

Rozdział I. Uwagi ogólne

§ 1. Pojęcie, klasyfikacja oraz funkcje sankcji prawnych

Podjęcie określonego w tytule tematu wymaga – choćby ogólnego – ustalenia znaczenia dwóch podstawowych pojęć: „racjonalność prawodawcy” i „sankcja prawna”. Pierwsze z wymienionych pojęć zostanie zdefiniowane w Rozdziale I § 4 pt. „Zasada racjonalnego prawodawcy”, toteż rozważania w niniejszym podrozdziale należy rozpocząć od ustalenia znaczenia zwrotu „sankcja prawna”. Termin ten w potocznym języku prawniczym bywa używany w różny sposób i każdy z nich ma swoje uzasadnienie. Najczęściej sankcja prawna jest definiowana jako ogół ujemnych, niekorzystnych konsekwencji prawnych, jakie wystąpią lub mogą wystąpić w sytuacji niezastosowania się adresata normy prawnej do zakazu lub nakazu ustanowionego w przepisie prawa. Sankcje utożsamia się zatem z dolegliwością, którą upoważnione do tego podmioty, w szczególności organy państwowe, wymierzają adresatowi normy za jej naruszenie¹. Dolegliwości te mogą mieć charakter osobisty lub majątkowy i przybierać różne postacie, w zależności od dziedziny prawa, w której występują.

Sankcje zawarte w przepisach prawa powszechnie obowiązującego określone są mianem sankcji skupionych, a ich przeciwieństwem są tzw. sankcje rozsiane, przewidziane w innych niż prawo systemach normatywnych (normach moralnych, religijnych, obyczajowych). Sankcje te mogą przybrać postać sankcji wewnętrznej w postaci wyrzutów sumienia lub sankcji zewnętrznej w postaci np. negatywnej oceny zachowania danej osoby w jej własnym środowisku zawodowym, towarzyskim, rodzinnym lub opinii publicznej².

¹ Zob. M. Wincenciak, Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania, Warszawa 2008, s. 17 i E. Żelasko-Makowska, Sankcje administracyjne, PPP 2017, Nr 1, s. 92–97.

² Nt. sankcji rozsianych zob. B. Banaszak, Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Warszawa 2012, s. 197; E. Żelasko-Makowska, Sankcje, s. 96–97; P. Szreniawski, S. Pilipiec, Sankcja rozsiana a funkcjonowanie administracji publicznej, w: M. Stahl, R. Le-

Obok tego klasycznego rozumienia sankcji jako ujemnych konsekwencji zachowania niezgodnego z normą prawną, w literaturze prawniczej, choć sporadycznie, pojawia się także inny, przeciwstawny typ sankcji, tzw. sankcja pozytywna. Podział na sankcje negatywne i pozytywne jest przytaczany wówczas, gdy pod pojęciem sankcja rozumie się nie tylko dolegliwość, ale także pozytywne skutki, jakie zostaną osiągnięte, gdy adresat zachowa się zgodnie z normą prawną. Sankcje pozytywne występują zatem w sytuacji, kiedy adresat zrealizował określony stan prawny, przewidziany w danej normie prawnej, pozwalający uzyskać nagrodę³. Poza jednym przypadkiem zawartym w art. 10 ust. 4 KomSądU brak jest w KomSądU środków prawnych, które można byłoby zaliczyć do tego typu sankcji. W przepisie tym ustawodawca uzależnił możliwość przyjmowania spraw spoza właściwości komornika m.in. od załębłości i skuteczności prowadzonych postępowań⁴. Prawo do przyjmowania spraw z wyboru stanowi zatem swoistą nagrodę dla komornika za efektywne i skuteczne działanie. Przykładem innego aktu normatywnego, w którym przewidziano pozytywne konsekwencje związane z wykonaniem nałożonego przez prawodawcę obowiązku, jest ustawa z 10.4.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁵. Ustawa ta zawiera przepisy odwołujące się zarówno do sankcji negatywnych, jak i do nagród, które mogą stanowić istotny czynnik motywujący do podjęcia oczekiwa-

wicka, M. Lewicki (red.), Sankcje administracyjne. Blaski i cienie, Warszawa 2011, s. 173–174; S. Wronkowska, Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2005, s. 124 i S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii prawa, Poznań 1997, s. 43.

³ Zob. M. Stefaniuk, Sankcje pozytywne jako motywy postępowania zgodnego z prawem na przykładzie rozwiązań ustawy z 10.4.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, PPP 2017, Nr 1, s. 118–130; J. Witkowska, Pojęcie ulgi podatkowej jako sankcji pozytywnej, PPP 2017, Nr 1, s. 113–117; M. Stęchły, Korelacja poszczególnych rodzajów sankcji a ukierunkowanie działań jednostki na określony typ zachowań, PPP 2012, Nr 10, s. 79–82 i K. Grotkowska, Niesiołowski Jarosław, Sankcje prawne jako źródło bodźców oddziałujących na proces decyzyjny człowieka, PPP 2017, Nr 1, s. 24–36.

⁴ Zgodnie z art. 10 ust. 4 KomSądU komornik wybrany przez wierzyciela odmawia wszczęcia egzekucji, wykonania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia albo wykonania europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym, jeżeli spełniony został przynajmniej jeden z poniższych wskazanych warunków:

1) w zakresie prowadzonych przez niego egzekucji zaległość przekracza 6 miesięcy, chyba że łączna liczba wszystkich spraw, jakie wpłynęły do kancelarii w roku poprzednim, nie przekroczyła 1000;

2) wpływ wszystkich spraw w danym roku przekroczył 2500, a skuteczność w zakresie prowadzonych przez niego egzekucji w roku poprzednim nie przekroczyła 35%;

3) wpływ wszystkich spraw w danym roku przekroczył 5000.

