



Sygn. akt I NO 193/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Paweł Księżak

w sprawie z wniosku Ministra Sprawiedliwości
o uchylenie uchwały nr (...) Krajowej Rady Komorniczej z dnia 25 czerwca 2019 r.,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 1 lipca 2020 r.,

uchyla uchwałę.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 19 grudnia 2019 r. Minister Sprawiedliwości (dalej: Minister) działając na podstawie art. 215 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 121, ze zm.; dalej: u.k.s.), wniósł o uchylenie, jako sprzecznej z prawem, uchwały nr (...) Krajowej Rady Komorniczej (dalej: Rada) z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości kosztów za zamieszczanie ogłoszeń wymaganych przez przepisy prawa.

Minister wskazał, że do zakresu działania Rady należy m.in. prowadzenie strony internetowej Krajowej Rady Komorniczej w celu zamieszczania wymaganych przez przepisy prawa ogłoszeń i informacji (art. 202 ust. 1 pkt 16 u.k.s.) oraz

utworzenie i prowadzenie systemu teleinformatycznego obsługującego elektroniczne licytacje publiczne (art. 202 ust. 1 pkt 19 u.k.s.). Zwrócił przy tym uwagę, że koszt zamieszczenia ogłoszenia na stronie internetowej prowadzonej przez Radę stanowi wydatek, z tytułu którego komornikowi przysługuje zwrot określony ustawą (art. 5 w zw. z art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych, Dz.U. z 2019 r., poz. 2363, ze zm.; dalej: u.k.k.).

Nawiązując do tych ustaleń Minister stwierdził, że stawki przyjęte w kwestionowanej uchwale nr (...) mają charakter dowolny i nie ma możliwości ustalenia sposobu ich wyliczenia. W ocenie Ministra brak uzasadnienia uchwały pozbawia ją przejrzystości i nie pozwala na zweryfikowanie wysokości uchwalonych stawek, jak i powodów przyjęcia znacznej rozbieżności kwotowej między tymi stawkami. Okoliczności te świadczą o niezgodności wspomnianej uchwały z prawem, w szczególności z art. 12 u.k.k.

Pismem z dnia 20 stycznia 2020 r. Rada ustosunkowała się do wniosku Ministra stwierdzając, że nie zasługuje na uwzględnienie i jako oczywiście bezzasadny winien zostać w całości oddalony.

W ramach przytoczonej argumentacji Rada wskazywała, że zamieszczanie ogłoszeń na jej stronie internetowej wiąże się zawsze z wydatkami, które powinien ponosić komornik. Może on następnie żądać ich zwrotu od uczestników postępowania egzekucyjnego na zasadach określonych ustawą. W ocenie Rady ustawodawca nie określił sposobu ustalania stawek za zamieszczanie ogłoszeń przez administratorów stron internetowych, ani nie wskazał kryteriów ich ustalania. Zostały one zatem określone w uchwale Rady. Ponieważ jednak Rada nie jest podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą, stąd też przyjęte przez nią stawki nie służą uzyskiwaniu dochodu. Zostały ustalone w taki sposób, aby zapewnić pokrycie wydatków związanych z realizacją obowiązku nałożonego na Radę przez ustawodawcę i pozyskaniu środków, na utworzenie, utrzymanie oraz modernizację systemu. Rada podkreśliła przy tym, że przyjęcie w uchwale stawek stosowanych za zamieszczanie poszczególnych ogłoszeń miało wyłącznie cel informacyjny. Chodziło o wskazanie, jakie stawki będą wykazywane we wniosku o przyznanie wynagrodzenia lub w fakturze, o których mowa w art. 10 ust. 2 u.k.k. Miało to zatem ułatwić komornikom prowadzącym postępowanie egzekucyjne,

określanie wysokości żądanych od stron zaliczek na poczet tych kosztów (art. 7 ust. 1 i 3 u.k.k.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Jurysdykcja Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie wynika z art. 215 u.k.s., który jednak ani nie reguluje kompleksowo tego postępowania ani też wyraźnie nie odsyła w tym zakresie do przepisów odrębnych. Tym niemniej, sposób ukształtowania kognicji Sądu Najwyższego w art. 215 ust. 2 u.k.s., jak i wcześniejsze orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących kontroli uchwał organów samorządu zawodowego, nie pozostawiają wątpliwości, że Sąd Najwyższy musi w tym wypadku stosować odpowiednio przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej (zob. wyroki z dnia: 18 września 2014 r., III ZS 3/14; 10 stycznia 2019 r., I NO 40/18; 24 września 2019 r., I NO 122/19). Wynika stąd m.in., że Sąd Najwyższy rozpoznaje wniosek Ministra w granicach zaskarżenia, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.).

