

UCHWAŁA

Dnia 26 stycznia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Monika Koba (przewodniczący)

SSN Grzegorz Misiurek

SSN Marta Romańska (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie
przeciwko A. S. Komornikowi Sądowemu przy Sądzie Rejonowym w G.
o zapłatę,

na posiedzeniu niejawnym 26 stycznia 2023 r. w Izbie Cywilnej w Warszawie,
na skutek przedstawienia przez Sąd Okręgowy w Radomiu
postanowieniem z 21 czerwca 2022 r., sygn. akt IV CZ 343/21,
zagadnienia prawnego:

„Czy w świetle treści przepisu art. 50 ust. 10ac ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2022, poz. 1009) w przypadku uprawomocnienia się w sprawach egzekucyjnych postanowień komornika sądowego, odmawiających uiszczenia części opłat żądanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych za udostępnienie informacji o płatnikach składek i ubezpieczonych, dopuszczalna jest droga sądowa w postępowaniu rozpoznawczym w sprawie z powództwa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przeciwko komornikowi sądowemu o zapłatę tych niewypłaconych należności z tytułu opłat, o których mowa w art. 50 ust. 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i odsetek, o których mowa w art. 50 ust. 10ab powołanej ustawy?”

podjął uchwałę:

Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przysługuje droga sądowa do dochodzenia opłaty za udzielenie informacji o danych zgromadzonych na kontach ubezpieczonego lub płatnika składek oraz do dochodzenia odsetek za opóźnienie w przekazaniu

opłaty, powstające po jej ustaleniu przez komornika sądowego w postępowaniu egzekucyjnym (art. 50 ust. 3 i 10 oraz ust. 10ab ustawy z dnia 13 października 1998 r, o systemie ubezpieczeń społecznych, jedn. tekst Dz. U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm.).

UZASADNIENIE

Powód - Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie Oddział w Jaśle (dalej – Zakład) wniósł o zasądzenie od A. S. - Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w G. kwoty 107,19 zł, jako części opłaty, którą naliczył na podstawie art. 50 ust. 10ac ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1009; dalej – u.s.u.s.) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 8 października 2015 r. w sprawie wysokości opłaty pobieranej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych za udostępnianie danych komornikom sądowym oraz sposobu jej wnoszenia (Dz. U. poz. 1701; dalej - rozporządzenie w sprawie wysokości opłaty).

Pozwana - Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w G. wniosła o oddalenie powództwa.

Postanowieniem z 23 czerwca 2021 r. Sąd Rejonowy w G odrzucił pozew (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). Uznał bowiem, że uregulowanie z art. 50 ust. 10ac u.s.u.s. nie czyni roszczenia powoda cywilnoprawnym i nie otwiera drogi sądowej do jego dochodzenia. Pozwana jako komornik sądowy postanowieniami z 1 lipca i 3 października 2019 r. ustaliła na kwoty po 35,73 zł wysokość opłat należnych powodowi za przekazanie informacji w trzech sprawach egzekucyjnych, odmawiając uiszczenia opłaty w żądanych przez powoda kwotach po 71,46 zł. Odpisy postanowień komornika o odmowie uiszczenia opłat w wysokości ponad kwoty po 35,73 zł zostały doręczone powodowi z pouczeniem o prawie i sposobie złożenia skargi na czynności komornika sądowego, a powód postanowienia nie zaskarżył.