⁵ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 311.

nych przez prawodawcę zachowań. W InwDrogPublU zostały przewidziane dwie sytuacje, w których ustalone odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia nieruchomości może ulec podwyższeniu o 5% wartości nieruchomości (wartości prawa użytkowania wieczystego), bądź o kwotę 10 000 zł, przy spełnieniu stosownych przesłanek określonych odpowiednio: w art. 18 ust. 1e i art. 18 ust. 1f InwDrogPublU. Regulacje zawarte w tym przepisie niewątpliwie zawierają tzw. sankcje pozytywne w wyżej przytoczonym rozumieniu. Sankcje pozytywne, czy też rozsiane nie będą jednak przedmiotem dalszych rozważań w niniejszym opracowaniu.

Pojęcie sankcji można analizować w płaszczyźnie normatywnej (formalnej) i realnej. W pierwszym ujęciu sankcja jest rozumiana jako część normy prawnej – zapowiedź zastosowania dolegliwości⁶. Jest nią określona w normie prawnej konsekwencja naruszenia prawa (np. kara pozbawienia wolności, odpowiedzialność cywilna itp.). Rozumienie sankcji jako treści normy jest następstwem przyjęcia założenia tzw. trójczłonowej budowy normy prawnej, która składa się z hipotezy, dyspozycji i sankcji. Hipoteza normy wskazuje dwa elementy, tj. adresata normy oraz okoliczności, w jakich adresatowi jest nakazane, zakazane lub dozwolone coś czynić. Dyspozycja natomiast określa rodzaj (wzór, treść) zachowania, jaki adresat normy ma realizować, jeśli znajdzie się on w sytuacji opisanej jej hipotezą. Sankcja zaś wskazuje na rodzaj dolegliwości prawnej przewidzianej przez prawodawcę dla adresata, który mimo zaistnienia okoliczności określonych w hipotezie nie zastosował się do wzoru zachowania wskazanego w dyspozycji⁷.

W literaturze teoretycznoprawnej można spotkać także inne koncepcje budowy norm prawnych. Na potrzeby niniejszej publikacji wypada jedynie wspomnieć o tzw. koncepcji norm sprzężonych, która zakłada istnienie dwóch norm funkcjonalnie powiązanych lub inaczej – sprzężonych ze sobą, tj. normę sankcjonowaną i normę sankcjonującą. Norma sankcjonowana składa się z hipotezy (obejmującej adresata i warunki, w jakich norma ta znajduje zastosowanie) oraz dyspozycji (wyznaczającej obowiązek określonego zachowania). Norma sankcjonująca natomiast składa się z hipotezy (obejmującej warunek naruszenia normy sankcjonowanej) oraz dyspozycji (wyznaczającej obowiązek poniesienia skutku naruszenia normy sankcjonowanej i upoważnienie dla or-

⁶ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2009, s. 77.

⁷ Zob. L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2008, s. 52–53; J. Nowacki, Z. Tobor, Wstęp do prawoznawstwa, Kraków 2007, s. 82–83; A. Jamróz, Wprowadzenie do prawoznawstwa, Warszawa 2008, s. 149–153 i A. Kalisz, E. Prokop-Perzyńska, Podstawy prawoznawstwa w schematach i tabelach, Sosnowiec 2009, s. 40.

ganu państwowego do realizacji tego skutku)⁸. W ramach tej koncepcji, sankcję stanowi ustalona w normie sankcjonującej językowa zapowiedź zastosowania przez organ władzy negatywnych konsekwencji, grożących adresatowi normy prawnej, jeżeli naruszy obowiązujący go wzorzec postępowania ustalony w normie sankcjonowanej⁹. W tym ujęciu wyróżnia się adresata pierwotnego i adresata wtórnego normy prawnej. Adresatem pierwotnym jest podmiot, do którego kieruje się nakaz lub zakaz, a adresatem wtórnym – organ władzy publicznej, który jest uprawniony do stwierdzenia naruszenia normy sankcjonowanej i nałożenie stosownej sankcji¹⁰. Niezależnie jednak od przyjętej koncepcji budowy normy prawnej, sankcja pełni w nich zawsze rolę tego elementu, który określa ujemne konsekwencje, jakie nastąpią w sytuacji, gdy adresat zachowa się niezgodnie z normą¹¹.

W drugim znaczeniu, tzw. realnym, w literaturze prawniczej za sankcję uznaje się negatywne konsekwencje, które następują wskutek działania organu władzy, jeżeli adresat normy prawnej nie postąpi zgodnie ze wzorcem postępowania określonym w normie. Sankcją w tym ujęciu jest zatem skutek zastosowania sankcji w znaczeniu formalnym¹². Wskazać jednak należy, że sankcja w aspekcie realnym nie jest jednolicie definiowana. Niejednokrotnie sankcja w tym znaczeniu bywa utożsamiana zarówno z zapowiedzią reakcji, jak i reakcją ze strony państwa na zachowanie sprzeczne z normą skutkującą ujemnymi konsekwencjami dla naruszającego normę¹³. Sankcje prawne w tym najszerszym ujęciu obejmują zatem zarówno hipotetyczne, jak również realne skutki zachowania niezgodnego z normą prawną.

Definicja sankcji bywa czasem, słusznie uzupełniana o kolejny, dodatkowy element. W literaturze podkreśla się, że ujemne konsekwencje prawne naruszenia normy muszą być traktowane przez jej adresata jako kara za naruszenie prawa¹⁴. W takim ujęciu sankcją nie będzie zatem np. utrata mocy powołania na stanowisko komornika na podstawie art. 15 ust. 5 KomSądU w sytuacji,

⁸ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, Wstęp, s. 55.

