



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

1

Warszawa, dnia 23 grudnia 2016 r.

KRK/V/1111/16

Szanowny Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny
Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze!

W ślad za pismem z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie projektu ustawy o komornikach sądowych (projekt z dnia 22 listopada 2016 r. - UD 146, dalej zwanego projektem ustawy), w imieniu Krajowej Rady Komorniczej w załączeniu uprzejmie przedstawiam analizę dr. Grzegorza Sibiły odnoszącą się do propozycji legislacyjnej zawartej w art. 181 pkt 10 projektu ustawy i jej wpływu na prawa i wolności związane z przetwarzaniem informacji, w szczególności prawo do prywatności oraz prawem do ochrony danych osobowych, a także analizę prawną dr. hab. prof. UO Dariusza Szostka odnoszącą się propozycji legislacyjnej zawartej w art. 100 projektu ustawy, ustanawiającej Ministra Sprawiedliwości administratorem systemu teleinformatycznego dokumentacji prowadzonej przez kancelarię komorniczą.

Uprzejmie proszę o uwzględnienie wniosków i uwag wynikających z załączonych opracowań jako zastrzeżeń samorządu komorniczego do złożonego projektu ustawy. Dalsze ekspertyzy pozwolę sobie przekazać osobnym pismem, niezwłocznie po ich pozyskaniu.

Z wyrazami szacunku

Prezes
Krajowej Rady Komorniczej
Rafał Fronczek

/pismo podpisane podpisem elektronicznym/



OŚRODEK NAUKOWO-SZKOLENIOWY
PRZY KRAJOWEJ RADZIE KOMORNICZEJ



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Uzupełnienie opinii na temat projektu ustawy o komornikach sądowych (projekt z dnia 22 listopada 2016 r. - UD 146)





Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

Spis treści

Dr Grzegorz Sibiga - Traple, Konarski, Podrecki i Wspólnicy

Ocena propozycji legislacyjnej zawartej w art. 181 pkt 10 projektu ustawy o komornikach sądowych.....	4
I. Przedmiot i podstawa prawna opinii	4
II. Opis i uzasadnienie proponowanej nowelizacji k.p.c.....	5
III. Relewantne prawa i wolności określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	6
IV. Spełnienie warunków określonych w Konstytucji RP	8
V. Zasada niezbędności (art. 31 ust.3, art. 51 ust. 2)	10
VI. Podstawa ustawowa zasad i trybu przetwarzania danych osobowych	13
VII. Porównanie innych rozwiązań prawnych	14
VIII. Wnioski	16

Dr hab. prof. UO, Radca Prawny Dariusz Szostek

Ocena zasadności ustanowienia w projekcie ustawy o komornikach sądowych - Ministra Sprawiedliwości jako administratora systemu teleinformatycznego dokumentacji prowadzonej przez Kancelarię Komorniczą (art. 100 projektu).....	19
I. Opiniowany przepis.....	19
II. Uwagi odnośnie projektu przepisu	20
III. Wnioski.....	22





Dr Grzegorz Sibiga - Traple, Konarski, Podrecki i Wspólnicy

Ocena propozycji legislacyjnej zawartej w art. 181 pkt 10 projektu ustawy o komornikach sądowych.

I. Przedmiot i podstawa prawna opinii

1.1. Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest ocena propozycji legislacyjnej zawartej w art. 181 pkt 10 projektu ustawy o komornikach sądowych (nr z wykazu UD146) polegającej na dodaniu art. 809¹ do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1822), i jej wpływu na prawa i wolności związane z przetwarzaniem informacji, w szczególności prawo do prywatności oraz prawem do ochrony danych osobowych.

Proponowane brzmienie tej regulacji jest następujące:

„Art. 809¹ § 1. Przebieg czynności egzekucyjnych dokonywanych przez komornika poza kancelarią jest utrwalany za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk, o czym komornik uprzedza osoby uczestniczące w czynności. W protokole pisemnym zamieszcza się wówczas jedynie zwięzłe sprawozdanie z przebiegu czynności oraz wnioski i oświadczenia obecnych.

§ 2. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje urządzeń i środków technicznych służących do utrwalania obrazu i dźwięku, sposób przechowywania, odtwarzania i kopiowania zapisów, sposób i tryb udostępniania zapisu obrazu i dźwięku, mając na uwadze konieczność właściwego zabezpieczenia utrwalonego obrazu i dźwięku przed utratą, zniekształceniem lub nieuprawnionym ujawnieniem oraz zapewnienie ochrony praw osób uczestniczących w postępowaniu.”

1.2. W niniejszej opinii prawnej uwzględniono w szczególności następujące powszechnie obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa:

- a) Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej jako „Konstytucja RP”;
- b) Ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1822); dalej jako „k.p.c.”;
- c) Ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1749); dalej jako „k.p.k.”;
- d) Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 922); dalej jako „u.o.d.o.”;
- e) Ustawę z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 z późn. zm.); dalej jako „u.r.p.o.”



II. Opis i uzasadnienie proponowanej nowelizacji k.p.c.

2.1. Istotną rozwiązania przewidzianego w art. 181 pkt 10) projektu ustawy o komornikach sądowych dodającego art.8091 do k.p.c. jest nałożenie obowiązku na komornika utrwalania za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk przebiegu każdej czynności egzekucyjnych przez komornika poza kancelarią komorniczą. Przed rozpoczęciem utrwalania obrazu i dźwięku komornik zobowiązany jest wyłącznie uprzedzić o tym osoby uczestniczące w czynnościach (art. 8091 § 1 projektu nowelizacji k.p.c.).

2.2. Zgodnie z art. 759 § 1 k.p.c. „Czynności egzekucyjne są wykonywane przez komorników z wyjątkiem czynności zastrzeżonych dla sądów.” W k.p.c. nie został określony zamknięty katalog czynności, które komornik może wykonywać poza siedzibą kancelarii.

2.3. Jak wskazuje uzasadnienie do projektu ustawy o komornikach sądowych (nr z wykazu UD 146) z dnia 22.11.2016 r. (str. 143 uzasadnienia) „celem tej regulacji jest zapewnienie sądowi i stronom kontroli czynności, przy których – jak wskazuje dotychczasowa praktyka – dochodziło do sytuacji konfliktowych oraz występowało najwięcej przypadków rażącego naruszenia prawa (np. poprzez bezzasadne odjęcie dozoru nad zajętymi ruchomościami lub przez zajęcie ruchomości ewidentnie nienależących do dłużnika)”.

2.4. Proponowana regulacja ma się znaleźć w Dziale III Wszczęcie egzekucji i dalsze czynności egzekucyjne Części III Postępowanie egzekucyjne k.p.c.