Przy rozpoznawaniu zażalenia powoda na postanowienie Sądu Rejonowego z 23 czerwca 2021 r. powstało zagadnienie prawne przytoczone w sentencji, które Sąd Okręgowy w Radomiu postanowieniem z 21 czerwca 2022 r. przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Z odwołaniem się do art. 1 k.p.c., Sąd Okręgowy stwierdził, że droga sądowa otwarta jest dla spraw cywilnych w rozumieniu tego przepisu, a taki charakter mają spory między równorzędnymi podmiotami o ekwiwalentne świadczenia, nie zaś spory w związku z wykonywaniem kompetencji władczych przez jeden z zaangażowanych w nie podmiotów. W oparciu o kryterium formalne za cywilne w rozumieniu art. 1 k.p.c. uznawane są też sprawy niedotyczące cywilnych praw i

obowiązków, lecz przekazane przez ustawodawcę do rozpoznania w postępowaniu uregulowanym w kodeksie postępowania cywilnego. Przed zmianą ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzoną z dniem 13 czerwca 2017 r. na mocy ustawy z 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy - Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1027; dalej – ustawa nowelizująca z 11 maja 2017 r.), i polegającą na dodaniu do art. 50 ustępów 10aa-10ac, ugruntowane było stanowisko, że opłata za informacje o danych zgromadzonych na kontach ubezpieczonego lub płatnika składek, udzielona komornikowi sądowemu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w wykonaniu obowiązku wynikającego z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, nie jest świadczeniem pieniężnym możliwym do dochodzenia w postępowaniu cywilnym, i takim, od którego – w razie opóźnienia się z jego spełnieniem – należałyby się odsetki ustawowe na podstawie art. 481 k.c. (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 11 grudnia 2015 r., III CZP 92/15, OSNC 2017, nr 1, poz. 4).

W art. 761 § 1¹ k.p.c. ustawodawca ustanowił dla komornika sądowego kompetencję do zażądania od Zakładu informacji dotyczących stanu majątkowego dłużnika lub umożliwiających identyfikację składników jego majątku oraz danych adresowych w zakresie niezbędnym do zapewnienia prawidłowego toku postępowania. Informacje udzielane są odpłatnie. Wysokość opłaty za udzielenie komornikowi informacji o danych zgromadzonych na kontach ubezpieczonego lub płatnika składek oraz sposób jej waloryzacji zostały unormowane w rozporządzeniu w sprawie wysokości opłaty. Dla wysokości opłaty nie ma znaczenia nakład pracy włożony w przekazanie informacji komornikowi. Wobec istnienia w systemie prawnym regulacji szczegółowej, do opłaty należnej Zakładowi nie ma zastosowania rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 21 grudnia 2018 r. w sprawie maksymalnej wysokości wynagrodzenia za udzielenie informacji komornikowi sądowemu (Dz. U. poz. 2486).

Opłata za udzielenie komornikowi informacji o danych zgromadzonych na kontach ubezpieczonego lub płatnika składek stanowi zarazem wydatek w rozumieniu art. 6 pkt 7 ustawy z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz. U. z 2021 r., poz. 210; dalej – u.k.k.). W świetle tej ustawy wydanie postanowienia o przyznaniu Zakładowi wynagrodzenia za przekazanie informacji nie jest konieczne, gdyż wymaganie ustalenia orzeczeniem opłaty dotyczy wyłącznie należności, o których mowa w art. 6 pkt 1-3 lub 6 u.k.k., co wynika z art. 10 ust. 1 tej ustawy. Według art. 14 ust. 1 i 2 u.k.k. do skutecznego złożenia przez uprawniony podmiot wniosku o zwrot wydatków w postępowaniu egzekucyjnym konieczne jest przedłożenie faktury bądź rachunku. We wszystkich sprawach egzekucyjnych, w których miały powstać opłaty objęte żądaniem pozwu, Zakład złożył rachunki i zażądał zapłacenia mu opłat. Wobec zakwestionowania przez komornika wysokości należności stwierdzonych przedłożonymi rachunkami, zasadna była odmowa wypłacenia części świadczenia żądanego przez powoda, dokonana

postanowieniem komornika, na które – zgodnie z art. 767 § 2 k.p.c. – przysługiwała skarga na czynności komornika, a tej Zakład nie złożył.