⁹ J. Lachy, Korekty finansowe nakładane przez Komisji Europejskiej na państwa członkowskie za niezgodne z prawem wydatkowanie funduszy Unii Europejskiej, Warszawa 2017, s. 326.

¹⁰ I. Zachariasz, Prawo w ujęciu strukturalnym. Studium o dychotomicznym podziale prawa na prawo publiczne i prawo prywatne, Warszawa 2016, s. 105.

¹¹ Zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, Teoria państwa i prawa, Warszawa 1980, s. 314–315; L. Morawski, Wstęp, s. 54 i P. Majka, Sankcje w prawie podatkowym, TRP 2010, s. 28.

¹² J. Lachy, Korekty, s. 311.

¹³ P. Mikula, Obowiązki dokumentacyjne i formalne w prawie podatkowym. Granice formalizmu, Warszawa 2019, s. 91; M. Wincenciak, Sankcje, s. 17–21.

¹⁴ Zob. P. Majka, Sankcje, s. 44; wyr. NSA z 16.11.2023 r., I FSK 1285/23, Legalis.

gdy nieutworzenie albo nieobjęcie kancelarii w terminie przewidzianym w tym przepisie jest spowodowane decyzją komornika o rezygnacji z tego stanowiska. Komornik nie dostosowując się do obowiązku prawnego, uzyskuje pożądaną dla siebie skutek w postaci utraty stanowiska.

Sankcje niewątpliwie mają stymulować proces decyzyjny, tj. wymusić powstrzymanie się od działania opisanego w normie prawnej jako niepożądane, ewentualnie wymusić działanie pożądane. Musi być ona związana z zachowaniem aktywnym lub pasywnym. Sankcją nie jest zatem dolegliwość, która zostaje zastosowana wobec adresata niezależnie od jego zachowania (zawinionego lub niezawinionego), czyli w oparciu o inne kryteria, okoliczności całkowicie niezwiązane z zachowaniem adresata normy, wobec którego dana dolegliwość ma być zastosowana. W konsekwencji sankcją w ww. rozumieniu nie sposób określić decyzji MS odwołującej komornika na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 2 KomSądU, tj. z powodu ukończenia 65. roku życia, w przeciwieństwie do tożsamej decyzji opartej na art. 19 ust. 1 pkt 3 KomSądU, tj. z powodu spowodowania niedoboru finansowego, polegającego na wydatkowaniu środków podlegających dokumentacji na działalność niezgodną z ich przeznaczeniem, w wysokości przekraczającej 15 000 zł.

Mając określoną definicję i sposób rozumienia sankcji, należy przejść do podziału tego pojęcia. W teorii prawa najbardziej rozpowszechniony jest podział sankcji prawnych na sankcje: represyjne (karne), egzekucyjne i nieważności. Sankcje represyjne są dolegliwościami będącymi odpłatą za zachowanie niezgodne z nakazami lub zakazami wynikającymi z przepisów prawa. Polegają na pozbawieniu cennych dla adresata dóbr, takich jak np. wolność, dobra majątkowe, prawo do wykonywania zawodu itp. Do tego typu sankcji zalicza się przede wszystkim sankcje określone w prawie karnym, prawie wykroczeń, czy sankcje wymierzane w postępowaniu dyscyplinarnym. Sankcje egzekucyjne polegają na zmuszeniu adresata normy do doprowadzenia do takiego stanu rzeczy, jaki miałyby miejsce, gdyby adresat dobrowolnie wykonał obowiązek wynikający z normy. Celem tych sankcji jest zatem złamanie oporu podmiotu zobowiązanego i przymuszenie do wykonania obowiązku. Sankcje te występują zarówno w prawie cywilnym, jak i administracyjnym. Z kolei sankcje nieważności polegają na odmowie uznania skutków prawnych czynności konwencjonalnych dokonanych niezgodnie z obowiązującymi wymogami prawa. Podstawowym ich celem jest zatem eliminowanie z obrotu prawnego czynno-

ści dokonanych wadliwie. Sankcje nieważności występują w obszarze prawa cywilnego¹⁵.

Podział sankcji dokonywany jest także ze względu na sposób ich określenia w przepisach prawa. Według tego kryterium sankcje dzieli się na: sankcje bezwzględnie nieoznaczone (nieokreślone), sankcje bezwzględnie oznaczone (absolutne, sztywne), sankcje względnie oznaczone oraz sankcje względnie nieoznaczone. Istotą sankcji bezwzględnie nieoznaczonych jest to, że ustawodawca, określając typ czynu zabronionego, rezygnuje z oznaczenia grożącej za ten czyn sankcji (rodzaju i wysokości), tym samym decyduje co do rodzaju i wymiaru sankcji pozostawia właściwemu organowi państwowemu. Sankcje represyjne tego typu niewątpliwie naruszają zasadę *nulla poena sine lege*¹⁶. Przeciwnieństwem tego rodzaju sankcji jest sankcja bezwzględnie oznaczona. Polega ona na ścisłym ustawowym oznaczeniu sankcji grożącej za naruszenie przepisów prawa. O wymiarze odpowiedzialności decyduje w całości ustawodawca, a rola organu państwowego nakładającego ten typ sankcji sprowadza się, w zasadzie, do ustalenia, czy została naruszona norma prawna będąca przesłanką stosowania sankcji oraz przypisania winy adresatowi normy, jeśli odpowiedzialność prawna za naruszenie normy oparta została na zasadzie winy. Natomiast sankcja względnie oznaczona występuje wówczas, gdy ustawodawca określa minimalną i maksymalną wysokość sankcji, a właściwy organ państwowy w tak wyznaczonych granicach jest odpowiedzialny za jej indywidualizację w konkretnym przypadku. Budowa sankcji względnie oznaczonych bywa zróżnicowana. Rozróżnia się sankcje proste, zwane także jednorodzajowymi, oraz sankcje złożone (wielorodzajowe). Istota tych pierwszych polega na tym, że przewidują one tylko jeden rodzaj kary (np. karę grzywny). W sankcjach złożonych ustawodawca wskazuje co najmniej dwa lub trzy różne rodzaje kary, ujmując je alternatywnie (np. sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku) lub kumulatywnie (sprawca podlega grzywnie i karze pozbawienia wolności). Z kolei sankcja względnie nieoznaczona występuje, gdy ustawodawca określa maksymalną i minimalną wysokość sankcji, ale organ państwowy przy jej wymierzaniu określa tylko minimalny (a czasem jeszcze maksymalny czas trwania), a o konkretnym jej wymiarze decyduje dopiero w toku postępowania wykonawczego¹⁷.

