte zakresem art. 6 ust. 1 konwencji uznaje postępowania, które w ramach prawa krajowego wchodzi w zakres „prawa publicznego”, a ich wynik rozstrzyga o prawach i obowiązkach o charakterze prywatnym²⁹. Tutaj istotna jest przewaga elementów prawa prywatnego w rozstrzygnięciu, które zapadło w danym postępowaniu. W orzecznictwie ETPCz pojawia się całe spektrum rozstrzygnięć wskazujących na zasadność ochrony prawa do sądu osób o równie wyraźnie określonym statusie publicznoprawnym jak w przypadku komornika sądowego, jeśli spory sądowe odnoszą się

²⁵ Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1999 roku, I PKN 648/98, Legalis.

²⁶ Wyrok ETPCz z dnia 23 czerwca 1981 roku, 6878/75, LEX nr 80828.

²⁷ Wyrok ETPCz z dnia 16 grudnia 1992 roku, 12964/87, <http://hudoc.echr.coe.int/en-g?i=001-57778>.

²⁸ Np. Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 18 grudnia 2000 roku, 26602/95, LEX nr 1826530.

²⁹ *Wytyczne w zakresie stosowania artykułu 6. Prawo do rzetelnego procesu sądowego (aspekty cywilne)*, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_POL.pdf, s. 8.

do ich roszczeń pracowniczych i podobnych dotyczących możliwości świadczenia pracy, odbywania służby albo wykonywania zawodu, w zależności od specyfiki danej profesji³⁰. Wyłączenie nie wystarczy, by państwo stwierdziło, że dana osoba uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej.

Aspektem podnoszonym przez zwolenników obecnego modelu postępowania w przedmiocie odwołania komornika sądowego jest jego publicznoprawny status. Ten problem w odniesieniu do funkcjonariuszy publicznych również był przedmiotem aktywności orzeczniczej ETPCz. Trybunał — na skutek ewolucji poglądów — stwierdził, że musi ocenić, czy spór z udziałem funkcjonariuszy publicznych ze względu na jego rodzaj mieścił się wśród wyjątków od gwarancji prawa do sądu zawartej w art. 6 konwencji. Państwo może uznać, że funkcjonariusz publiczny nie będzie korzystać z ochrony na podstawie art. 6 konwencji, z zastrzeżeniem jednak spełnienia łącznie dwóch warunków: 1. wyraźnego wyłączenia dostępu do sądu osób zajmujących określone stanowiska albo kategorii personelu, 2. obiektywnego uzasadnienia takiego wyłączenia w interesie państwa³¹. Wymagane jest nie tylko stwierdzenie, że funkcjonariusz uczestniczył w sprawowaniu władzy lub istniała szczególna więź zaufania i lojalności między nim a państwem³². Pomijając fakt, że polski ustawodawca sam przełamał te obostrzenia, wprowadzając elementy prawa do sądu w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej komornika sądowego, należy podkreślić, że status komornika sądowego — jak wskazano we wstępie — jest odmienny od osób działających na podstawie pragmatyk służbowych stosowanych ze względu na ich szczególne zadania publiczne. Zauważył to również Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując — w aspekcie dyskryminacji ze względu na wiek — między innymi, że w treści przyjętej regulacji w ustawie o komornikach sądowych nie zostało obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem zastosowanie zasady odmiennego traktowania w rozumieniu postanowień dyrektywy rady z dnia 27 listopada 2000 roku nr 2000/78/WE, ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy³³. To pokazuje, że ograniczanie ram interpretacyjnych przepisów prawnych odnoszących się do osób mających status komornika sądowego jedynie do norm charakterystycznych dla prawa publicznego jest nieuprawnione.

Z powyższych względów komornik sądowy należy do podmiotów, którym przysługuje prawo do sądu w sprawach cywilnych. Treścią art. 6 ust. 1 konwencji może się posłużyć każdy, kto uważa, że ma miejsce niezgodna z prawem ingerencja w wykonywanie jego praw (cywilnych), i twierdzi, że nie miał możliwości

³⁰ Np. wyrok ETPCz z dnia 5 maja 2009 roku, 22330/05, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91144>; decyzja ETPCz z dnia 8 lutego 2011 roku, 52531/07, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103580>.