Po 13 czerwca 2017 r. Sąd Najwyższy nie wypowiadał się o dopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia przez Zakład od komorników sądowych roszczeń o zasądzenie opłat za udzielenie informacji z odsetkami za opóźnienie w ich zapłacie. Sądy powszechne stosujące przepisy o tych opłatach prezentują rozbieżne poglądy na ten temat. Według pierwszego stanowiska, art. 50 ust. 10ac u.s.u.s. przesądza o dopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia roszczeń Zakładu przeciwko komornikowi o zapłatę opłaty za udzielenie informacji, co wiąże się z wyłączeniem kompetencji komornika do kształtowania wysokości wydatków z tego tytułu w postępowaniu egzekucyjnym.

Według drugiego poglądu, bazującego na wykładni systemowej i funkcjonalnej, wprowadzenie do systemu prawnego art. 50 ust. 10ac u.s.o.s. nie jest równoznaczne z otwarciem drogi sądowej w sprawie o zasądzenie opłaty za udzielenie informacji w postępowaniu egzekucyjnym. Opłata z ewentualnymi odsetkami to koszty uzyskania informacji, stanowiące wydatek w postępowaniu egzekucyjnym, o którym rozstrzyga komornik sądowy. Na czynność organu egzekucyjnego przysługuje skarga na czynności komornika. Zakład nie jest zatem pozbawiony możliwości zażądania sądowej kontroli wysokości opłat należnych mu za przekazanie informacji istotnych dla biegu postępowania egzekucyjnego i może dochodzić określenia ich wysokości w postępowaniu ze skargi na czynności komornika.

Sąd Okręgowy opowiedział się za drugim z przytoczonych poglądów, a pozwana poparała to stanowisko.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. W art. 10ac u.s.u.s., dodanym ustawą nowelizującą z 11 maja 2017 r., ustawodawca postanowił, że w sprawach o roszczenia z tytułu opłaty i odsetek należnych Zakładowi za udzielenie informacji umożliwiających identyfikację składników majątku dłużnika mają zastosowanie przepisy prawa cywilnego. Prawo cywilne, do którego odpowiedniego stosowania odsyła ustawodawca w art. 10ac u.s.u.s., oczywiście nie jest tożsame z prawem procesowym stosowanym przez sądy przy rozpoznawaniu spraw cywilnych i przez komorników, jako organy egzekucyjne.

Rozstrzygnięcie o zagadnieniu przedstawionym przez Sąd Okręgowy wymaga najpierw scharakteryzowania samego „roszczenia”, o którym mowa w przytoczonym przepisie, odpowiedzi na pytanie, w jakich okolicznościach ono powstaje i jakie ma cechy, a następnie rozważenia, w jaki sposób można do niego odpowiednio zastosować przepisy prawa cywilnego, gdyż – co już utrwalone w teorii prawa – założenie odpowiedniego stosowania prawa oznacza jego stosowanie z odpowiednimi (adekwatnymi do charakteru regulacji) modyfikacjami,

łącznie z niestosowaniem pewnych rozwiązań, jeżeli systemowo nie przystają do charakteru instytucji, której ustawodawca nie unormował całościowo, lecz z wykorzystaniem odesłania.

2. Zagadnienie dotyczy stosunków powstających w postępowaniu egzekucyjnych, normowanych dlatego, że obowiązkiem państwa jest stworzenie wierzycielom warunków do egzekwowania uprawnień ustalonych na ich rzecz w postępowaniu rozpoznawczym. Udzielona im ochrona prawna dzięki temu może być efektywna. Etap egzekwowania na rzecz wierzyciela przysługujących mu uprawnień objęty jest zakresem prawa podmiotowego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