W swym dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy wskazywał, że samorząd komorniczy funkcjonuje na podstawie art. 17 Konstytucji RP oraz przepisów właściwej ustawy (zob. wyroki z dnia: 7 marca 2018 r., sygn. III ZS 5/17; 29 czerwca 2017 r., sygn. III ZS 3/17; 10 stycznia 2019 r., sygn. I NO 41/18; 24 września 2019 r., sygn. I NO 122/19). Ponieważ powołanie samorządu zawodowego oznacza stworzenie dla danej grupy zawodowej przymusowej organizacji wyposażonej w pewne władztwo publiczne, stąd też działalność organów samorządu może być podejmowana wyłącznie na podstawie i w granicach kompetencji przyznanych ustawą przewidującą utworzenie takiego samorządu. Prowadzona w tym zakresie ocena działań podejmowanych przez organy samorządu stanowi zatem kontrolę przestrzegania przez nie zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

Zadania Rady określono w art. 202 u.k.s. Można w tym katalogu wyróżnić chociażby zadania opiniodawcze w sprawach dotyczących funkcjonowania komorników oraz w sprawach przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości lub organy samorządu komorniczego (art. 202 ust. 1 pkt 1-3 u.k.s.), zadania

opiniodawcze dotyczące spraw osobowych (art. 202 ust. 1 pkt 8-10 u.k.s.), zadania o charakterze majątkowym (art. 202 ust. 1 pkt 5-7 u.k.s.) czy organizacyjnym (art. 202 ust. 1 pkt 11-12 u.k.s.). Radzie powierzono także zadanie związane z prowadzeniem strony internetowej Krajowej Rady Komorniczej w celu zamieszczania wymaganych przez przepisy prawa ogłoszeń i informacji (art. 202 ust. 1 pkt 16 u.k.s.) oraz dotyczące utworzenia i prowadzenia systemu teleinformatycznego, obsługującego elektroniczne licytacje publiczne (art. 202 ust. 1 pkt 19 u.k.s.).

Sposób ujęcia zadań Rady na gruncie przywołanego art. 202 ust. 1 u.k.s. różni się względem poprzedniego stanu prawnego wynikającego z art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. z 2018 r., poz. 1309, ze zm.) choćby samym sformułowaniem ustępu pierwszego każdego z tych przepisów. Obecnie nie posłużono się już bowiem określeniem „w szczególności”, co sprawia, że wyliczenie z art. 202 ust. 1 u.k.s. z pewnością nie może być traktowane jako przykładowe. Nie ma ono wszakże charakteru całkowicie zamkniętego, ponieważ zgodnie z art. 202 ust. 1 pkt 20 u.k.s. do zadań Rady należy także wykonywanie innych czynności przewidzianych przepisami prawa. To jednak nie zmienia w niczym faktu, że poza wyliczeniem ujętym w art. 202 ust. 1 u.k.s. Rada może podejmować jedynie takie działania, które mają swoją podstawę w odpowiednim przepisie ustawy. Przywołanego art. 202 ust. 1 pkt 20 u.k.s. nie można bowiem traktować jako ogólnej klauzuli kompetencyjnej upoważniającej Radę do działania w sprawach nie mających szczególnej podstawy normatywnej. Także takich, które polegałyby na podejmowaniu wszelkich działań uznawanych przez Radę za konieczne do realizacji jej ustawowo określonych zadań.

2. Wniosek Ministra jest uzasadniony z uwagi na brak kompetencji Rady do podjęcia uchwały określającej wysokość kosztów za zamieszczanie ogłoszeń wymaganych przepisami prawa, co stało się przedmiotem zakwestionowanej w niniejszym postępowaniu uchwały nr (...) z dnia 25 czerwca 2019 r.

Przytoczone art. 202 ust. 1 pkt 16 i 19 u.k.s. powierzają Radzie wykonanie dwóch konkretnych zadań: prowadzenie strony internetowej oraz utworzenie i prowadzenie systemu teleinformatycznego, który obsługiwać ma elektroniczne