³¹ M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, [w:] *idem*, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, LEX.

³² Szerokie orzecznictwo wskazane w *ibidem*.

³³ Dz.Urz. UE L 303.12.16; Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2020 roku, II GSK 560/20, Legalis.

zwrócenia się z pozwem tego dotyczącym do sądu spełniającego wymogi art. 6 ust. 1 konwencji³⁴. Pojęcia „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” nie można interpretować wyłącznie w odniesieniu do prawa wewnętrznego danego państwa; jest to bowiem pojęcie „autonomiczne”, wywodzące się z konwencji. Art. 6 ust. 1 konwencji ma zastosowanie niezależnie od statusu stron i rodzaju ustawodawstwa stosowanego do konkretnej sprawy, jeśli roszczeniom można przypisać cywilnoprawny charakter. Co więcej, należy podkreślić, że to, czy dana osoba ma możliwość dochodzenia roszczenia w swoim kraju, może zależeć nie tylko od treści odpowiedniego prawa o charakterze cywilnym w postaci zdefiniowanej w przepisach prawa krajowego, lecz również od istnienia przeszkód natury proceduralnej, uniemożliwiających lub ograniczających możliwości wniesienia ewentualnych roszczeń do sądu. W tej drugiej kategorii spraw zastosowanie może mieć art. 6 ust. 1 konwencji³⁵. Z taką sytuacją mamy do czynienia w tym przypadku — konstrukcja wprowadzona w ustawie o komornikach sądowych uniemożliwia bowiem odwołanemu komornikowi sądowemu dochodzenie swoich praw przed sądem powszechnym.

W konsekwencji należałoby przyjąć, że niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z odwołaniem komornika sądowego (art. 15 u.k.s.), czy też prawomocnym orzeczeniem komisji dyscyplinarnej wymierzającym karę wydalenia ze służby komorniczej (art. 224 ust. 1 pkt 6 u.k.s.), komornik sądowy powinien mieć możliwość skorzystania z prawa do sądu. W tym kontekście warto przede wszystkim wskazać na niekonsekwencję ze strony ustawodawcy, który w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej zadbał o zachowanie prawa do sądu osoby mającej zostać wydaloną ze służby. Tym samym nie ma obiektywnego uzasadnienia wyłączenia prawa do sądu w odniesieniu do decyzji Ministra Sprawiedliwości w sprawie odwołania komornika sądowego. Możliwość ta w kontekście orzeczeń dyscyplinarnych została przewidziana w art. 252 ust. 1 u.k.s., który stanowi, że od orzeczeń i postanowień kończących postępowanie w sprawie przysługuje stronom, rzecznikowi dyscyplinarnemu, Ministrowi Sprawiedliwości i prezesowi Krajowej Rady Komorniczej odwołanie do sądu apelacyjnego właściwego według siedziby kancelarii obwinionego komornika lub siedziby kancelarii, w której obwiniony aplikant albo asesor był lub jest zatrudniony, w terminie 21 dni od dnia doręczenia orzeczenia albo postanowienia wraz z uzasadnieniem. Natomiast odwołanie komornika sądowego w drodze decyzji administracyjnej Ministra Sprawiedliwości nie podlega ocenie sądu powszechnego, a jedynie sądu administracyjnego.

Konstatacja ta wymaga wskazania, z jakich powodów jurysdykcja sądów administracyjnych odnośnie do decyzji Ministra Sprawiedliwości w sprawie odwołania komornika sądowego jest niewystarczająca. W tym przypadku kluczowe znaczenie ma to, aby organ, do którego skarżący składa odwołanie, miał pełną

³⁴ Wyrok ETPCz z dnia 23 czerwca 1981 roku, 6878/75, LEX nr 80828.