¹⁵ J. Nowacki, Z. Tobor, Wstęp, s. 60–63.

¹⁶ Zasada ta, zawarta w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP oznacza, że przestępstwo jest czynem zabronionym pod groźbą kary oraz że sama kara także powinna być określona w ustawie.

¹⁷ Zob. A. Marek, Prawo karne, Warszawa 2005, s. 62–63; V. Konarska-Wrżosek, Dyrektywy wyboru kary w polskim ustawodawstwie karnym, Toruń 2002, s. 38–39; P. Burzyński, Ustawowe

W KomSądU można spotkać dwie spośród wyżej przytoczonych czterech typów sankcji. Są to sankcje bezwzględnie oznaczone (np. sankcja odwołania komornika z zajmowanego stanowiska przewidziana w art. 19 ust. 1 pkt 3 i 4 KomSądU) oraz względnie oznaczone (sankcje tego rodzaju przewidziane są przede wszystkim za przewinienia dyscyplinarne – art. 224 ust. 1 KomSądU).

Trzecim kryterium podziału sankcji jest podział ze względu na źródło obowiązku (nakazu, zakazu), którego naruszenie wiąże się ze stosowaniem sankcji. Wyróżniamy w tym przypadku sankcje związane z naruszeniem obowiązku wynikającego z ustawy lub obowiązku nałożonego przez właściwy organ, a więc określonego w akcie stosowania prawa. W KomSądU występują obie z wyżej przytoczonych sankcji, choć przepisów zawierających sankcje za naruszenie obowiązków nałożonych przez organy nadzoru w akcie stosowania prawa jest zdecydowanie mniej. Sankcje za niepodporządkowanie się obowiązkom wynikającym z aktów stosowania prawa mogą przybrać różną postać, począwszy od upomnienia (art. 222 ust. 2 w zw. z art. 224 ust. 1 pkt 1 KomSądU), a skończywszy na odwołaniu komornika z zajmowanego stanowiska (art. 19 ust. 2 pkt 1–3 KomSądU).

Kolejnym kryterium jest sposób uruchomienia sankcji, tj. czy nakładane są one *ex lege*, czy też w wyniku wydania aktu prawnego (decyzji, orzeczenia itp.). Do sankcji nakładanych *ex lege* należy zaliczyć np.: obowiązek zapłaty uprawnionemu odsetek ustawowych za opóźnienie od kwot otrzymanych i nierozliczonych w terminie (art. 31 ust. 2 KomSądU), a także wygaśnięcie powołania na stanowisko komornika z dniem uprawomocnienia się orzeczenia skazującego komornika za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe (art. 20 ust. 1 pkt 4 KomSądU). Natomiast do sankcji nakładanych w wyniku wydania aktu prawnego zaliczamy m.in.: zawieszenie komornika w czynnościach (art. 18 ust. 1 KomSądU), bądź ukaranie komornika jedną z kar dyscyplinarnych (art. 224 ust. 1 KomSądU), co następuje w wyniku uprawomocnienia się orzeczenia sądu dyscyplinarnego.

Sankcje nakładane w wyniku aktu stosowania prawa można dodatkowo podzielić. Sankcje te mogą być bowiem zróżnicowane ze względu na swobodę organu w zakresie ich nakładania. W tej klasyfikacji wyróżniamy sankcje obligatoryjne i fakultatywne. Obligatoryjny charakter sankcji oznacza, że organ jest zobowiązany nałożyć sankcję, jeśli spełnione zostaną określone przesłanki

określenie sankcji karnej, Warszawa 2008, s. 158–160; H. Rota, Wstęp do nauk prawnych, Wrocław 1992, s. 36, a także wyr. TK z 16.12.2020 r., SK 46/19, OTK-A 2020, Nr 71 i wyr. TK z 4.6.2024 r., SK 22/21, OTK-A 2024, Nr 61.

zawarte w treści normy prawnej. Organ stosujący prawo nie ma w tym przypadku swobody decyzji. Występuje automatyzm w stosowaniu tych środków. Sankcja fakultatywna z kolei oznacza, że nałożenie sankcji lub odstąpienie od jej nałożenia zależy od oceny organu, opartej na analizie okoliczności konkretnej sprawy. Nie oznacza to oczywiście dowolności w podejmowaniu decyzji w tym zakresie. Fakultatywność wiąże się ze swobodą, ale nie dowolnością działania organu. Inaczej ujmując, fakultatywność określonej sankcji to brak bezwzględnego obowiązku jej nałożenia, jeśli oczywiście zostanie wypełniona hipoteza normy prawnej przewidującej sankcję o powyższym charakterze. Z analizy przepisów KomSądU wynika, że określenia takiej jak: „zawiesza”, „odwołuje”, „odsuwa”, „wytyka” – wyrażają kategorię nakazu, natomiast dopuszczalność zastosowania sankcji określa ustawodawca przez wyrażenia „może zawiesić”, „może (...) odwołać”. Sankcje o charakterze obligatoryjnym uregulowane są m.in. w art. 18 ust. 1 KomSądU, art. 19 ust. 1 pkt 3 i 4 KomSądU oraz art. 19 ust. 2 KomSądU, zaś fakultatywnym – art. 18 ust. 2 KomSądU, oraz art. 19 ust. 3 KomSądU.