2.5. Dla realizacji tak sformułowanego celu zaprojektowano regulację prawną:

- nakładającą obowiązek na komornika rejestrowania obrazu i dźwięku czynności egzekucyjnej dokonywanej poza kancelarią,

- przewidującą obligatoryjność rejestracji obrazu i dźwięku każdej czynności przeprowadzanej poza kancelarią; przez czynność egzekucyjną należy rozumieć każdą formalną czynność organu egzekucyjnego, określoną co do formy, miejsca i czasu jej dokonania, jeśli zmierza do skutku prawnego w postępowaniu egzekucyjnym (T. Ereciński, H. Pietrzykowski, Art. 759. W: Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom V. Postępowanie egzekucyjne, wyd. V. Wolters Kluwer, 2016, Komentarz do art. 759),
- dodatkowo nakładającą na komornika wymóg dalszego przechowywania, odtwarzania i kopiowania, a także udostępniania zarejestrowanego obrazu i dźwięku, co ma zostać określone dopiero w rozporządzeniu do ustawy,
- pośrednio przewidującą, że zapis z nagrania będzie pozyskiwany przez inne podmioty niż sam komornik dokonujący czynność (skoro rozporządzenie ma określać tryb udostępniania zapisu to musi występować podmiot, któremu ten zapis jest udostępniany),
- przewidującą unormowanie ochrony praw osób uczestniczących w postępowaniu dopiero w rozporządzeniu do ustawy.



2.6. Należy zwrócić uwagę, że rejestracja przebiegu czynności egzekucyjnych przy pomocy urządzenia obrazu rejestrującego będzie dotyczyć nie jest tylko wyłącznie samej czynności egzekucyjnej, lecz również będące utrwalac nieruchomości i ruchomości będące przedmiotem czynności komornika, wizerunki i zachowanie osób uczestniczących w czynnościach egzekucyjnych (obowiązanych i niezobowiązanych do uczestnictwa w tych czynnościach). Jednakże w trakcie czynności może także dojść do rejestracji wizerunku i zachowania osób trzecich (postronnych), które ze względu na dynamikę niektórych czynności egzekucyjnych znajdują się na miejscu czynności, jak również do rejestracji ruchomości (rzadziej nieruchomości), które nie są przedmiotem czynności, ale nie można ich, podobnie jak rejestrowanych osób postronnych, wyłączyć z zakresu rejestracji.

III. Relewantne prawa i wolności określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

3.1. Ocena proponowanej regulacji ustawowej wymaga analizy z punktu widzenia następujących gwarancji przewidzianych w Konstytucji RP:

- a) prawa do prywatności zagwarantowanego art. 47 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.”. Rozwinięcia zasady prawa do prywatności należy szukać w art. 48 i następnych Konstytucji RP.
- b) prawa do ochrony danych osobowych zagwarantowanego art. 51 Konstytucji. W szczególności uwzględnienia wymaga art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.”, oraz art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.
- c) Zasad dopuszczalności ograniczenia korzystania z praw i wolności na zasadzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”.

3.2. Zasada ochrony życia prywatnego z art. 47 Konstytucji RP jest bardzo pojemną normą konstytucyjną o charakterze ogólnym. Przepis ten jest również wskazówką przy wykładni przepisów normujących zagadnienia dotyczące życia prywatnego danej jednostki. Dotyczy on wszystkich osób fizycznych. Uprawnienia jednostki dotyczą dwóch aspektów: zarówno nieingerowania przez władzę publiczną w sferę życia prywatnego jak domagania się przez jednostkę efektywnej ochrony tych wartości (M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, Komentarz do art. 47). Prywatność jako sfera, która jest chroniona przed ingerencją władzy i osób trzecich pozwala na jej utożsamienie z autonomią i samostanowieniem jednostki w jej obszarze (J. Braciak, Prawo do prywatności, Wydawnictwo



Sejmowe, Warszawa 2004, str. 41). Wskazuje się, że wspomniana autonomia z pewnością przejawia się w co najmniej następujących obszarach: autonomii fizycznej (cielesnej), rozumianej w szczególności jako nietykalność osobista, autonomii terytorialnej, wyznaczenie granic własnego terytorium (poszanowanie miru domowego) oraz autonomii informacyjnej rozumianej jako nie tylko prawo do dysponowania własnymi danymi, w tym wizerunkiem, ale zachowania w niejawności pewnych faktów co do życia jednostki (tamże, str.41-42).

3.3. Czynności egzekucyjne komornika wkraczają w każdy z wymienionych powyżej obszarów prawa do prywatności, co oczywiste w zakresie w zakresie autonomii informacyjnej (poprzez pozyskiwanie i dalsze przetwarzanie licznych informacji przez komornika), ale również autonomii terytorialnej, poprzez przeszukanie mieszkania lub innych pomieszczeń dłużnika (art. 814 § 1 k.p.c.), odebranie ruchomości (art. 1041 k.p.c.), czy eksmisję (art. 1046 § 1 k.p.c.), a nawet autonomii fizycznej, poprzez przeszukanie odzieży, którą dłużnik ma na sobie (art. 814 § 1 k.p.c.: ... komornik może ponadto przeszukać odzież, którą dłużnik ma na sobie.). Konsekwencją tego jest to, że ewentualne rejestrowanie obrazu i dźwięku z tych czynności będzie powieliło ingerencję wynikającą z samych czynności. Co więcej, nagranie będzie źródłem informacji o osobach fizycznych uczestniczących w czynności (ale nierzadko także o osobach trzecich), zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osoby fizycznej. Będziemy zatem mieli do czynienia z danymi osobowymi w rozumieniu art. 6 ust.1 u.o.d.o., w przypadku których podmiotowi danych (osobie fizycznej, której dane dotyczą) przysługuje prawo do ochrony swoich danych osobowych.

3.4. Należy również zwrócić uwagę, że dalej idące wkroczenie w sferę prywatności dotyczy sytuacji, gdy łącznie z obrazem rejestrowany jest dźwięk. Chodzi przede wszystkim o dźwięk wypowiedzi osób fizycznych, ale np. także związane ze stanem emocjonalnym człowieka jego płacz czy krzyk.

Kwestię łączenia obrazu i dźwięku analizowano w trakcie poprzedniej kadencji parlamentu w projekcie założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym (ZD92). Celem projektowanej regulacji było unormowanie zasad prowadzenia monitoringu wizyjnego w otwartej i zamkniętej przestrzeni publicznej przeznaczonej do użytku publicznego oraz praw osób, których wizerunku są obserwowane, rejestrowane lub przetwarzane w sposób umożliwiający identyfikację ich tożsamości. Co istotne, projekt zawierał zakaz łączenia monitoringu wizyjnego z przekazywaniem lub rejestracją dźwięku, co uzasadniano tym, że wprowadzenie monitoringu wraz z rejestracją dźwięku na poziomie pozwalającym na odsłuchanie rozmowy stanowi zbyt dużą ingerencję w prywatność (s. 19 założeń do ustawy o monitoringu wizyjnym). Stanowisko w tym zakresie podzielił Rzecznik Praw Obywatelskich, który w piśmie z dnia 4.08.2014 (KMP.022.4.2014, s.4) oceniając to ograniczenie pozytywnie.

3.5. Wyjątki od zasady określonej w art. 47 Konstytucji RP jak i ograniczenia w zakresie korzystania z innych wolności i praw są dopuszczalne wyłącznie, jeżeli spełniają wymogi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który pełni funkcje tzw. ogólnej klauzuli ograniczającej. Konstytucja zawiera



również szczególne klauzule ograniczające, które wyraźnie dopuszczają możliwość ograniczenia danego prawa lub wolności lub też tak jak art. 51 ust. 2 Konstytucji RP, które powtarzają niektóre inne niż nakaz ustawowej podstawy prawnej wymogi obecne w ogólnej klauzuli ograniczającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Art. 51 ust. 2 Konstytucji RP powtarza zasadę proporcjonalności w ramach ingerencji oraz wymóg przestrzegania zasady demokratycznego państwa prawnego (M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, Komentarz do art. 51).