licytacje publiczne. Tak ujęte zadania Rady wiążą się oczywiście z podejmowaniem różnorodnych czynności skutkujących ponoszeniem pewnych kosztów. Okoliczność ta nie upoważnia jednak Rady do podejmowania wszelkich działań, które w ocenie tego organu miałyby służyć realizacji tak wyznaczonych celów ustawowych. W szczególności takich, które miałyby wiązać się z nakładaniem na komorników dodatkowych obciążeń finansowych, których podstawy nie mogą w żaden sposób stanowić przepisy powołane przez Radę w ramach kwestionowanej uchwały. Ustawodawca zastrzegł, że Rada ma zapewnić istnienie określonych rozwiązań umożliwiających przekazywanie informacji oraz obsługę danego rodzaju czynności komorniczych. Nie oznacza to jednak, że tak ujęte unormowania miałyby – stosownie do uznania samej Rady – wyrażać konkretną kompetencję nie tyle do podejmowania działań prowadzących do utworzenia strony internetowej czy utworzenia i prowadzenia systemu teleinformatycznego, co wykreowania mechanizmu zapewniającego – w pewnym wymiarze – finansowanie tych zadań. Określone w art. 202 ust. 1 pkt 16 u.k.s. zadanie prowadzenia strony internetowej w celu zamieszczania na niej ogłoszeń nie może stanowić jednoczesnej podstawy wprowadzania stawek za ich publikowanie. Tym bardziej podstawy takiej nie może stanowić art. 202 ust. 1 pkt 19 u.k.s.

Niezależnie od sposobu klasyfikowania zadań Rady na gruncie art. 202 ust. 1 u.k.s., żadne z nich nie daje podstawy do wprowadzania, w drodze uchwał tego organu samorządu komorniczego, dodatkowych obciążeń finansowych nakładanych na wszystkich komorników w związku z podejmowaniem przez nich określonych działań przewidzianych prawem. Ustawodawca wyraźnie rozstrzygnął, że ustalanie wysokości składek miesięcznych na potrzeby organów samorządu komorniczego oraz uchwalanie składek na określone cele należy do kompetencji walnego zgromadzenia izby komorniczej (art. 208 ust. 1 pkt 6-7 u.k.s.). Niezależnie więc od tego, że – jak już stwierdzono – art. 202 ust. 1 pkt 16 i 19 u.k.s., nie mogą stanowić samoistnej podstawy określania przez Radę wysokości kosztów zamieszczania ogłoszeń wymaganych przez ustawę, ewentualne rozstrzygnięcie przewidujące finansową partycypację komorników w ponoszeniu kosztów związanych z funkcjonowaniem samorządu i realizowaniem jego niektórych zadań wymaga podjęcia w tym zakresie stosownej uchwały przez walne zgromadzenie

izby komorniczej, działające na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. Rada nie może zastępować innego organu samorządu komorniczego w realizowaniu jego ustawowych kompetencji. Aby jednak podjęcie uchwały przewidującej składki na wskazany cel było dopuszczalne, konieczne jest wykazanie, że Rada ponosi w związku z publikacją ogłoszeń realne obciążenia, których nie da się pokryć ze składki przewidzianej w art. 208 ust. 1 pkt 6, w szczególności zaś, że publikacja taka nie jest możliwa w ramach istniejących już rozwiązań informatycznych funkcjonujących w kancelariach komorniczych i przez nie opłacanych.

Uchwały Krajowej Rady Komorniczej nie są aktami normatywnymi, mającymi moc powszechnie obowiązującą i tym samym, nie mogą determinować sytuacji podmiotów innych niż komornicy sądowi. Co więcej, uzasadnienie projektu ustawy o komornikach sądowych wskazuje, że art. 202 ust. 1 pkt 16 i 19 został w niej zamieszczony „w celu uproszczenia i zmniejszenia kosztów egzekucji z nieruchomości”. Tymczasem przewidywane opłaty za publikację obwieszczeń w oczywisty sposób zwiększałyby te koszty obciążając nimi ostatecznie uczestników postępowania egzekucyjnego. Finansowanie systemu e-licytacji w sposób zwiększający koszty egzekucji i kreujący finalnie dodatkowe obciążenie stron postępowania egzekucyjnego, pozostaje zatem w sprzeczności z art. 202 ust. 1 pkt 19 u.k.s. Ustawodawca zobowiązuje bowiem Krajową Radę Komorniczą do utworzenia i prowadzenia systemu teleinformatycznego obsługującego elektroniczne licytacje publiczne w ramach budżetu Krajowej Rady Komorniczej (art. 202 ust. 1 pkt 6 u.k.s.). Bilansowanie kosztów ogłoszeń z kosztem wytworzenia systemu e-licytacji w latach 2020/21 pozostaje sprzeczna z celem ustawodawcy, zakładającym redukcję kosztów egzekucji z nieruchomości. Okoliczność zawarcia stosownej umowy przez Radę z C. sp. z o.o. jest zatem w niniejszym przypadku bezprzedmiotowa i w świetle prawa nie może stanowić podstawy do kreowania dodatkowych kosztów egzekucji z nieruchomości.