Sankcje prawne dzielone są również ze względu na rodzaj dolegliwości stosowanych wobec podmiotu naruszającego prawo. Według tego kryterium, pierwszą grupę stanowią sankcje polegające na utracie pewnych uprawnień lub uszczupleniu praw przysługujących danemu podmiotowi (np. odwołanie komornika z zajmowanego stanowiska – art. 19 ust. 2 KomSądU, zakaz przyjmowania spraw z wyboru wierzyciela na okres od roku do 3 lat – art. 224 ust. 1 pkt 4 KomSądU). Drugą grupą są sankcje polegające na nałożeniu na dany podmiot dodatkowych obowiązków, ewentualnie zwiększenia ich zakresu (np. obowiązek zapłaty uprawnionemu odsetek ustawowych za opóźnienie od kwot otrzymanych i nierozliczonych w terminie – art. 31 ust. 2 KomSądU). Za pomocą tego samego kryterium można podzielić sankcje prawne w nieco inny sposób, a mianowicie na sankcje polegające na pozbawieniu wartości materialnych oraz sankcje polegające na pozbawieniu innych dóbr¹⁸.

Kolejnym, a jednocześnie ostatnim, kryterium podziału sankcji jest oparcie sankcji na zasadzie winy lub też na działaniu obiektywnie nieprawidłowym. Podział ten związany jest z odpowiedzialnością opartą na zasadzie winy oraz odpowiedzialnością powstającą niezależnie od winy, jako sam skutek zachowania podlegającego ujemnej kwalifikacji normatywnej. Sankcję oderwaną od winy przewiduje art. 31 ust. 2 KomSądU, który nakłada na komornika *ex lege* obowiązek zapłaty wierzycielowi odsetek ustawowych za opóźnienie od kwot

¹⁸ A. Piszcz, Sankcje w polskim prawie antymonopolowym, Białystok 2013, s. 42–43.

otrzymanych i nierozliczonych w terminie. Podobnie odpowiedzialność komornika przewidziana w art. 36 ust. 1 KomSądU oparta jest na bezprawności (niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu czynności) z pominięciem elementu subiektywnego w postaci winy komornika. Natomiast sankcje oparte na zasadzie winy wymierzane są m.in. w postępowaniu dyscyplinarnym komorników.

Sankcje prawne mogą realizować różne funkcje. Rozważania nad funkcją sankcji należy poprzedzić krótką analizą pojęcia „funkcja” w odniesieniu do prawa. W piśmiennictwie prawniczym pojęcie funkcji występuje najczęściej w dwóch znaczeniach. W pierwszym znaczeniu funkcją jest wyłącznie zakładany (oczekiwany, postulowany) przez prawodawcę cel działania danej regulacji prawnej. W tym ujęciu pojęcia celu i funkcji traktowane są jako synonimy i używane zamiennie. W drugim, szerokim znaczeniu funkcją jest nie tylko cel danej regulacji prawnej, ale także skutek, czyli konsekwencje, następstwa obowiązywania danej regulacji prawnej – zarówno skutek zamierzony, jak i niezamierzony przez prawodawcę. W tym ujęciu wyróżnia się dwa rodzaje funkcji, tj. funkcje złożone – rozumiane jako cele, oczekiwania, wymagania oraz funkcje realizowane – odnoszące się do skutków działania prawa¹⁹.

W niektórych wypowiedziach pojęciom celu i funkcji nadaje się całkowicie odmienne znaczenia. Wskazuje się, że celem danej regulacji prawnej jest pewien postulowany stan rzeczy, który ma być osiągnięty dzięki ustanowieniu norm. Natomiast pojęcie funkcji oznacza wyłącznie rzeczywisty, obiektywny skutek, czy inaczej – rezultat działania jakiejś normy. Jeżeli zaplanowany skutek wystąpił, to pojęcie funkcji pokrywa się z celem. Bywa jednak niejednokrotnie, że zaplanowany cel nie jest osiąganym, co nie oznacza, że działanie wprowadzonej regulacji prawnej nie wywołuje żadnego skutku (konsekwencji). Skutek taki jest także funkcją, tyle że nieplanowaną, a czasami nawet niechcianą przez prawodawcę. Wówczas dana regulacja prawna jest dysfunkcjonalna, gdyż nie realizują zakładanego celu²⁰. W dalszym toku rozważań przez cel rozumiany będzie wyłącznie zamierzony rezultat ustanowienia określonych norm, zaś przez funkcję – rzeczywisty ich skutek.

W zależności od gałęzi prawa można mówić o różnych funkcjach sankcji prawnych. Nie wdając się w szczegółowe opisywanie funkcji sankcji w różnych

¹⁹ Zob. *L. Błaszczak*, Wyrok sądu polubownego w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2010, s. 65–66; *J. Skorupka*, w: *P. Hofmański* (red.), System Prawa Karnego Procesowego, t. I. Zagadnienia ogólne, Warszawa 2013, s. 186–187 i *A. Kalisz, E. Prokop-Perzyńska*, Podstawy, s. 15.