3.6. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że ograniczenia w zakresie korzystania z praw i wolności mogą być określone „tylko w ustawie”. Również w art. 51 Konstytucji RP, dotyczącym prawa do ochrony danych osobowych, aż trzykrotnie odwołano się do kryterium ustawy jako podstawy przetwarzania danych osobowych (ust.1 i ust.4) oraz ograniczenia prawa podmiotu danych (ust.3). Natomiast w ust. 5 w art. 51 znajduje się generalna zapowiedź („Zasady i tryb gromadzenia i udostępniania informacji określa ustawa”), która odnosi się do całej regulacji dotyczącej ochrony danych osobowych, i wprowadza wymóg podstawy ustawowej w tym względzie.

IV. Spełnienie warunków określonych w Konstytucji RP

4.1 W związku z tym, że projektowana regulacja ustawowa objęta jest omówionymi w części III. gwarancjami konstytucyjnymi dalszego omówienia wymagają kwestie spełnienia warunków określonych w wymienionych powyżej przepisach Konstytucji RP, w tym:

- wymóg dostatecznej określoności przepisu prawa,
- warunek niezbędności,
- wymóg ustawowej podstawy regulowania ograniczania praw i wolności oraz czynności gromadzenia i udostępniania danych osobowych.

4.2 Wymóg ustawowej podstawy prawnej ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych jest przejawem zasady państwa demokratycznego z art. 2 Konstytucji RP. Wymóg ustanawiania ograniczeń „tylko w ustawie” oznaczanie nie tylko wyłączność ustawy w tym zakresie, lecz również jest równoznaczny z wymogiem dostatecznej określoności regulacji prawnej: "Uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia "tylko w ustawie" jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej jednostek, stanowiącej klasyczny element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego" (wyr. TK z: 12.1.2000 r., P 11/98, OTK 2000, Nr 1, poz. 3; 28.6.2005 r., SK 56/04, OTK-A 2005, Nr 6, poz. 67; 5.5.2004 r., P 2/03, OTK-A 2004, Nr 5, poz. 39). Innymi słowy szczegółowość unormowania ustawowego obejmuje dwa zasadnicze elementy:

- a) Dostateczna precyzja, jasność i poprawność danej regulacji prawnej,



- b) Dostatecznie ściśle i precyzyjne determinowanie działań organów państwa, w tym zwłaszcza działań organów administracji (M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, Komentarz do art. 31).

4.3 Wymóg precyzji normy ustawowej jest spełniony, jeżeli istnieje możliwość dekodowania z danych przepisów jednoznacznych norm prawnych, powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, aby treść była oczywista i pozwalała na ich egzekwowanie (wyr. TK z 21.3.2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 51; wyr. TK z 28.10.2009 r., KP 3/09, OTK-A 2009, Nr 9, poz. 138). Nakaz określoności przepisów powinien być rozumiany jako wymóg takiego formułowania przepisów, które zapewnia dostateczny stopień precyzji w ustalaniu ich znaczenia i skutków prawnych.

4.4 W tym kontekście projektowany przepis art. 8091 k.p.c. nie spełnia wymogu dostatecznej określoności przepisu ustawy w następującym zakresie:

- nie wskazano w nim celu, w jakim zostanie wykorzystany zarejestrowany materiał, mimo że projektowany art. 8091 § 2 k.p.c. przesądza, że w drodze rozporządzenia zostanie uregulowany „sposób i tryb udostępniania zapisu obrazu i dźwięku”, jak również z upoważnienia wynika, że zapis z materiału będzie wykorzystywany poprzez odtwarzanie i kopiowanie,
- nie określono w nim katalogu lub chociaż kręgu osób, które będą uprawnione do udostępnienia im zarejestrowanych nagrań, pomimo że – zgodnie z upoważnieniem do wydania rozporządzenia – z takim udostępnieniem będziemy mieli do czynienia (rozporządzenie będzie jednak określała jedynie sposób i tryb udostępniania, ale już nie uprawnionych do pozyskania zapisu),
- nie określono w nim czasu przechowywania zarejestrowanego nagrania, mimo że z takim obowiązkiem przechowywania będziemy mieli do czynienia, co wynika z upoważnienia do wydania rozporządzenia,
- nie wskazano w nim sposobu realizacji „ochrony praw osób uczestniczących w postępowaniu”, mimo że projektodawca dostrzega (poprzez stosowne ustalenie treści wytycznej do wydawanego rozporządzenia) potrzebę uregulowania tej kwestii, jednak przenosi tą regulację na poziom rozporządzenia do ustawy; natomiast projektodawca w ogóle nie zajmuje się prawami innych osób niż uczestnicy postępowania, którzy zostali zarejestrowani w nagraniu, co oznacza, że nawet w rozporządzeniu realizacja ich praw nie zostanie uwzględniona.

4.5 Wymóg jasności kładzie nacisk na formułowanie przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy mogą oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści obowiązków i praw. Wymóg poprawności natomiast oznacza, że każdy przepis powinien być sformułowany poprawnie językowo i logicznie (wyr. TK z 21.3.2001 r., K 24/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 51). Jak wskazuje orzecznictwo "Niedopuszczalne jest (...) przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych,



pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń [tj. ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostek – przyp. M. Sz.], a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń" (wyr. TK z 12.1.2000 r., P 11/98, OTK 2000, Nr 1, poz. 3)." Tymczasem zgodnie z art. 8091 § 2 k.p.c. to do rozporządzenia została przeniesiona całość zagadnień związanych z zapewnieniem „ochrony praw osób uczestniczących w postępowaniu” w kontekście przechowywania, odtwarzania, kopiowania i udostępnienia zapisu, jak również technicznych aspektów utrwalania obrazu i dźwięku, Tym samym projektodawca w art. 8091 § 2 stworzył właśnie takie niedopuszczalne uregulowanie blankietowe, w którym deleguje się do organu władzy wykonawczej, jakim jest Minister Sprawiedliwości, obowiązek unormowania kwestii związanych z realizacją uprawnień, jak również z ograniczeniem tych uprawnień, biorąc pod uwagę, że samo utrwalenie obrazu i dźwięku, i dalsze wykorzystywanie zapisu, wkracza w chronioną sferę prawnej ochrony życia prywatnego (zob. pkt 3.3). W projekcie przenosi się także do rozporządzenia kwestię „trybu udostępniania informacji”, co może wpływać na ograniczenia prawa, a co jest – według art. 51 ust.5 Konstytucji RP – wymagane do uregulowania w ustawie, o czym szerzej także w dalszej części opinii.

V. Zasada niezbędności (art. 31 ust.3, art. 51 ust. 2)

5.1 Zasada niezbędności ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych została sformułowana zarówno w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jak w sposób szczegółowy w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP. Są to normy współstosowane, co oznacza, że ocena zachowania zasady proporcjonalności powinna być przeprowadzana łącznie na podstawie tych dwóch przepisów (M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, Komentarz do art. 51).