Komornik sądowy wykonuje czynności w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym jako organ władzy publicznej (art. 3 ust. 1 ustawy z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych i egzekucji, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2224; dalej – u.k.s.e.), niezależnie od tego, w interesie jakich wierzycieli działa. Nie wszystkie tytuły wykonawcze i tytuły zabezpieczenia wykonywane przez komornika stwierdzają obowiązki prywatnoprawne, ustalone przez sądy, referendarzy sądowych albo zadeklarowane przez samych dłużników (art. 777 § 1 pkt 1-2, 4-6 k.p.c.). Tytułem egzekucyjnym dla egzekucji sądowej może być też akt administracyjny, jeżeli z ustawy wynika, że stwierdzony nim obowiązek podlega wykonaniu na drodze egzekucji sądowej (art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.). W pewnych przypadkach (w szczególności wskutek działania przepisów o likwidowaniu zbiegów egzekucji) na drogę egzekucji sądowej trafiają też obowiązki publicznoprawne. Egzekucja sądowa nie dotyczy zatem wyłącznie obowiązków ustalonych w postępowaniu cywilnym, czy szerzej (z uwagi na art. 777 § 1 pkt 4-6 k.p.c.) - obowiązków cywilnoprawnych, a definicja sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c., tak w ujęciu materialnym, jak i formalnym, nie w pełni pokrywa się z definicją sprawy egzekucyjnej należącej do właściwości komornika sądowego. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2 u.k.s.e.

Niezależnie od tego czy w sądowym postępowaniu egzekucyjnym egzekwowany jest obowiązek prywatnoprawny, czy publicznoprawny lub – odwołując się do systematyki prowadzonej na podstawie kryterium organu, od którego pochodzi tytuł egzekucyjny – obowiązek orzeczony przez organy sądowe albo administracyjne, czynności komornika w sądowym postępowaniu egzekucyjnym są zawsze czynnościami organu władzy państwowej.

Jednym z uprawnień organu egzekucyjnego mających służyć osiągnięciu celu postępowania egzekucyjnego jest zbieranie użytecznych w tym postępowaniu

informacji o dłużniku. W celu zrealizowania powierzonych mu zadań i w zakresie niezbędnym do zapewnienia prawidłowego toku postępowania egzekucyjnego, komornik sądowy może zażądać od różnych podmiotów udzielenia informacji dotyczących stanu majątkowego dłużnika lub umożliwiających identyfikację składników jego majątku oraz danych adresowych (art. 761 § 1¹ k.p.c.). Informacje pozyskane przez komornika, niezbędne do prowadzenia postępowania egzekucyjnego, stanowią w postępowaniu egzekucyjnym inny środek dowodowy w rozumieniu art. 309 k.p.c., a ich gromadzenie następuje przy odpowiednim stosowaniu przepisów o dowodach (uchwały Sądu Najwyższego z 29 marca 1990 r., III CZP 102/89, OSNC 1990, nr 10-11, poz. 127 i z 21 października 2015 r., III CZP 66/15, OSNC 2016, nr 10, poz. 115). Zażądanie informacji jest czynnością procesową, a odmowa jej udzielenia jest sankcjonowana grzywną, stosownie do art. 762 k.p.c.

Komornik nie poszukuje informacji o dłużniku we własnym interesie, lecz jako organ egzekucyjny działający na rzecz wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym w konkretnej sprawie. Czynności podejmowane w takiej sprawie, tak samo jak czynności sądowe, wiążą się z koniecznością pokrycia kosztów obejmujących opłaty i wydatki czynione w związku z postępowaniem. Nie stanowią one kosztów działalności egzekucyjnej komornika w rozumieniu art. 152 u.k.s., co do zasady, nie ma zatem powodu, żeby koszty te obciążyły komornika.