²⁰ *T. Chauvin, T. Stawicki, P. Winczorek*, Wstęp, s. 124.

gałęziach prawa, należy jedynie poczynić kilka uwag ogólnych nt. funkcji sankcji karnych, administracyjnych i cywilnych. Sankcje karne pełnią różne funkcje, przy czym zasadniczą funkcją tych sankcji jest represja, czyli odpłata za popełniony czyn – „sprawiedliwy odwet”. Natomiast w przypadku sankcji administracyjnej jako główną funkcję wskazuje się szeroko rozumianą prewencję. Podnieść przy tym należy, że zarówno sankcja administracyjna, jak i sankcja karna pełnią funkcje represyjną i prewencyjną z tym, że w przypadku sankcji karnej, jak wyżej wskazano, funkcja represyjna jest funkcją zasadniczą, o tyle w przypadku sankcji administracyjnych funkcją dominującą jest funkcja prewencyjna²¹.

W prawie cywilnym występuje wielość sankcji prawnych rozumianych jako negatywne konsekwencje naruszenia nakazów lub zakazów zawartych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego lub umowach. Służą one ochronie prywatnego interesu i ich stosowanie – w znacznej mierze – zależy od inicjatywy podmiotu, któremu przysługuje uprawnienie do skorzystania z danej instytucji zawierającej sankcje cywilnoprawne m.in. poprzez wytoczenie powództwa o: zasądzenie świadczenia (np. odszkodowanie – art. 446 § 3 ustawy z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny²², zadośćuczynienie – art. 446 § 4 KC), ustalenie stosunku prawnego lub prawa (ustalenie nieistnienia stosunku prawnego wynikającego z umowy kredytu hipotecznego – art. 189 ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego²³ w zw. z art. 58 KC w zw. z art. 69 ust. 1 ustawy z 29.8.1997 r. – Prawo bankowe²⁴ w zw. z art. 385¹ § 1 KC), bądź też ukształtowanie stosunku prawnego lub prawa (powództwo o zawarcie umowy przyrzeczonej – art. 390 § 2 KC). Sankcje prawne w prawie cywilnym pełnią różne funkcje, w zależności od instytucji, w których są zawarte. Tytułem przykładu, sankcja w postaci obowiązku naprawienia szkody pełni funkcję kompensacyjną oraz prewencyjną, przy czym funkcja kompensacyjna ma znaczenie wiodące²⁵. Natomiast sankcja kredytu darmowego uregulowana w art. 45 ust. 1 ustawy z 12.5.2011 r. o kredycie konsumenckim²⁶ polegająca na możliwości zwrotu kredytu bez odsetek i innych kosztów kredytu pełni funkcję represyjną i prewencyjną (odstraszącą). Z kolei funkcja sankcji przewidzianej w art. 58 KC (sankcja bezwzględnej nieważności czynności prawnych) po-

²¹ Wyr. TK z 4.7.2023 r., SK 23/21, OTK-A 2023, Nr 57.

²² T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.

²³ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm.

²⁴ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1646 ze zm.

²⁵ W. Czachórski, Zobowiązania. Zarys wykładu, Warszawa 1999, s. 96–97.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1497 ze zm.

lega na tym, aby zapobiegać powstawaniu stosunków prawnych przez system prawny zakazanych²⁷.

Sankcje prawne przewidziane w KomSądU pełnią rozmaite funkcje. W oparciu o analizę treści przepisów omawianej ustawy, a także poglądy doktryny i orzecznictwo, zaproponować można wyróżnienie czterech funkcji sankcji stosowanych wobec komorników, a mianowicie: funkcję represyjną, zabezpieczającą (ochronną), kompensacyjną i prewencyjną. Funkcje te mogą mieć charakter podstawowy lub uboczny. Praktycznie zawsze omawiane środki prawne pełnią jednocześnie kilka funkcji, niemniej jednak zazwyczaj można spróbować przyporządkować danej sankcji funkcję podstawową, a pozostałe określić jako drugoplanowe (uzupełniające).

Funkcja represyjna sankcji przejawia się przede wszystkim w karaniu za naruszenie prawa. Sankcja jest traktowana jako odплата, odwet za zachowanie sprzeczne z prawem. Wskazać przy tym należy, że represyjność jest immanentną cechą każdej sankcji prawnej w rozumieniu klasycznym (sankcja jako dolegliwość)²⁸, a zatem ustalenie, czy dana sankcja pełni przede wszystkim funkcję represyjną, czy też inną (prewencyjną, ochronną), wymaga m.in. ustalenia celów, którymi kierował się ustawodawca wprowadzając sankcję. Identyfikacja celów przypisywanych przez ustawodawcę konkretnym sankcjom prawnym czasami jest zadaniem prostym, innym razem skomplikowanym. O dominującej funkcji danej sankcji prawnej decyduje nie tylko cel, w jakim została przewidziana określona sankcja, ale także rodzaj sankcji, jej surowość, a także dziedzina prawa do jakiej należy dana odpowiedzialność za naruszenie prawa²⁹. Nakładanie sankcji, której dominującą funkcją jest represja, nie może być oderwane od winy, na co niejednokrotnie zwracał uwagę TK³⁰.

Funkcja ochronna (zabezpieczająca) sankcji ukierunkowana jest na zabezpieczenie społeczeństwa przed określonym niebezpieczeństwem pochodzącym ze strony danej jednostki poprzez izolację (np. kara dożywotniego pozbawienia wolności) lub pozbawienie pewnych uprawnień (np. dożywotni zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych). Sankcje o podstawowej funkcji

²⁷ Zob. wyr. SN z 23.2.2006 r., II CSK 101/05, Legalis; wyr. SA w Krakowie z 4.4.2023 r., I ACa 2124/22, Legalis; wyr. SA w Warszawie z 17.11.2020 r., VI ACa 303/20, Legalis i wyr. SA we Wrocławiu z 26.6.2012 r., I ACa 601/12, Legalis.