5.2 Zasada proporcjonalności zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wymaga spełnienia następujących przesłanek, aby wkroczenie w prywatność mogło być uznane za konstytucyjne:

- a) Wkroczenie musi być „niezbędne” („konieczne”) dla osiągnięcia celów wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Nie wystarczy więc, aby nagrania czynności egzekucyjnych sprzyjały celom, ułatwiały ich osiągnięcie czy też były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać.
- b) Wkroczenie musi być ponadto środkiem najmniej dotkliwym dla osoby, której wolność zostanie ograniczone (wyrok TK z dnia 20 listopada 2002, K 41/02, pkt 28).

5.3 Zasada proporcjonalności sensu stricto jest nakazem takiego ukształtowania treści danej regulacji prawnej, aby zachowane zostały odpowiednio wyważone proporcje pomiędzy konstytucyjną wartością jaką jest prawo do prywatności i prawo do autonomii informacyjnej, a stopniem ingerencji w te prawa. Zasada ta nie określa w sposób ścisły i bezwzględny tych proporcji. „Nakazuje ona natomiast wyważyć i zbalansować ze sobą wchodzące w grę wartości, uwzględniając przy tym ich specyfikę, jak też cały pozostały kontekst aksjologiczny Konstytucji



RP (tzn. inne wartości konstytucyjnie chronione), a także cechy specyficzne tych stanów faktycznych, w których dany środek ingerencyjny ma lub będzie miał zastosowanie.” (M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, Komentarz do art. 31).

5.4 Dodatkowo zgodnie z art. 51 ust.2 Konstytucji RP władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż to jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Wskazuje się, że z punktu widzenia organów władz za niezbędne należy uznać takie informacje, bez których posiadanie organy nie są zdolne do podjęcia działań w ramach przyznanych kompetencji (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012, Komentarz do art. 51). Trafnym przykładem naruszenia tej zasady są banki danych i systemy informatyczne, których zakres staje się szeroki dla wygody administracji zbyt szeroki, co prowadzi do inwigilacji "na wszelki wypadek" (I.Lipowcz w: Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, red. J.Boć, 1998, s. 99). Zbliżone podejście zaprezentowano w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 Zasada niezbędności została omówiona przez (sygn. K 41/02), który zapadł w sprawie przepisów zobowiązujących każdego podatnika do złożenia kompletnego oświadczenia majątkowego. Zgodnie z pkt 26 orzeczenia „Ani więc względy celowości, ani wygody władzy nie uzasadniają naruszenia autonomii informacyjnej. Jej naruszenie może nastąpić, jeżeli jest to "konieczne w demokratycznym państwie prawnym".

5.5 W ten sposób rozumiana zasada niezbędności jest rażąco naruszana w projektowanym art. 8091 k.p.c. z następujących przyczyn:

- Rejestracja obrazu i dźwięku, do której obowiązany ma być komornik jest właśnie dokonywana „na wszelki wypadek”, jak przyznaje to sam projektodawca w uzasadnieniu, wskazując jako jedyne usprawiedliwienie propozycji możliwość zaistnienia sporu pomiędzy komornikiem a dłużnikiem (nagranie mam wówczas pozwolić na kontrolę sądu i stron).
- Nagrywanie obrazu i dźwięku ma dotyczyć każdej czynności egzekucyjnej, bez względu na rodzaj czynności, charakter i wielkość samego zobowiązania (np. czynność egzekucyjna dotyczy nieuiszczenia przez dłużnika zobowiązania w wysokości kilkudziesięciu złotych), czy brak zaistnienia sytuacji spornej pomiędzy komornikiem a dłużnikiem czy innymi osobami.
- Z treści projektowanego przepisu 8091 §1 k.p.c. wynika, że komornik nie może w przypadku żadnej czynności poza kancelarią odstąpić od nagrywania obrazu i dźwięku, nawet jeżeli w sposób oczywisty z przebiegu czynności wynika, że nagranie nie będzie potrzebne w celach dowodowych, ani wtedy gdy dłużnik lub inne osoby nagrywane sprzeciwia się temu nagrywaniu, jak również gdy w inny sposób można zapewnić dowód z czynności (zob. tiret poniżej). Zgodnie z analizowanym przepisem projektu komornik ma obowiązek wyłącznie uprzedzić o nagrywaniu obrazu i dźwięku, i to tylko osoby uczestniczące w czynności, a nie wszystkie nagrywane



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

- W szczególności z treści projektowanego przepisu wynika, że komornik nie ma możliwości odstąpić od rejestrowania, gdy w inny niż nagranie obrazu i dźwięku sposób - dopuszczony prawem, adekwatny do przeprowadzanej czynności i mniej ingerujący w sferę prywatności - może zagwarantować prawidłowe przeprowadzenie czynności egzekucyjnych oraz jawność wewnętrzną postępowania egzekucyjnego. Przykładowo, zgodnie z art. 812 k.p.c. w czynnościach egzekucyjnych bierze udział nie tylko komornik (asesor lub aplikant komorniczy) oraz dłużnik, lecz również mogą w nich uczestniczyć inne osoby. Stosownie do treści art. 812 § 1 k.p.c. przy czynnościach egzekucyjnych oprócz wierzyciela i dłużnika, na żądanie stron lub według uznania komornika mogą być obecni świadkowie. Świadców powołuje się w liczbie nie większej niż po dwóch dla każdej ze stron. W takim wypadku czynność nagrywania staje się zbędna dowodowo, a co najmniej nieproporcjonalna. Jednocześnie powstanie następny problem, ponieważ na nagraniu potencjalnie znajdzie się nie tylko sam dłużnik (dłużnik może zresztą być wówczas nieobecny, o czym stanowi art. 812 §2 k.p.c.), lecz także świadkowie obecni podczas czynności. Oni również nie mogą się skutecznie sprzeciwić nagrywaniu, czy oddalić z miejsca nagrywania.
- Ze względu na specyfikę i dynamikę niektórych czynności egzekucyjnych w obszarze działania urządzenia rejestrującego znajdują się także osoby trzecie (np. pracownicy dłużnika, domownicy lub przebywający z innych tytułów w lokalu dłużnika), a nawet osoby przypadkowe. Nagranie może objąć także ich wizerunki i zachowanie, co nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia na gruncie zasady niezbędności, bowiem ich obecność nie jest związana z prowadzonymi przez komornika czynnościami egzekucyjnymi. Dodatkowo zostali oni pozbawieni nawet prawa do bycia uprzedzonym przez komornika o nagrywaniu, ponieważ z treści art. 8091 §1 k.p.c. wynika, że uprawnienie to przysługuje jedynie osobom uczestniczącym w czynności. Trzeba jednak przyznać, że w przeciwieństwie do dłużnika i świadków osoby trzecie mogą oddalić z miejsca wydarzeń.
- Z powodu wspomnianej powyżej specyfiki i dynamiki niektórych czynności egzekucyjnych komornik nie jest w stanie w każdym przypadku przewidzieć i zorganizować tak przebiegu tych czynności, aby w jak najmniejszym stopniu doszło do ingerencji samej czynności w sferę prywatności innych osób fizycznych. Czynnościom tym mogą towarzyszyć gwałtowne reakcje osób uczestniczących oraz osób trzecich. Ze względu na obowiązek każdorazowej rejestracji czynności, ingerencja związana z czynnością, zostanie „zwielokrotniona”, ponieważ zapis jej przebiegu będzie utrwalony, przechowywany, kopiowany oraz udostępniany innym osobom. Zważywszy na opisaną powyżej niedookreśloność projektowanego przepisu w zakresie wykorzystania otwiera to dalszy, trudny nawet do określenia zakres ingerencji w sferę prywatności osoby nagrywanej.