Wydatki w postępowaniu egzekucyjnym czynione są na rzecz podmiotów dokonujących na zlecenie komornika rozmaitych czynności, istotnych dla biegu postępowania i jego wyników, a wymagających pewnego nakładu sił i środków od innych osób niż strony postępowania, w tym także osób, dla których wykonanie czynności zleconych przez komornika stanowi działalność prowadzoną zarobkowo. Z art. 10 ust. 1 u.k.k. wynika, że do przyznania takim osobom wynagrodzenia za czynności dokonane na rzecz postępowania egzekucyjnego dochodzi na ich wniosek, na podstawie rachunku lub faktury, który przedłożą komornikowi. O ostatecznej wysokości wynagrodzenia należnego za czynność dokonaną na rzecz postępowania egzekucyjnego w konkretnej sprawie rozstrzyga jednak komornik, który obowiązany jest wydać postanowienie w przedmiocie przyznania należności podmiotowi, który o to wystąpił.

Postanowienie o przyznaniu należności dotyczy każdego z wydatków poniesionych w postępowaniu egzekucyjnym (art. 6 pkt 1-3 lub 6), poza tylko wydatkami wymienionymi w art. 6 pkt 4 i 7 u.k.k., a zatem tymi, które dotyczą kosztów uzyskania dokumentów lub informacji niezbędnych do prowadzenia postępowania. O uprawnieniu podmiotów, które przedstawiły na wezwanie

komornika dokument do zażądania zwrotu pozostających w związku z tym wydatków stanowi art. 14 ust. 1 i 2 u.k.k. Także i w tym przypadku wysokość wydatku określa jednak komornik na podstawie złożonej faktury lub rachunku, mając na względzie nakład pracy niezbędny do przedstawienia dokumentu, chyba że wysokość należności z tego tytułu wynika z odrębnych przepisów.

Stosownie do art. 14 ust. 3 u.k.k. za udzielenie informacji dotyczących stanu majątkowego dłużnika lub umożliwiających identyfikację składników jego majątku oraz danych adresowych w zakresie niezbędnym do zapewnienia prawidłowego toku postępowania, podmiotom, o których mowa w art. 761 § 1¹ k.p.c., przysługuje wynagrodzenie. Komornik uiszcza należność z tego tytułu po udzieleniu informacji, w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku o przyznanie wynagrodzenia od podmiotu udzielającego informacji. Maksymalną wysokość wynagrodzenia za udzielenie komornikowi informacji określa Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, biorąc pod uwagę nakład pracy niezbędny do udzielenia informacji i ich objętość (art. 14 ust. 6 u.k.k.).

Przedstawianie dokumentów i udzielanie informacji następuje nieodpłatnie w sprawach o egzekucję lub wykonanie postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia świadczeń alimentacyjnych lub rent mających charakter alimentów oraz w sprawach o egzekucję lub wykonanie zabezpieczenia roszczenia niezwiązanego z wykonywaniem działalności gospodarczej wszczętych na wniosek Skarbu Państwa, w tym na polecenie sądu lub prokuratora.

Powołane wyżej przepisy art. 14 ust. 1-4 u.k.k. stosuje się, jeżeli tryb lub koszty przedstawiania dokumentów lub udzielania informacji nie wynikają z odrębnych przepisów (art. 14 ust. 5 u.k.k.).

Kwoty wydatkowane na opłaty na rzecz podmiotów zobowiązanych do udzielenia komornikowi informacji istotnych dla biegu postępowania egzekucyjnego nie są wydatkami czynionymi na zorganizowanie kancelarii, lecz wydatkami czynionymi w konkretnej sprawie i podlegają rozliczeniu pomiędzy stronami postępowania egzekucyjnego, w którym informacje były poszukiwane. Komornik może uzależnić dokonanie czynności powodującej wydatki od uiszczenia na jego rzecz zaliczki na jej koszty. Komornik rozlicza zaliczkę w terminie miesiąca od dnia poniesienia wydatków, na które była przeznaczona, i zwraca jej niewykorzystaną część. Jeżeli opłacona zaliczkowo czynność nie została dokonana, zaliczka podlega zwrotowi w terminie 3 miesięcy od dnia jej pobrania. Tej zasady nie stosuje się do zaliczki w zakresie, w jakim została przeznaczona na sfinansowanie należności przyznanej w drodze postanowienia (art. 16 ust. 1 i 2 u.k.k.).

