Ministerstwo
Sprawiedliwości

Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji

DWOiP-VI.0512.9.2026
Warszawa, 09 września 2026 r.

Pan
[redacted]

ZAWIADOMIENIE O SPOSOBIE ZAŁATWIENIA PETYCJI

Ministerstwo Sprawiedliwości, działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870), zawiadamia, że petycja z dnia 2 czerwca 2026 r., dotycząca podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę przepisów dotyczących nadzoru nad komornikami sądowymi w zakresie obowiązku wskazania podstaw prawnych rozstrzygnięć w pismach i wyjaśnieniach organów nadzoru oraz jednoznacznego zdefiniowania praw dłużnika do zwrotu nienależnie pobranych środków, nie została uwzględniona.

UZASADNIENIENIE

Zgodnie z ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 882), dalej u.k.s., nadzór nad komornikami obejmuje m.in. nadzór judykacyjny i administracyjny (art. 165 u.k.s.). Ustawodawca wyraźnie rozdzielił te dwa rodzaje nadzoru, wskazując jednocześnie, że nadzór administracyjny nie może wkraczać w działania należące do sfery nadzoru judykacyjnego.

Organy nadzoru administracyjnego, w tym prezesi właściwych sądów, wykonują określone ustawą kompetencje kontrolne i nadzorcze. W ramach tych kompetencji mogą m.in. zapoznawać się z czynnościami komornika, żądać udostępnienia akt, informacji i wyjaśnień oraz dokonywać ocen działalności komornika w zakresie określonym ustawą.

Istotne jest przy tym, że wykonywanie tych kompetencji nie następuje co do zasady w formie decyzji administracyjnych rozstrzygających o prawach lub obowiązkach strony w indywidualnej sprawie administracyjnej. Pisma kierowane w ramach sprawowania nadzoru administracyjnego, w tym odpowiedzi na skargi czy zalecenia powizytacyjne, mają co do zasady charakter czynności nadzorczych, kontrolnych lub informacyjnych.

Z samego faktu, że pismo zostało wydane przez organ publiczny i zawiera ocenę określonego zachowania komornika, nie można wyprowadzać wniosku, że musi ono spełniać wszystkie wymagania formalne przewidziane dla decyzji administracyjnej.

+48 22 52 12 888
kontakt@ms.gov.pl
www.gov.pl/sprawiedliwosc

Al. Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa P-33

Kodeks postępowania administracyjnego określa wymagania dotyczące decyzji administracyjnych, w tym elementy ich uzasadnienia. Wymagania te odnoszą się jednak do decyzji administracyjnych jako określonej prawem formy działania organu administracji publicznej. Stanowiska zajmowane przez prezesa sądu lub sędziego wizytatora w ramach sprawowania nadzoru administracyjnego nad komornikiem nie są decyzjami administracyjnymi, a zatem nie są objęte obowiązkiem wskazania podstawy prawnej rozstrzygnięcia właściwym dla decyzji administracyjnej.

Takiego generalnego obowiązku nie ustanawiają również przepisy ustawy o komornikach sądowych regulujące sprawowanie nadzoru administracyjnego nad komornikami.

Ustawa ta określa zakres kompetencji organów nadzoru oraz instrumenty, którymi organy te mogą się posługiwać, nie wprowadza natomiast wymogu, aby każde pismo zawierające ocenę działalności komornika zawierało odrębną, formalnie wyodrębnioną podstawę prawną wraz z przytoczeniem wszystkich przepisów, na których oparto stanowisko.

Brak formalnego obowiązku wskazywania podstawy prawnej nie oznacza natomiast dowolności w rozpatrywaniu skarg.

Przepisy regulujące działalność sądów powszechnych oraz postępowanie w sprawach skarg i wniosków nakładają na właściwe organy obowiązek rzetelnego rozpatrzenia przedstawionej sprawy.

Zgodnie z przepisami ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych skargi i wnioski dotyczące działalności sądów rozpatruje się bez zbędnej zwłoki, a przepisy te określają również właściwość organów do ich rozpoznawania oraz zasady postępowania w sprawach dotyczących działalności administracyjnej sądu.

Szczegółowy tryb postępowania w sprawach skarg i wniosków określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie skarg i wniosków dotyczących działalności sądów powszechnych.

Z punktu widzenia omawianej kwestii szczególne znaczenie ma § 6 tego rozporządzenia, zgodnie z którym, jeżeli rozpatrzenie skargi wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia okoliczności sprawy, organ właściwy zbiera niezbędne dowody, informacje lub wyjaśnienia.

Regulacja ta wskazuje, że istotą postępowania skargowego jest rzeczywiste zbadanie przedstawionych zarzutów. Organ nie powinien zatem ograniczać się do formalnego odnotowania skargi i udzielenia odpowiedzi, która nie odnosi się do jej rzeczywistego przedmiotu.