VI. Podstawa ustawowa zasad i trybu przetwarzania danych osobowych

6.1 Zgodnie z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP „Zasady i tryb gromadzenia i udostępniania informacji określa ustawa”. Jak już wskazywano w niniejszej opinii zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie (...)”, co można także oceniać w kontekście art. 51 ust.1, bowiem zgromadzenia i udostępnienie informacji o osobie, której dane dotyczą, bez jej zgody, prowadzi do ograniczenia zasady autonomii informacyjnej tejże osoby.

6.2 Jak wskazuje się w orzecnictwie art. 51 ust. 5 Konstytucji RP może zostać naruszony nie tylko w sytuacji braku jakiejkolwiek normy wymaganej przed ustrojodawcą, lecz również jeżeli została przyjęta regulacja podstawowa (wyrok TK z 12.12.2005 r., K 32/04, OTK-A 2005, Nr 11, poz. 132).

6.3 Ponadto w doktrynie i orzecnictwie wskazuje się, że „przetwarzanie i gromadzenie informacji o osobach trzecich spełni warunek konstytucyjności, jeżeli: nie powstaje ryzyko wykorzystywania tych danych także do celów pozaustawowych, a ponadto informacje te są chronione przed niepowołanym dostępem bądź przed wykorzystywaniem w celach niezgodnych z prawem i pierwotnym celem ich pozyskania” (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2012, Komentarz do art. 51, orz. z 23.6.2009 r., K 54/07, OTK 2009, Nr 6A, poz. 86).

6.4 W proponowanym art. 8091 k.p.c. ani w żadnym innym przepisie projektu ustawy o komornikach sądowych brak jest określania zasad i trybu i udostępniania nagrań zarejestrowanych przez komorników sądowych podczas wykonywania czynności egzekucyjnych poza siedzibą kancelarii, co powinno zostać uregulowane w ustawie ze względu na brzmienie art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

6.5 Art. 8091 § 2 k.p.c. wprowadza wyłącznie normę odsyłającą w tym zakresie do rozporządzenia przyznając Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do:

- a) określenia rodzaju urządzeń i środków technicznych służących do utrwalania obrazu i dźwięku,
- b) określenia sposobu przechowywania, odtwarzania i kopiowania zapisów,
- c) określenia sposobu i trybu udostępniania zapisu obrazu i dźwięku, mając na uwadze konieczność właściwego zabezpieczenia utrwalonego obrazu i dźwięku przed utratą, zniekształceniem lub nieuprawnionym ujawnieniem oraz zapewnienie ochrony praw osób uczestniczących w postępowaniu.

6.6 Proste zestawienie treści art. 51 ust.5 Konstytucji oraz projektowanego art 8091 § 2 k.p.c. w zakresie sformułowania „tryb udostępniania” wskazuje, że to co Konstytucja RP nakazuje do uregulowania w ustawie projektodawca przewiduje do unormowania w rozporządzeniu wykonującym ustawę.



VII. Porównanie innych rozwiązań prawnych

7.1 Porównanie treści przepisów (projektowane k.p.c. oraz obowiązującego k.p.k.) pokazuje, że w pewnym zakresie proponowane rozwiązanie może być wzorowane na art. 147 § 1 k.p.k. Zgodnie z tym przepisem k.p.k.: "Przebieg czynności protokolowanych może być utrwalony ponadto za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk, o czym należy przed uruchomieniem urządzenia uprzedzić osoby uczestniczące w czynności.". Według tego przepisu dopuszczalna jest rejestracja obrazu lub dźwięku lub obydwu płaszczyzn jednocześnie (poza przypadkami z art. 2 i 2a, w których wymagane są obydwie formy rejestracji). Co do zasady rejestracja obrazu lub dźwięku nie jest obligatoryjna (poza przypadkami określonymi w art. 147 § 2-2b k.p.k.). To zasadnicza różnica między tym przepisem k.p.k. a projektowanym obecnie w k.p.c. Ta właśnie nieobligatoryjność daje możliwość organowi procesowemu do adekwatnego stosowania tego środka, na co z kolei nie pozwalają komornikowi proponowane przepisy k.p.c.

7.2 W zakres czynności protokolowanych zgodnie z art. 143 § 1 k.p.k. wchodzi:

- 1) przyjęcie ustnego zawiadomienia o przestępstwie, wniosku o ściganie i jego cofnięcie;
- 2) przesłuchanie oskarżonego, świadka, biegłego i kuratora;
- 3) dokonanie oględzin;
- 4) dokonanie otwarcia zwłok oraz wyjęcie zwłok z grobu;
- 5) przeprowadzenie eksperymentu, konfrontacji oraz okazania;
- 6) przeszukanie osoby, miejsca, rzeczy i systemu informatycznego oraz zatrzymanie rzeczy i danych informatycznych;
- 7) otwarcie korespondencji i przesyłki oraz odtworzenie utrwalonych zapisów;
- 8) zaznajomienie podejrzanego z materiałami zebranymi w postępowaniu przygotowawczym;
- 9) przyjęcie poręczenia;
- 10) przebieg posiedzenia sądu, jeżeli stawia się na nim uprawnione osoby albo ich obecność jest obowiązkowa;
- 11) przebieg rozprawy.

7.3 Należy jednak zwrócić uwagę na czym polega odmienny charakter tych czynności. Konieczność nagrywania tych czynności procesowych ma na celu prawidłowe przeprowadzenie postępowania przygotowawczego, a następnie samego właściwego procesu karnego. Czynności takie jak: przesłuchanie oskarżonego, świadka, biegłego i kuratora (art. 143 § 1 pkt 2 k.p.k.), dokonanie oględzin (art. 143 § 1 pkt 3 k.p.k.), dokonanie otwarcia zwłok oraz wyjęcie zwłok z grobu (art. 143 § 1 pkt 4 k.p.k.), przeprowadzanie eksperymentu, konfrontacji oraz okazania (art. 143 § 1 pkt 5 k.p.k.), przeszukanie osoby, miejsca, rzeczy i systemu informatycznego oraz zatrzymanie rzeczy i danych informatycznych (art. 143 § 1 pkt 6 k.p.k.) otwarcie korespondencji i przesyłki oraz odtworzenie utrwalonych zapisów (art. 143 § 1 pkt 7 k.p.k.) należą do czynności dowodowych, gdyż szczegółowe regulacje ich dotyczące znajdują się w Dziale V k.p.k. pt. „Dowody”, które mają prowadzić do kompleksowego wyjaśnienia sprawy.