²⁸ Zob. wyr. TK z 20.6.2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, Nr 50; wyr. TK z 4.7.2023 r., SK 23/21, OTK-A 2023, Nr 57 i wyr. TK z 11.10.2016 r., K 24/15, OTK-A 2016, Nr 77.

²⁹ Post. TK z 29.2.2012 r., Ts 339/08, OTK-supl. 2014, Nr 2, poz. 780.

³⁰ Zob. wyr. TK z 1.7.2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, Nr 7, poz. 68; wyr. TK z 14.10.2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 134.

ochronnej przewidziane w KomSądU mają na celu zabezpieczenie społeczeństwa przed komornikami, którzy naruszając przepisy prawne wykazali, że dalsze wykonywanie przez nich zawodu komornika byłoby niebezpieczne dla społeczeństwa, w szczególności dla aktualnych i potencjalnych uczestników postępowań egzekucyjnych.

Funkcja kompensacyjna sankcji polega na naprawieniu szkody, a więc doprowadzeniu do sytuacji, która by zaistniała, gdyby nie doszło do zdarzenia wywołującego szkodę³¹. Dla zapewnienia pełnej realizacji tej funkcji, kwota odszkodowania musi odpowiadać wysokości szkody, nie może jej ani przekraczać, ani być od niej mniejsza, ponieważ prowadziłoby to do nieuzasadnionego wzbogacenia poszkodowanego³². Kompensacyjny charakter ma sankcja przewidziana w art. 36 ust. 1 KomSądU, czyli obowiązek naprawienia wyrządzonej szkody.

Funkcja prewencyjna sankcji przejawia się w formie prewencji ogólnej, kierowanej do społeczeństwa (ewentualnie określonej grupy, studentów, komorników itp.), jak i prewencji szczególnej, adresowanej do konkretnej jednostki. Prewencja ogólna oznacza kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa, jego postaw wobec prawa poprzez wychowanie i odstraszenie od naruszania prawa. W przeciwieństwie do funkcji represyjnej, zabezpieczającej i kompensacyjnej, realizacja funkcji prewencji ogólnej następuje nie tylko przez zastosowanie danej dolegliwości (sankcja w ujęciu realnym), ale także przez samo jej ustanowienie (sankcja w znaczeniu formalnym). Już bowiem samo zagrożenie sankcją stanowi dla adresatów normy motywację do działania zgodnego z prawem. W obu przypadkach warunkiem skutecznego oddziaływania sankcji na społeczeństwo jest dostarczenie społeczeństwu informacji – w zależności od okoliczności – o ustanowieniu prawa, bądź o realizacji sankcji w konkretnym przypadku³³. Natomiast prewencja indywidualna odnosi się do podmiotu, który naruszył prawo, a jej celem jest zapobiegnięcie ponownemu naruszeniu prawa. Wymierzona sankcja powinna zapobiec naruszeniu przez niego prawa w przyszłości, co może zostać osiągnięte m.in. poprzez odstraszenie sprawcy od naruszenia prawa albo jego wychowanie. Efekt „odstraszący” sankcji ma zmaterializować się w umyśle sprawcy, ma wytworzyć przeświadczenie o nie-

³¹ J. Rajska, Granice autonomii sądu arbitrażowego w odniesieniu do stosowania przepisów prawa w sprawach ze stosunków gospodarczych, PPH 2011, Nr 1, s. 8.

³² I. Adrych-Brzezińska, E. Bagińska, O funkcji prawa cywilnego na tle ostatnich reform przepisów odszkodowawczych, w: W.J. Katner, M. Balcerzak, J. Chlebny, J. Janeta, (red.), *Sensum, non verba spectamus. Księga jubileuszowa Profesor Urszuli Promińskiej*, Warszawa 2024, s. 50.

³³ A. Piszcz, Sankcje, s. 60.

opłacalności naruszenia prawa w przyszłości, przekonanie o tym, że każde naruszenie prawa spotyka się z odpowiednią sankcją³⁴.

§ 2. Katalog sankcji prawnych zawartych w KomSądU

Sankcje prawne przewidziane w KomSądU skierowane są do różnych podmiotów – komorników, asesorów, aplikantów oraz organów samorządu komorniczego. W niniejszym opracowaniu, o czym była już wcześniej mowa, skupiono się wyłącznie na sankcjach prawnych przewidzianych wobec komorników. W pierwszej więc kolejności, przed dokonaniem analizy poszczególnych przepisów zawierających sankcje oraz praktyki ich stosowania, należy wskazać wszystkie sankcje przewidziane w komentowanej ustawie, których adresatem są komornicy. W tej części opracowania pominięto zatem takie zagadnienia, jak przesłanki warunkujące stosowanie sankcji, charakter i stopień surowości sankcji w relacji do wagi stwierdzonego naruszenia oraz forma i tryb stosowania sankcji prawnych (rodzaj procedury, w jakiej dana sankcja jest nakładana, organ kompetentny do jej stosowania oraz możliwość następczej kontroli aktu stosowania prawa zawierającego sankcję). Kwestie te będą poruszane w kolejnych rozdziałach poświęconych poszczególnym sankcjom.

W KomSądU występuje szereg form sankcji nakładanych na komorników w wyniku wydania aktu stosowania prawa lub z mocy prawa (*ex lege*). Zawarte są one w różnych częściach omawianej ustawy, w szczególności: Rozdziale 2 pt. „Powoływanie i odwoływanie komorników”, Rozdziale 3 pt. „Prawa i obowiązki komorników”, Rozdziale 9 pt. „Nadzór nad komornikami” oraz Rozdziale 11 pt. „Odpowiedzialność dyscyplinarna”.