Odpowiedź powinna pozwalać na ustalenie czy zarzuty zostały rozpoznane, jakie okoliczności zostały zweryfikowane oraz jakie stanowisko organ zajął w odniesieniu do przedstawionych twierdzeń.

Powyższe nie oznacza bynajmniej, że przywoływanie podstawy prawnej w odpowiedziach na skargi, wystąpieniach nadzorczych czy zaleceniach powizytacyjnych jest zbędne.

Przeciwnie, w sytuacjach, w których zarzuty dotyczą konkretnego przepisu prawa albo gdy stanowisko organu opiera się na określonej normie prawnej, wskazanie właściwej podstawy prawnej należy ocenić jako praktykę pożądaną.

Pozwala ona adresatowi pisma lepiej zrozumieć przyczyny zajęcia określonego stanowiska, ułatwia weryfikację prawidłowości dokonanej oceny, zwiększa przejrzystość działania organu i sprzyja budowaniu zaufania do organów sprawujących nadzór.

Jednocześnie należy zachować proporcjonalność. Zakres przedstawianej argumentacji prawnej powinien odpowiadać charakterowi sprawy, przedmiotowi zarzutów oraz skutkom podejmowanego działania. Trzeba bowiem zauważyć, że nie w każdej sprawie możliwe jest podanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia, w związku z czym wprowadzenie takiego obowiązku w każdym przypadku nie jest uzasadnione.

Jeżeli w danej sprawie skarżący ma zastrzeżenia dotyczące sposobu rozpatrzenia skargi, może skorzystać z prawa wniesienia skargi do organu wyższego stopnia.

W związku z powyższym postulat dokonania zmian legislacyjnych w tym zakresie należy uznać za niezasadny.

Odnosząc się natomiast do drugiego z postulatów petycji, tj. jednoznacznego zdefiniowania praw dłużnika do zwrotu nienależnie pobranych środków, należy wskazać, że analiza obowiązujących regulacji prowadzi do wniosku, że kwestie związane z ewidencjonowaniem środków pieniężnych, ich rozliczaniem oraz dokonywaniem wypłat na rzecz osób uprawnionych zostały już uregulowane w sposób zapewniający możliwość ustalenia wysokości i przeznaczenia środków pobranych w toku postępowania egzekucyjnego. W konsekwencji nie zachodzi potrzeba wprowadzania do ustawy dodatkowej, szczególnej regulacji definiującej prawo dłużnika do zwrotu każdej kwoty pobranej nienależnie.

W pierwszej kolejności wskazać należy na treść art. 155 u.k.s. Przepis ten nakłada na komornika obowiązek prowadzenia odrębnych akt dla każdej sprawy oraz zapewnienia uczestnikom postępowania dostępu do akt, zarówno w kancelarii, jak i za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Rozwiązanie to ma istotne znaczenie również z punktu widzenia kontroli prawidłowości rozliczeń finansowych prowadzonych w ramach postępowania egzekucyjnego. Dokumentacja sprawy pozwala bowiem na odtworzenie przebiegu postępowania oraz zweryfikowanie czynności podejmowanych przez komornika.

Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie zawiera rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad prowadzenia biurowości, rachunkowości i ewidencji operacji finansowych kancelarii komorniczych
(t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1256), dalej rozporządzenie.

W szczególności, zgodnie z § 25 rozporządzenia, dla każdej sprawy komornik prowadzi odrębną kartę rozliczeniową. Karta ta obejmuje części „A", „B" i „C", przy czym w części dotyczącej rozliczeń odnotowywane są operacje finansowe związane ze sprawą. Co istotne, przepis § 25 ust. 5 rozporządzenia stanowi, że na karcie rozliczeniowej

odnotowuje się każdą pobraną lub wydaną kwotę w dniu jej pobrania lub wydania, a karta jest prowadzona na bieżąco.

Powyższa regulacja ma szczególne znaczenie z punktu widzenia postulowanego w petycji prawa do odzyskania kwot pobranych nienależnie. Obowiązujące przepisy zapewniają bowiem możliwość ustalenia, jakie kwoty zostały pobrane, kiedy nastąpiło ich pobranie, jakie kwoty zostały następnie wydane lub rozliczone oraz jaki jest aktualny stan rozliczeń w konkretnej sprawie. Nie występuje zatem luka o charakterze ewidencyjnym lub proceduralnym, która wymagałaby uzupełnienia poprzez ustanowienie dodatkowej regulacji ustawowej.

Istotne znaczenie ma również § 32 rozporządzenia, zgodnie z którym komornik prowadzi ewidencję operacji finansowych w sposób prawidłowy i przejrzysty, a wszystkie rozliczenia z uczestnikami postępowania egzekucyjnego w zakresie rozchodów przeprowadza za pośrednictwem rachunku bankowego, wyjątkowo zaś gotówką. Regulacja ta zapewnia przejrzystość przepływów finansowych oraz możliwość ich weryfikacji.