Gdyby zaliczka nie wystarczała na pokrycie wydatków, ponosi je tymczasowo komornik, po czym może zażądać od stron zwrotu niezbędnych wydatków poniesionych w toku postępowania albo w trakcie innych czynności,

które nie znalazły pokrycia w zaliczkach (art. 5 u.k.k.). Wydatkami podlegającymi zwrotowi na rzecz komornika są m.in. koszty uzyskania dokumentów lub informacji niezbędnych do prowadzenia postępowania (art. 6 pkt 7 u.k.k.). Kwoty odpowiadające wydatkom, które nie zostały pokryte z zaliczki, komornik ściąga od dłużnika, bez wydania w tym przedmiocie postanowienia (art. 7 ust. 1 i 5 u.k.k.). Jeżeli egzekucja okaże się w całości lub części bezskuteczna, komornik wydaje postanowienie o pobraniu od wierzyciela kwoty odpowiadającej wysokości wydatków, które nie zostały pokryte z uiszczonych przez niego zaliczek ani z wyegzekwowanej części świadczenia, i co do których nie wydano postanowienia o pobraniu brakującej zaliczki (art. 7 ust. 6 u.k.k.).

W chwili ukończenia postępowania egzekucyjnego komornik ma obowiązek określić w postanowieniu wysokość jego kosztów (art. 770 § 2 k.p.c.), a zatem zarówno ostateczną wysokość opłat należnych w postępowaniu, jak i poniesionych w nim wydatków (art. 2 u.k.k.), ze wskazaniem, do jakiej wysokości i przez kogo zostały uiszczone, a w razie konieczności wskazuje osobę, którą one obciążają (art. 3 u.k.k.) (zob. uchwały Sądu Najwyższego z 13 lipca 2011 r., III CZP 37/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 32, z 28 kwietnia 2004 r., III CZP 16/04, OSNC 2005, nr 6, poz. 103, wyrok Sądu Najwyższego z 10 marca 2011 r., V CSK 300/10, niepubl.). W postanowieniu o ustaleniu kosztów postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika zawiera się też wezwanie strony, aby uiściła należne koszty komornicze w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia pod rygorem wszczęcia egzekucji. Uzasadnienie postanowienia w przedmiocie kosztów komorniczych zawiera szczegółowe wyliczenie powstałych kosztów wraz z dokładnym określeniem sposobu ich obliczenia, określenie czynności lub zdarzeń stanowiących podstawę ich ustalenia oraz wskazanie podstawy prawnej. Jak przyjęto w orzecznictwie, po uprawomocnieniu się postanowienia w przedmiocie kosztów postępowania egzekucyjnego możliwa jest jeszcze ingerencja w jego treść przez sąd z urzędu na podstawie art. 759 § 2 k.p.c. (zob. uchwały Sądu Najwyższego z 19 kwietnia 2007 r., III CZP 16/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 58, z 23 maja 2012 r., III CZP 11/12, OSNC 2012, nr 6, poz. 111, postanowienie Sądu Najwyższego z 10 sierpnia 2018 r., III CZP 28/18).

3. Zakład jest państwową jednostką organizacyjną, wyposażoną w osobowość prawną (art. 65 u.s.u.s.). Jego zadania wymienione zostały w art. 68 u.s.o.s. Osobowość prawną przyznana Zakładowi ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych (na gruncie ustawy z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz. U. z 1989 r., Nr 25, poz. 137, art. 7 ust. 2 miał status centralnego organu administracji państwowej) czyni go wprawdzie samodzielnym podmiotem w obrocie, lecz zadania, które realizuje mają charakter publiczny, zasadniczo dotyczą bowiem gromadzenia środków w systemie