³⁵ Wyrok ETPCz z dnia 21 listopada 2001 roku, 35763/97, <http://hudoc.echr.coe.int/en-g?i=001-59885>.

jurysdykcję, nie tylko ograniczającą się do oceny kryterium legalności. Jedynie instytucja mająca pełną jurysdykcję może zostać zakwalifikowana jako sąd w rozumieniu art. 6 ust. 1 konwencji³⁶. Ponadto przepis ten nakłada na sądy warunek dokonania skutecznej sądowej oceny sprawy³⁷. W konsekwencji sąd powinien sprawować pełną jurysdykcję, co oznacza, że nie może rezygnować z żadnego elementu składowego jego funkcji orzekającej³⁸. Przede wszystkim organ rozpoznający sprawę musi mieć jurysdykcję do zbadania wszystkich kwestii faktycznych i prawnych mających istotne znaczenie dla przedstawionego mu do rozstrzygnięcia sporu³⁹. Wymóg „pełnej jurysdykcji” ze strony danego organu uznaje się za spełniony wówczas, gdy zostanie stwierdzone, że organ ten wykonywał wystarczającą jurysdykcję lub sprawował wystarczającą kontrolę w toczącym się przed nim postępowaniu⁴⁰. Jako przykład ograniczonej jurysdykcji wskazuje się sytuację, gdy sąd administracyjny był uprawniony jedynie do stwierdzenia, czy zakres uznaniowości przysługujący organom administracyjnym został wykorzystany w sposób zgodny z celem i funkcją prawa⁴¹.

Reasumując, komornik sądowy — jako funkcjonariusz publiczny pełniący służbę, podlegający nadzorowi administracyjnemu szeregu organów, w tym Ministra Sprawiedliwości, a jednocześnie osoba prowadząca kancelarię komorniczą na własny rachunek i ryzyko, mająca między innymi status pracodawcy wobec pracowników kancelarii komorniczej — ze względu na swój złożony status prawny nie może być utożsamiany z innymi funkcjonariuszami publicznymi. Mimo że komornik sądowy nie jest przedsiębiorcą, to jednak stosuje się do niego przepisy ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴², ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych⁴³ oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych⁴⁴. Dotyczą one osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, ze wszelkimi konsekwencjami związanymi z odpowiedzialnością za wynikające z tych przepisów zobowiązania. W efekcie nie

³⁶ Wyrok ETPCz z dnia 24 listopada 1994 roku, 15287/89, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57898>.

³⁷ Wyrok ETPCz z dnia 25 listopada 1994 roku, 12884/87, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57896>.

³⁸ Wyrok ETPCz z dnia 13 maja 2003 roku, 49636/99, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60941>.

³⁹ Wyrok ETCz z dnia 17 grudnia 1996 roku, 20641/92, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58082>.

⁴⁰ Wyrok ETPCz z dnia 5 maja 2020 roku, 3594/19, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-202415>.

⁴¹ Wyrok ETPCz z dnia 28 czerwca 1990 roku, 11761/85, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57631>.

⁴² Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 ze zm.

⁴³ Dz.U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.

⁴⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1373 ze zm.

można stosować wobec komornika sądowego tych samych reguł, co wobec osób wykonujących swoje zadania na podstawie pragmatyk służbowych *sensu stricto* i pozostających w stosunku pracy o szczególnym charakterze.

WNIOSKI

Nie odnosząc się w szerszym zakresie do odpowiedzialności dyscyplinarnej komornika sądowego, której reguły konstrukcyjne — co do zasady — nie budzą wątpliwości, trzeba wskazać, że nie sposób tego samego stwierdzić w przypadku postępowania w przedmiocie decyzji Ministra Sprawiedliwości w sprawie odwołania komornika sądowego, które wywołuje również skutki cywilnoprawne. O ile można zgodzić się na rozstrzygnięcie osadzone w prawie administracyjnym, o tyle trudno zaakceptować wprowadzenie sposobu zaskarżenia opartego jedynie na kontroli legalności decyzji administracyjnej. Należy zgodzić się z Markiem A. Nowickim, że jeśli spór był rozpatrywany kolejno przez różne organy, art. 6 ust. 1 konwencji nie wymaga, aby już pierwszy z nich spełniał jego wymogi. Musi jednak istnieć przynajmniej jeden z następujących systemów: 1. organ orzekający sam odpowiada wymaganiam art. 6 ust. 1 konwencji, a jeśli nie, jego orzeczenia są podane kontroli 2. organu sądowego posiadającego pełną jurysdykcję co do faktów i prawa zapewniającego wynikające z tego artykułu gwarancje rzetelnego procesu sądowego⁴⁵. W konsekwencji trzeba przyjąć, że zasadnym byłoby wprowadzenie możliwości zastosowania środka zaskarżenia od decyzji Ministra Sprawiedliwości w sprawie odwołania komornika sądowego do sądu powszechnego, podobnie jak ma to miejsce w przypadku orzeczeń komisji dyscyplinarnej. Rozwiązanie to powinno być stosowane w szczególności do tych przesłanek odwołania komornika sądowego, które mają charakter ocenny i wartościujący, tak jak ma to miejsce w sytuacji, gdy Minister Sprawiedliwości uzna, że komornik sądowy „dopusił się innego uporczywego lub rażącego naruszenia przepisów prawa” w rozumieniu art. 19 ust. 2 pkt 9 u.k.s.