Z kolei § 33 rozporządzenia określa podstawowe urządzenia służące do ewidencji operacji finansowych kancelarii komorniczych, tj. księgę pieniężną oraz kwitariusz przychodów. Określenie tych urządzeń oraz zasad ich prowadzenia tworzy system ewidencyjny pozwalający na odtworzenie operacji finansowych dokonywanych przez kancelarię.

Na szczególne podkreślenie zasługuje również § 39 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym osobie uprawnionej komornik przesyła pieniądze w drodze przelewu na wskazany rachunek bankowy, a w przypadku braku wskazania rachunku dokonuje przekazu pocztowego. Jedynie wyjątkowo dopuszczalna jest wypłata gotówkowa z kasy kancelarii. Przepis ten wskazuje zatem na obowiązek dokonania wypłaty środków osobie, której środki te przysługują, oraz określa podstawowy sposób realizacji takiej wypłaty.

System ten jest uzupełniony regulacją § 43 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia, zgodnie z którą w księdze pieniężnej ujmuje się również sumy błędnie przyjęte, przekazywane innym komornikom lub zwracane nadawcom. Rozwiązanie to potwierdza, że obowiązujące przepisy rachunkowe przewidują również sposób ewidencjonowania środków, które nie powinny pozostać w dyspozycji kancelarii.

W konsekwencji należy stwierdzić, że obowiązujące regulacje tworzą spójny mechanizm obejmujący zarówno dokumentowanie czynności i operacji finansowych w aktach sprawy, jak i ich bieżącą ewidencję oraz zasady dokonywania wypłat. Mechanizm ten umożliwia ustalenie, czy określona kwota została pobrana zasadnie, a w przypadku stwierdzenia, że środki podlegają zwrotowi – ich odpowiednie rozliczenie i przekazanie osobie uprawnionej.

Należy przy tym odróżnić uregulowanie zasad ewidencji i rozliczania środków przez komornika od ustanowienia w ustawie odrębnej, materialnoprawnej definicji „prawa dłużnika do zwrotu nienależnie pobranej kwoty". Sam fakt, że przepisy nie zawierają sformułowania odpowiadającego literalnie postulatowi zawartemu w petycji, nie oznacza występowania luki prawnej. Ocena konieczności zwrotu konkretnej kwoty następuje bowiem w oparciu o całokształt przepisów regulujących postępowanie egzekucyjne, jego rozliczenie oraz skutki dokonanych czynności.

Za istotne należy uznać również to, że art. 155 u.k.s. oraz przepisy rozporządzenia dotyczące dokumentacji i ewidencji finansowej wzajemnie się uzupełniają. Ustawa zapewnia istnienie i dostępność dokumentacji sprawy, natomiast rozporządzenie precyzuje sposób dokumentowania i ewidencjonowania operacji finansowych. W szczególności § 25, § 32, § 33 i § 39 rozporządzenia tworzą rozwiązania pozwalające na przejrzyste ustalenie stanu rozliczeń oraz dokonanie wypłaty osobie uprawnionej.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że obowiązujący stan prawny w sposób wystarczający zabezpiecza możliwość ustalenia i rozliczenia kwot pobranych w toku postępowania egzekucyjnego, w tym kwot pobranych nienależnie. Brak jest zatem podstaw do przyjęcia, że istnieje luka prawna wymagająca wprowadzenia szczególnego przepisu jednoznacznie definiującego prawo dłużnika do zwrotu nienależnie pobranych kwot.

W związku z powyższym postulat dokonania zmian legislacyjnych w tym zakresie należy uznać za niezasadny, a obowiązujące regulacje – za wystarczające do zapewnienia prawidłowego dokumentowania, ewidencjonowania i rozliczania środków pieniężnych w postępowaniu egzekucyjnym.

Z tych względów postulowana przez Pana zmiana przepisów prawnych, nie została uznana za zasadną.

Pouczenie:

zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z wyrazami szacunku
Tomasz Kozłowski
Zastępca Dyrektora
Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji
/podpisano elektronicznie/

Potwierdzam zgodność wydruku z dokumentem wydanym w postaci elektronicznej:

Identyfikator dokumentu	6609416.18807727.14677296
Nazwa dokumentu	Odpowiedź na petycję.pdf
Tytuł dokumentu	Odpowiedź na petycję
Sygnatura dokumentu	DWOiP-VI.0512.9.2026
Data dokumentu	2026-09-09 08:23:25
Skrót dokumentu	3BC1286471AA7821D38CF500A7434428031FDD48
Wersja dokumentu	1.4
Data podpisu	2026-09-09
Sygnatariusz	Tomasz Adam Kozłowski
Stanowisko	Zastępca Dyrektora
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego
	EZD 3.132.66.66.
Data wydruku:	2026-09-09 10:43:16
Autor wydruku:	Borzemska Katarzyna w zastępstwie za . Sekretariat DWOiP-VI