ubezpieczeń społecznych i ich redystrybucji, a podstawowym spośród nich jest realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych (art. 51 u.s.u.s.). Informacje o sytuacji osób podlegających ubezpieczeniom społecznym pozyskiwane przez Zakład pozostają w związku z zadaniami realizowanymi przez ten podmiot. To ze względu na nie ma on wiedzę o tym kto opłaca składki ubezpieczeniowe, czy czyni to samodzielnie, albo kto na jej rzecz je opłaca i jaka jest ich wysokość. Skoro obowiązek opłacania składek został powiązany z prowadzeniem działalności zarobkowej lub uzyskiwaniem wynagrodzenia za pracę, to dane o ich opłacaniu pozwalają przeprowadzić przeciwko dłużnikowi egzekucję z wynagrodzenia za pracę i innych wierzytelności. Zakład nie pozyskuje danych mających znaczenie dla biegu i wyniku postępowań egzekucyjnych jako zwykły uczestnik obrotu prawnego. Gromadzi je korzystając z pozycji przyznanej mu w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Osobowość prawna, z której korzysta ma mu ułatwiać działanie w obrocie, pozwalać na korzystanie nie tylko z form zaliczanych do publicznoprawnych (wydawanie aktów administracyjnych), lecz i z form prywatnoprawnych oraz racjonalniej zarządzać oddanym do jego dyspozycji majątkiem. W stosunkach z ubezpieczonymi i osobami będącymi płatnikami składek w systemie zarządzanym przez Zakład, podmiot ten wykorzystuje uprawnienia władcze. Niezależnie bowiem od przyjmowania świadczeń spełnianych w związku z podleganiem ubezpieczeniom społecznym przez osoby będące uczestnikami systemu, organy Zakładu są uprawnione do orzekania o świadczeniach należnych w związku z uczestniczeniem w nim.

Obowiązek informacyjny w postępowaniu egzekucyjnym, o którym mowa w art. 761 § 1¹ k.p.c., dotyczy także Zakładu, co znajduje potwierdzenie w art. 50 ust. 3 u.s.u.s. Obowiązek ten nie jest realizowany w interesie Zakładu jako uczestnika obrotu prawnego, lecz w interesie wierzyciela, który na drodze egzekucji sądowej zmierza do wyegzekwowania należnego mu świadczenia. Nałożenie na Zakład obowiązku informacyjnego pozostaje w związku z tym, że jako podmiot, któremu państwo powierzyło zarządzanie środkami z publicznych funduszy ubezpieczeniowych, zbiera informacje użyteczne także w postępowaniu egzekucyjnym. Nałożenie na Zakład tego rodzaju obowiązku jest naturalną konsekwencją jego statusu i rodzaju danych, które ustawodawca pozwala mu

zbierać w związku z realizowaniem zadań, a przekazanie informacji organowi egzekucyjnemu jest działaniem podjętym w wykonaniu funkcji publicznoprawnych.

4. Relacje prawne powstające w postępowaniu egzekucyjnym między komornikiem sądowym jako organem egzekucyjnym, a uczestnikami tego postępowania nie są równorzędne, gdyż powstają w stosunku prawnym, w którym nadrzędny jest organ egzekucyjny a uczestnicy postępowania i osoby trzecie są mu podporządkowani. Dotyczy to także podmiotów realizujących funkcje publiczne, wykonujących pewne zadania na rzecz organu egzekucyjnego i prowadzonego przez ten organ postępowania (uchwały Sądu Najwyższego z 11 grudnia 2015 r., III CZP 92/15, z 22 października 2002 r., III CZP 65/02, OSNC 2003, nr 7-8, poz. 1000, z 20 kwietnia 2006 r., III CZP 20/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 25).