W tym przypadku nie bez znaczenia jest głęboki rys „prywatyzacji” ram organizacyjno-prawnych egzekucji sądowej w Polsce, przejawiający się w powierzeniu czynności w postępowaniu zabezpieczającym i egzekucyjnym komornikom sądowym. Z jednej strony mają oni status quasi-pracowniczy (przy odpowiednim zastosowaniu wskazanych przez ustawodawcę przepisów kodeksu pracy), a z drugiej — ponoszą pełne ryzyko gospodarcze w zakresie prowadzenia kancelarii komorniczej, choć nie mają statusu przedsiębiorcy. To wskazuje na wyraźnie prywatnoprawny charakter sporu występującego pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a komornikiem sądowym, zwłaszcza z uwagi na „ekonomiczne” aspekty utraty możliwości kontynuowania pracy na stanowisku komornika sądowego (utrata dochodu, pro-

⁴⁵ M.A. Nowicki, *op. cit.*

blem odpowiedzialności cywilnej za zobowiązania publicznoprawne i prywatnoprawne związane z działalnością kancelarii komorniczej). Co więcej, sytuacja komornika sądowego w polskim systemie prawnym nie może być utożsamiana ze statusem funkcjonariuszy publicznych działających w ramach pragmatyk służbowych ograniczonych do stosunku administracyjnoprawnego (na przykład służb mundurowych), nawet jeśli ustawodawca w odniesieniu do komornika sądowego używa niekiedy pojęcia „służba” (na przykład w aspekcie kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby), czego skutkiem jest jedynie podwyższenie stopnia skomplikowania statusu prawnego tej grupy zawodowej. Z tych powodów zawężenie analizy rozstrzygnięcia przygotowanego *de facto* przez pracowników Ministra Sprawiedliwości — nawet pomimo ich potencjalnie wysokich kompetencji — do kryterium legalności przypisanego postępowaniu sądowoadministracyjnemu stanowi ewidentne ograniczenie prawa do sądu odwołanego komornika sądowego.

PROCEEDINGS ON THE DISMISSAL OF A COURT BAILIFF IN THE LIGHT OF PROTECTING THE RIGHT TO COURT IN CIVIL CASES

Summary

The study presents considerations relating to the protection of the right to court of court bailiffs dismissed by decisions of the Minister of Justice pursuant to art. 19 of the Act on court bailiffs. The author presents the premises for changing the current regulation, according to which the decision to dismiss a court bailiff is appealed against to the administrative court, which, as a rule, adjudicates on the basis of the legality criterion, which limits the scope of the evidentiary proceedings. Due to the “economic” nature of the effects of a court bailiff’s dismissal, similarly to the expulsion from service on the basis of a final disciplinary decision, in this case a system of appealing against the decision of the Minister of Justice to a common court should be introduced.

Keywords: court bailiff, right to a court in civil cases, decision of the Minister of Justice

BIBLIOGRAFIA

- Garlicki L., Hofmański P., Wróbel A., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. 1. Komentarz, Warszawa 2010, Legalis.
- Kielkowski T., *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, LEX.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, LEX.
- Rylski M., *Stosunek zatrudnienia komornika sądowego. Zagadnienia konstrukcyjne i wybrane uprawnienia quasi-pracownicze*, Sopot 2020.

Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz, red. R. Reiwer, Warszawa 2019, Legalis.

Wtyczne w zakresie stosowania artykułu 6. Prawo do rzetelnego procesu sądowego (aspekty cywilne), https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_POL.pdf.