7.4 Natomiast przyjęcie poręczenia (art. 143 § 1 pkt 9 k.p.k.) jest jednym ze środków przymusu zawartym w Dziale VI k.p.k. pt. „Środki przymusu” w ramach rozdziału 28 „Środki zapobiegawcze”. Natomiast czynności: przyjęcie ustnego zawiadomienia o przestępstwie, wniosku o ściganie i jego cofnięcie (art. 143 § 1 pkt 1 k.p.k.), zaznajomienie podejrzanego z materiałami zebranymi w postępowaniu przygotowawczym (art. 143 § 1 pkt 8 k.p.k.), posiedzenia sądu (art. 143 § 1 pkt 10 k.p.k.) oraz rozprawa (art. 143 § 1 pkt 11 k.p.k.) są kluczowymi momentami postępowania karnego, które mogą nawet wpływać na ważność i podważalność postępowania. Czynności wymienione w poszczególnych kategoriach są przewidywalne, wcześniej przygotowane, biorą w nich udział ściśle określone osoby.

7.5 Takiej funkcji nie pełnią natomiast czynności egzekucyjne prowadzone przez komornika poza siedzibą kancelarii. Są to czynności bieżące i powszednie prowadzone w ramach działalności kancelarii komorniczej, nie będące czynnościami procesowymi, a rejestracja tych czynności byłaby prowadzona wyłącznie na wypadek zaistnienia sporu pomiędzy dłużnikiem a komornikiem. Jednakże co do istoty obowiązków rejestracji obrazu i dźwięku nie dotyczy czynności spornych, lecz czynności wykonywanych w ramach codziennych obowiązków opartych o wcześniej wydane rozstrzygnięcia.

7.6 Jako przykład regulacji prawnej przyjmującej odmienne rozwiązania w kwestii rejestrowania obrazu i dźwięku – niż projekt zmian w k.p.c. - należy wskazać ustawę z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Przykład ten pokazuje, że tworzono już regulację ustawową, w której w sposób zadowalający uwzględniano prawa osób, których dane dotyczą, jak również omówione powyżej inne zasady określone w Konstytucji RP. Jak wskazuje art. 1 ust 4 u.r.p.o. „Rzecznik wykonuje funkcje organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (krajowy mechanizm prewencji) w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192). Funkcję tę Rzecznik pełni od dnia 18 listopada 2011 r., kiedy w życie weszła ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Rozszerzenie kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich wynikało z przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Protokołu Fakultatywnego ONZ, który zobowiązał Państwa Strony do wyznaczenia organu wizytującego (uzasadnienie do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, druk nr 4044).

7.7 Rzecznik Praw Obywatelskich pełniąc funkcję organu wizytującego w ramach krajowego mechanizmu prewencji na podstawie art. 8 ust. 2 u.r.p.o. „Rzecznik regularnie sprawdza sposób traktowania osób pozbawionych wolności.” Zgodnie z art. 13 ust. 1a pkt 1) u.r.p.o. „Podczas wykonywania zadania, o którym mowa w art. 8 ust. 2 Rzecznik ma również prawo rejestrować dźwięk lub obraz w miejscach, w których przebywają osoby pozbawione wolności, za zgodą osób, które będą rejestrowane (...)”.



7.8 Jak trafnie wskazano w opinii prawnej w sprawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (druk sejmowy nr 4044) prawo rejestrowania obrazu i dźwięku podczas wykonywania zadań przez Rzecznika wymaga rozwinięcia w postaci przepisów określających sposób postępowania z zarejestrowanym materiałem. Przepisy w tym zakresie mają odgrywać rolę gwarancyjną, w szczególności z punktu widzenia osób uczestniczących w rejestrowanym spotkaniu z Rzecznikiem. Pogląd ten podzielała również Rada Ministrów w stanowisku wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

7.9 W kontekście zakresu przedmiotowej opinii, należy wskazać, że tak jak rejestracja obrazu lub dźwięku w miejscach pozbawienia wolności ma pełnić funkcję gwarancyjną dla osadzonych i wystarczające w tym celu jest nagrywanie wyłącznie za zgodą rejestrowanych, tak nagrywanie czynności egzekucyjnych przez komornika wyłącznie po uprzednim poinformowaniu o rejestracji, co ma zgodnie z uzasadnieniem do nowelizacji k.p.c. działać na korzyść dłużnika jest nieproporcjonalne do celu. Rejestracja obrazu i dźwięku wyłącznie po uzyskaniu zgody osób, których wizerunek jest rejestrowany byłoby wystarczające dla zapewnienia ochrony interesów dłużnika. Przepis powinien również zawierać ograniczenie kręgu osób, których może dotyczyć rejestracja dokonywana przez komornika.

7.10 W konsekwencji art. 13 ust. 1b u.r.p.o. określa również na poziomie ustawowym zasady przechowywania i udostępniania zarejestrowania obrazu i dźwięku. Zgodnie z tą regulacją: „Zarejestrowany obraz i dźwięk:

- 1) przechowuje się w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, w pomieszczeniach zabezpieczonych przed dostępem osób nieupoważnionych, przez okres niezbędny w danej sprawie, jednak nie dłużej niż przez 10 lat,
- 2) udostępnia się osobie, która została zarejestrowana, a także jej przedstawicielowi ustawowemu lub pełnomocnikowi."

VIII. Wnioski

8.1 Propozycja legislacyjna zawarta w art. 181 pkt 10 projektu ustawy o komornikach sądowych (nr z wykazu UD146) polegającej na dodaniu art. 8091 do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1822) zawiera przepisy ingerujące w prawo do prywatności oraz prawo do ochrony danych osobowych i dlatego powinna być oceniana co najmniej z punktu widzenia przepisów Konstytucji RP regulujących wspomniane gwarancje, tj. art. 47 i art. 51 w zw. z art. 31 ust.3 Konstytucji RP.

8.2 W ocenie sporządzającego opinię projektowane rozwiązanie narusza wynikające z Konstytucji RP:

- wymóg dostatecznej określoności przepisu prawa,





Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

- warunek niezbędności,
- wymóg ustawowej podstawy regulowania ograniczania praw i wolności oraz czynności gromadzenia i udostępniania danych osobowych.

8.3 Projektowany przepis art. 8091 k.p.c. nie spełnia wymogu dostatecznej określoności przepisu ustawy w następującym zakresie:

- nie wskazano w nim celu, w jakim zostanie wykorzystany zarejestrowany materiał,
- nie określono w nim katalogu lub chociaż kręgu osób, które będą uprawnione do udostępnienia im zarejestrowanych nagrań,
- nie określono w nim czasu przechowywania zarejestrowanego nagrania,
- nie wskazano w nim sposobu realizacji „ochrony praw osób uczestniczących w postępowaniu” oraz innych osób, mimo że projektodawca dostrzega potrzebę uregulowania kwestii pierwszej kategorii osób, jednak przenosi tą regulację na poziom rozporządzenia do ustawy.