W Rozdziale 2 KomSądU spotkać można pięć form sankcji prawnych, a mianowicie:

- 1) utrata mocy powołania na stanowisko komornika (art. 15 ust. 5 i art. 17 ust. 5 KomSądU);
- 2) zawieszenie komornika w czynnościach (art. 18 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 2 pkt 2–5 KomSądU);

³⁴ Zob. wyr. SA we Wrocławiu z 27.3.2024 r., II AKA 444/23, Legalis; wyr. SA w Gdańsku z 29.9.2020 r., II AKA 199/20, Lex i wyr. SO w Poznaniu z 10.5.2018 r., IV Ka 389/18, Legalis.

- 3) odwołanie komornika z zajmowanego stanowiska (art. 19 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 oraz ust. 2 KomSądU);
- 4) wygaśnięcie powołania na stanowisko komornika z mocy prawa (art. 20 ust. 1 pkt 3 i 4 KomSądU), przy czym ten typ sankcji spotkać można także w Rozdziale 13 pt. „Przepisy przejściowe i dostosowujące” – art. 303 ust. 3 KomSądU;
- 5) odsunięcie komornika od wykonywania czynności na okres 30 dni (art. 22 ust. 1 KomSądU).

Rozdział 3 KomSądU zawiera sankcje w postaci:

- 1) obowiązku zapłaty uprawnionemu odsetek ustawowych za opóźnienie od kwot otrzymanych i nierozliczonych w terminie (art. 31 ust. 2 KomSądU);
- 2) odpowiedzialności cywilnej komornika za wyrządzoną szkodę (art. 36 ust. 1 KomSądU).

Rozdział 9 zawiera cztery rodzaje sankcji prawnych, a mianowicie:

- 1) wytyk komorniczy (art. 166 ust. 4 KomSądU);
- 2) sygnalizację naruszeń prawa (art. 166 ust. 2 KomSądU);
- 3) wygaśnięcie powołania na funkcję komornika wizytatora (art. 192 pkt 5 i 6 KomSądU);
- 4) zakaz pełnienia funkcji komornika wizytatora (art. 191 ust. 1 KomSądU).

Natomiast w Rozdziale 11 KomSądU pt. „Odpowiedzialność dyscyplinarna” można znaleźć trzy grupy sankcji prawnych związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną komornika za przewinienia dyscyplinarne stypizowane w art. 222 KomSądU. Do pierwszej należą kary dyscyplinarne. Drugą grupę tworzą sankcje, które wymierzane są obok kary dyscyplinarnej. Do trzeciej zaś zaliczyć należy sankcje prawne, których działanie następuje z mocy prawa wskutek ukarania prawomocnym orzeczeniem na określony rodzaj kary dyscyplinarnej, bądź też samego ukarania.

Przepis art. 224 ust. 1 KomSądU zawiera katalog kar, jakie mogą zostać wymierzone za przewinienie dyscyplinarne. Kary wymienione zostały w kolejności od najłagodniejszej (upomnienie) do najbardziej surowej (wydalenie ze służby komorniczej). Zabieg ten stosowany jest we wszystkich regulacjach opartych na prawie karnym, w tym również postępowaniach o charakterze

dyscyplinarnym³⁵. Zgodnie z art. 224 ust. 1 KomSądU karami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie (art. 224 ust. 1 pkt 1 KomSądU);
- 2) nagana (art. 224 ust. 1 pkt 2 KomSądU);
- 3) kara pieniężna w wysokości od 5000 zł do 100 000 zł (art. 224 ust. 1 pkt 3 KomSądU);
- 4) zakaz przyjmowania spraw z wyboru wierzyciela na okres od roku do 3 lat (art. 224 ust. 1 pkt 4 KomSądU);
- 5) kara zawieszenia komornika w czynnościach na okres od 6 miesięcy do 3 lat (art. 224 ust. 1 pkt 5 KomSądU);
- 6) wydalenie ze służby komorniczej (art. 224 ust. 1 pkt 6 KomSądU).

Do środków prawnych stosowanych obok kar dyscyplinarnych w przypadku ukarania komornika za przewinienie dyscyplinarne należy zaliczyć:

- 1) podanie treści prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego do publicznej wiadomości na koszt ukaranego komornika (art. 224 ust. 2 KomSądU);
- 2) obowiązek przeproszenia pokrzywdzonego (art. 224 ust. 5 KomSądU).

Sankcje te, podobnie jak i kary dyscyplinarne, niosą również pewną dolegliwość i negatywne konsekwencje dla komornika.

Natomiast do sankcji prawnych zawartych w przepisach regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną, których działanie następuje z mocy prawa wskutek ukarania komornika prawomocnym orzeczeniem na określony rodzaj kary dyscyplinarnej lub samego ukarania, należy zaliczyć sankcje w postaci:

- 1) utraty przez ukaranego komornika pełnionych funkcji w organach samorządu komorniczego oraz komisji dyscyplinarnej, a także utraty biernego prawa wyborczego do organów samorządu komorniczego i komisji dyscyplinarnej na okres 3 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego (art. 224 ust. 3 KomSądU)³⁶;

³⁵ M. Świeczkowska-Wójcikowska, w: M. Świeczkowska-Wójcikowska, J. Świeczkowski (red.), Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego. Komentarz, Warszawa 2024, s. 714–715.

³⁶ W sytuacji wymierzenia kary dyscyplinarnej, o której mowa w art. 224 ust. 1 pkt 2–5 KomSądU.