Tym samym, funkcje uchwały podjętej przez Krajową Radę Komorniczą należy uznać za sprzeczne z ustawą i jej *ratio* a podjęcie tej uchwały stanowiło działanie *in fraudem legis*.

3. Stwierdzenie podjęcia kwestionowanej uchwały Rady bez odpowiedniej podstawy prawnej skutkowało uznaniem jej za niezgodną *ex tunc* z prawem

stosownie do zarzutu sformułowanego we wniosku Ministra. Należy przy tym dostrzec, że stawiany w tym wniosku zarzut dotyczył, w szczególności, naruszenia art. 12 w zw. z art. 6 pkt 2 w zw. z art. 2 u.k.k. Także w tym zakresie Sąd Najwyższy podziela stanowisko wnioskodawcy, choć z innych powodów niż to wskazano.

Zgodnie z art. 12 u.k.k. ustalając wysokość należności z tytułu wydatków, o których mowa w art. 6 pkt 2 i 3 u.k.k., komornik uwzględnia wynagrodzenie oraz celowe i niezbędne wydatki wskazane na rachunku lub fakturze złożonej przez podmiot uprawniony do otrzymania należności. Zgodnie z art. 5 u.k.k. komornikowi przysługuje zwrot niezbędnych wydatków poniesionych w toku postępowania albo w trakcie innych czynności i dotyczy to m.in. wydatków obejmujących koszty ogłoszeń (art. 6 pkt 2 u.k.k.). Ustawodawca przesądził przy tym, że koszty komornicze, na które składają się m.in. wydatki, ponoszone są przez komornika sądowego w toku prowadzonego przez niego postępowania egzekucyjnego, innego postępowania albo dokonywania innych czynności (art. 2 u.k.k.).

Odnosząc się do przytoczonych unormowań należy podkreślić, że określone ustawą koszty, w tym wydatki, których źródłem jest publikowanie przewidzianych prawem ogłoszeń, ponoszone są przez komornika i jemu właśnie pozostawiono ustalanie ich wysokości. Przewiduje to wyraźnie powołany we wniosku Ministra art. 12 u.k.k. Działanie wynikające z kwestionowanej uchwały Rady, niezależnie od motywacji ujawnionej w stanowisku tego organu przekazany w ramach toczącego się postępowania, nie może skutkować zastępowaniem komornika w realizowaniu jego ustawowych kompetencji – Rada nie jest wszak komornikiem. Co więcej – jak podkreślono w stanowisku Rady – podejmując kwestionowaną uchwałę organ ten nie występował „jako taki organ, lecz jako administrator strony internetowej” (zob. s. 7 pisma z 20 stycznia 2020 r., k. 24). To jeszcze dobitniej świadczy o tym, że działanie, które zgodnie z wyjaśnieniami Rady, miało służyć wyłącznie uporządkowaniu i ujednoliceniu procesu ustalania kosztów postępowania, zostało podjęte z naruszeniem art. 12 u.k.k. Rada nie ma kompetencji do określania kosztów, jakie w myśl tego przepisu ustalać ma komornik w ramach prowadzonego postępowania.

Na marginesie tylko można dodać, że trudno jest znaleźć racjonalne uzasadnienie dla zróżnicowania opłat od obwieszczeń. Publikacją ogłoszenia zajmuje się wszak sam komornik sądowy, który wytwarza jego treść, dostosowuje szablon, wysyła obwieszczenie, określa jego parametry. Stopień zaangażowania w proces publikacji obwieszczeń samego administratora systemu e-licytacji (czyli, wykonującej w tym zakresie obowiązek ustawowy, Krajowej Rady Komorniczej) nie daje więc podstaw do wprowadzania różnych kategorii obwieszczeń i różnicowania stawek opłat od nich, niezależnie od tego, że nie daje w ogóle podstaw do wprowadzania tych opłat.

Jedynym, prawnie autoryzowanym, dodatkowym kosztem związanym z publikacją obwieszczeń może być tylko koszt wynikający z dodatkowej publikacji obwieszczenia, o którym mowa w art. 955 § 2 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, na wniosek i na koszt strony komornik sądowy może zarządzić ogłoszenie również w inny wskazany przez wnioskującą stronę sposób, w szczególności w dzienniku poczytnym w danej miejscowości.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 215 ust. 2 u.k.s. w związku ze stosowanym odpowiednio art. 398¹³ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznał skargę Ministra Sprawiedliwości w granicach zaskarżenia, a uznając ją za uzasadnioną, uchylił uchwałę nr (...) Krajowej Rady Komorniczej z dnia 25 czerwca 2019 r. ze skutkiem ex tunc.