8.3 Wyrażona w Konstytucji RP zasada niezbędności jest rażąco naruszana w projektowanym art. 8091 k.p.c. z następujących przyczyn:

- Rejestracja obrazu i dźwięku, do której obowiązany ma być komornik jest dokonywana „na wszelki wypadek”, jak przyznaje to sam projektodawca w uzasadnieniu, wskazując jako jedyne usprawiedliwienie propozycji możliwość zaistnienia sporu pomiędzy komornikiem a dłużnikiem (nagranie mam wówczas pozwolić na kontrolę sądu i stron).
- Nagrywanie obrazu i dźwięku ma dotyczyć każdej czynności egzekucyjnej, bez względu na rodzaj czynności, charakter i wielkość samego zobowiązania (np. czynność egzekucyjna dotyczy nieuiszczenia przez dłużnika zobowiązania w wysokości kilkudziesięciu złotych), czy brak zaistnienia sytuacji spornej pomiędzy komornikiem a dłużnikiem czy innymi osobami.
- Z treści projektowanego przepisu 8091 §1 k.p.c. wynika, że komornik nie może w przypadku żadnej czynności poza kancelarią odstąpić od nagrywania obrazu i dźwięku, nawet jeżeli w sposób oczywisty z przebiegu czynności wynika, że nagranie nie będzie potrzebne w celach dowodowych, ani wtedy gdy dłużnik lub inne osoby nagrywane sprzeciwia się temu nagrywaniu, jak również gdy w inny sposób można zapewnić dowód z czynności (zob. tiret poniżej).
- W szczególności z treści projektowanego przepisu wynika, że komornik nie ma możliwości odstąpić od rejestrowania, gdy w inny niż nagranie obrazu i dźwięku sposób - dopuszczony prawem, adekwatny do przeprowadzanej czynności i mniej ingerujący w sferę prywatności - może zagwarantować prawidłowe przeprowadzenie czynności egzekucyjnych oraz jawność wewnętrzną postępowania egzekucyjnego.
- Ze względu na specyfikę i dynamikę niektórych czynności egzekucyjnych w obszarze działania urzędu rejestrującego znajdują się także osoby trzecie (np. pracownicy dłużnika, domownicy lub przebywający z innych tytułów w lokalu dłużnika), a nawet



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

osoby przypadkowe. Nagranie może objąć także ich wizerunki i zachowanie, co nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia na gruncie zasady niezbędności, bowiem ich obecność nie jest związana z prowadzonymi przez komornika czynnościami egzekucyjnymi.

- Z powodu wspomnianej powyżej specyfiki i dynamiki niektórych czynności egzekucyjnych komornik nie jest w stanie w każdym przypadku przewidzieć i zorganizować tak przebiegu tych czynności, aby w jak najmniejszym stopniu doszło do ingerencji samej czynności w sferę prywatności innych osób fizycznych. Czynnościom tym mogą towarzyszyć gwałtowne reakcje osób uczestniczących oraz osób trzecich. Ze względu na obowiązek każdorazowej rejestracji czynności ingerencja związana z czynnością zostanie „zwielokrotniona”, ponieważ zapis jej przebiegu będzie utrwalony, przechowywany, kopiowany oraz udostępniany innym osobom. Zważywszy na opisaną powyżej niedookreśloność projektowanego przepisu w zakresie wykorzystania zapisu otwiera to dalszy, trudny nawet do określenia zakres ingerencji w sferę prywatności osoby nagrywanej.

8.4 W proponowanym art. 8091 k.p.c. ani w żadnym innym przepisie projektu ustawy o komornikach sądowych brak jest określania zasad i trybu udostępniania nagrań zarejestrowanych przez komorników sądowych podczas wykonywania czynności egzekucyjnych poza siedzibą kancelarii, co powinno zostać uregulowane w ustawie ze względu na brzmienie art. 51 ust. 5 Konstytucji RP.

8.5 Zestawienie treści art. 51 ust. 5 Konstytucji oraz art. 8091 § 2 k.p.c. w zakresie sformułowania „tryb udostępniania” wskazuje, że to co Konstytucja RP nakazuje do uregulowania w ustawie projektodawca przewiduje do unormowania w rozporządzeniu wykonującym ustawę.



Dr hab. prof. UO, Radca Prawny Dariusz Szostek

Ocena zasadności ustanowienia w projekcie ustawy o komornikach sądowych - Ministra Sprawiedliwości jako administratora systemu teleinformatycznego dokumentacji prowadzonej przez Kancelarię Komorniczą (art. 100 projektu)

I. Opiniowany przepis

W przedłożonym projekcie ustawy o komornikach sądowych (projekt z 22 listopada 2016 r. w art. 100 wskazano, iż:

1. Dla każdej sprawy z zakresu, o którym mowa w art. 3 ust. 3, komornik tworzy akta. Akta spraw są prowadzone i przechowywane w systemie teleinformatycznym.
2. Komornik zapewnia uczestnikom postępowania egzekucyjnego dostęp do akt w kancelarii komorniczej oraz za pośrednictwem kont w systemie teleinformatycznym. Na żądanie sądu i innych organów nadzoru komornik udostępnia akta w systemie teleinformatycznym, a w razie potrzeby przesyła także pomocniczy zbiór dokumentów.
3. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, warunki, sposób i tryb prowadzenia oraz udostępniania uczestnikom postępowania oraz organom nadzoru dokumentów, o których mowa w ust. 1 i 4, mając na względzie zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony danych w nich zawartych, jak również sprawne funkcjonowanie systemu teleinformatycznego, o którym mowa w ust. 2.
4. Urządzenia ewidencyjne w postaci repertorium, wykazów i ksiąg pomocniczych prowadzi się systemem roczników i zamyka się w ostatnim dniu roku kalendarzowego, w którym zostały założone.
5. Dokumentacja, o której mowa w ust. 1 i 4, jest prowadzona w systemie teleinformatycznym, którego administratorem jest Minister Sprawiedliwości. Do dokumentacji tej stosuje się odpowiednio przepisy wydane na podstawie art. 5 ust. 2a-2c ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1446, z późn. zm.)¹.

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 566 i 978 oraz z 2016 r. poz. 352 i 1020).



6. Akta spraw oraz urządzenia ewidencyjne stanowiące materiały archiwalne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach wchodzi do państwowego zasobu archiwalnego.
7. Akta spraw oraz całość dokumentacji i urządzeń ewidencyjnych związanych z prowadzeniem kancelarii są przechowywane w siedzibie kancelarii. Powyższe nie uchybia przepisom ust. 5 oraz art. 101.

II. Uwagi odnośnie projektu przepisu

Analizując projektowany przepis należy pozytywnie odnieść się do koncepcji z informatyzowania dokumentacji w ramach postępowania egzekucyjnego i przechowywania ich wyłącznie w postaci elektronicznej w systemie teleinformatycznym, a także udostępniania ich za pośrednictwem kont w systemie teleinformatycznym. Koncepcja ta wpisuje się w informatyzację postępowania cywilnego, w tym regulacje ustawy zmieniającej kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 15 lipca 2016r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 218). Rozwiązanie to zasługuje na aprobatę, także ze względu na fakt, iż począwszy od 1 stycznia 2016 roku, w związku z wejściem w życie przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE dokument, w szczególności elektroniczny – może przybierać postać nagrania audio – wideo, multimedialnego a nie tylko tekstu (w tym także z przeprowadzonych czynności egzekucyjnych) i w przypadku tradycyjnych papierowych akt, byłby utrudniony sposób jego przechowywania.

Niestety regulacja ustawy we wskazanym zakresie, powoduje szereg trudności interpretacyjnych ale także natury konstytucyjnej.

W projekcie ustawy nie przesądzono kwestii podmiotu odpowiedzialnego za stworzenie, wdrożenie oraz utrzymanie systemu teleinformatycznego do przechowywania dokumentów przez komornika. Nie nałożono takiego obowiązku ani na Krajową Radę Komorniczą (brak także delegacji w tym zakresie dla przepisów wykonawczych) ani na poszczególne izby komornicze. Pośrednio można wnioskować, iż skoro administratorem systemu teleinformatycznego ma być Minister Sprawiedliwości to na nim powinien ciążyć obowiązek utworzenia, wdrożenia oraz utrzymania systemu teleinformatycznego oraz nieodpłatnego udostępnienia systemu komornikom. Brak przepisu wyraźnie o tym przesądzającego.

Wątpliwości budzi kwestia dopuszczalności roli Ministra Sprawiedliwości jako administratora systemu teleinformatycznego do przechowywania akt komorniczych. Zbliżony problem był już przedmiotem wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 16 marca 2015r. do Trybunału Konstytucyjnego RP o zbadanie zgodności m.in. zapisu umożliwiającego Ministrowi Sprawiedliwości administrowania systemem teleinformatycznym a co za tym idzie administrowanie, przetwarzanie i zabezpieczanie



Krajowa Rada Komornicza

ul. Szpitalna 4/10 | 00-031 Warszawa | tel. 22 827 71 13 | faks 22 827 29 76 | krk@komornik.pl | www.komornik.pl

danych osobowych zawartych a w aktach przez Ministra Sprawiedliwości. W świetle art. 51 ust. 2 Konstytucji RP oraz generalnego zakazu przetwarzania tzw. danych wrażliwych, nie ma dzisiaj rozwiązań teleinformatycznych w tym administrowania systemem teleinformatycznym bez jednoczesnego zezwolenia na przetwarzanie danych osobowych w systemach teleinformatycznych. Komornicy w ramach postępowania egzekucyjnego wykonują wyroki sądowe i mają do nich dostęp w zakresie określonym kodeksem postępowania cywilnego.

Administrowanie przez Ministra Sprawiedliwości systemem teleinformatycznym obsługujący komorników, a co za tym idzie administrowanie danymi osobowymi i jak się wydaje dostęp online do administrowanych dokumentów może naruszać art. 10 Konstytucji RP, oraz w naturalny sposób otwiera dyskusję nad jego dostępem do informacji o sprawowaniu czynności wymiaru sprawiedliwości. Sama świadomość kontroli władzy wykonawczej nad środkami przetwarzania informacji zawartych w aktach komorniczych może łączyć się z przekroczeniem granicy kontroli administracyjnej Ministra Sprawiedliwości, tym bardziej iż zgodnie z opiniowanym projektem nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością komorników na podstawie art. 106 ma charakter zwierzchni. Bezpośredni nadzór administracyjny – który sprawują prezesi sądów apelacyjnych, sądów okręgowych oraz rejonowych.

Wskazywane zagadnienie dotyczy pytania o granicę ingerencji Ministra Sprawiedliwości w działalność sądownictwa powszechnego, działalność komorników i jego obowiązki względem nich. W obecnym stanie prawnym jest ona wyznaczana dyrektywami wyinterpretowanymi z zasady podziału i równowagi władz (zob. w szczególności art. 10 Konstytucji RP oraz instrukcyjne wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotycząc tzw. "jądra kompetencyjnego" sądownictwa i pojęcia nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów powszechnych, zob. orzeczenie z dnia 9 listopada 1993 r. K 11/93, a także wyroki z dnia 27 marca 2013 r. K 27/12, z dnia 7 listopada 2013 r. K 31/12, z dnia 8 maja 2014 r. U 9/132)². W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. uzasadnienie wyroku K45/07 z dnia 15 stycznia 2009 r.)³ Trybunał Konstytucyjny poddał dogłębnej analizie pojęcie „nadzoru administracyjnego” stwierdzając, że organy państwa, „ponoszą odpowiedzialność za stworzenie warunków finansowych i organizacyjnych dla funkcjonowania systemu sądownictwa. To państwo ma prowadzić do racjonalnego i prawidłowego wykorzystywania środków budżetowych przeznaczonych na funkcjonowanie sądownictwa. Podejście innych organów władzy państwowej do sądów powinno być zgodne z Europejską kartą ustawowych zasad dotyczących sędziów i innych podmiotów sprawujących wymiar sprawiedliwości (uchwaloną 10 lipca 1998 r. przez Radę Europy)”. Nadzór administracyjny nad działalnością polega na weryfikacji zewnętrznej, formalnej, określonych wyżej sfer działalności.

Jeśli zestawić powyższe uwagi z celem i potencjalnymi funkcjami projektowanego systemu teleinformatycznego to okazuje się, że Minister Sprawiedliwości odpowiadałby

² Opubl. w bazie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na stronie www.trybunal.gov.pl.

³ Opubl. w bazie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na stronie www.trybunal.gov.pl.



za administrowanie narzędziem informatycznym służącym do innego niż nadzór zwierzchni kontrolowania komorników.

Umieszczenie Ministra Sprawiedliwości w roli administratora systemu będzie rodzić oczywiste wątpliwości ze względu na przesunięcie środków (system teleinformatyczny) i efektów pracy komorników (wiadomości w nim przechowywane i przesyłane) bezpośrednio pod faktyczną kontrolę organu władzy wykonawczej z pominięciem nadzoru administracyjnego sprawowanego przez prezesów sądów.

III. Wnioski

Biorąc pod uwagę wątpliwości dotyczące podmiotu odpowiedzialnego za stworzenie, wdrożenie oraz utrzymanie systemu teleinformatycznego o którym mowa w art. 100 projektu opiniowanej ustawy, brak przepisów wykonawczych dotyczących przekazania tychże kompetencji samorządowi komorniczemu, a także poniesienia kosztów utrzymania systemu a także wątpliwości zarówno konstytucyjne jak i związane ze zwierzchnim nadzorem Ministra Sprawiedliwości a nie bezpośrednim oraz administracyjnym w aspekcie administrowania przez niego systemem teleinformatycznym do prowadzenia i przechowywania akt sprawy sugeruje się wykazanie tychże wątpliwości w ramach procesu legislacyjnego oraz przekazanie administrowania systemem teleinformatycznym o którym mowa w art. 100 projektu ustawy o komornikach sądowych Krajowej Radzie Komorniczej, tym bardziej iż w ramach wskazanego w rozdziale 8 projektu nadzoru nad komornikami zostały wskazane wystarczające przesłanki umożliwiające Ministrowi Sprawiedliwości w ramach nadzoru zwierzchniego uzyskiwanie dostępu do nadzorowanych czynności. Nie wydaje się aby taki dostęp jako administratora był ciągły i de facto nieograniczony.