Udzielenie komornikowi informacji, o których mowa w art. 50 ust. 3 u.s.u.s. jest z woli ustawodawcy odpłatne. Ustawodawca w art. 10b u.s.u.s. upoważnił Ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia wysokości tej opłaty (nieprzekraczającej stawki oznaczonej w art. 10a u.s.u.s.) oraz sposobu jej wnoszenia w drodze rozporządzenia, przy założeniu, że wysokość opłaty może być uzależniona od formy złożenia wniosku, udostępnienia danych i wysokości ponoszonych przez Zakład kosztów związanych z udzielaniem informacji, w szczególności kosztów wyszukania informacji i sporządzenia zaświadczenia, oraz przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia sprawnego poboru opłaty. Delegacja ta została wykonana w rozporządzeniu w sprawie wysokości opłaty.

Przed zmianą ustawy o komornikach sądowych interes finansowy Zakładu możliwy do zrealizowania w związku z informacjami zgromadzonymi w jego bazach danych był zabezpieczony w przepisach wykonawczych do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w ten sposób, że do udzielenia informacji miało dojść po uprzednim uregulowaniu przez organ egzekucyjny opłaty. Obecnie informacje żądane przez komorników mają im być przekazane w terminie 7 dni od otrzymania wniosku (art. 10ad u.s.u.s.).

W art. 10aa u.s.u.s., dodanym z dniem 13 czerwca 2017 r. na mocy ustawy nowelizującej z 11 maja 2017 r., ustawodawca przyjął, że opłatę za udzielenie informacji wnosi się w terminie 14 dni od dnia wystawienia przez Zakład rachunku. Przepis ten ma dotyczyć wszystkich podmiotów uprawnionych do zażądania od Zakładu udzielanych odpłatnie informacji. Względy systemowe wykluczają jednak

możliwość przyjęcia, że komornik sądowy, któremu Zakład przesłał rachunek za udzielenie informacji, reguluje tę opłatę bez dokonania jakiejkolwiek weryfikacji rachunku i bez określenia wysokości wydatku należnego na rzecz Zakładu w postanowieniu, z którego – po jego uprawomocnieniu się – będzie wynikać, w jakiej kwocie wydatek stanie się jednym ze składników kosztów postępowania egzekucyjnego, obciążających stosownie do przytoczonych wyżej reguł dłużnika lub wierzyciela. Wydatek na pokrycie kosztów udzielenia informacji nie jest ostatecznie czyniony ze środków własnych komornika, którymi pełniący tę funkcję mógłby dowolnie zarządzać gdyż – w myśl przytoczonych reguł ogólnych – obciążona nim zostanie któraś ze stron postępowania egzekucyjnego. Komornik ma obowiązek zweryfikować wysokość każdego wydatku, którym ostatecznie obciąży strony postępowania, a wydatki na rzecz Zakładu za udzielenie informacji niezbędnych do zapewnienia prawidłowego toku postępowania, limitowane rozporządzeniem w sprawie wysokości opłaty, nie są tu żadnym wyjątkiem. Nie jest możliwe do przyjęcia, że komornik przekazuje na rzecz Zakładu opłatę w takiej wysokości, jaką określił Zakład w przedłożonym komornikowi rachunku i zarówno organ egzekucyjny, jak i strony postępowania pozbawieni są możliwości zweryfikowania tego rachunku przez czas trwania postępowania egzekucyjnego, aż do prawomocnego ustalenia jego kosztów i obciążenia nimi jednej z jego stron. Gdyby tak przyjąć, to stronie obciążonej obowiązkiem pokrycia wydatków powstałych w postępowaniu egzekucyjnym musiałaby przysługiwać droga sądowa do dochodzenia od Zakładu zwrotu niezasadnie naliczonej części opłaty jako świadczenia nienależnego. Takie rozwiązanie byłoby sprzeczne z modelem ponoszenia kosztów postępowań przed organami państwa, w tym i przed organami egzekucyjnymi (zob. uchwała Sądy Najwyższego z 20 kwietnia 2006 r., III CZP 20/06, ONSC 2007, nr 2, poz. 25, z 21 października 2015 r., III CZP 66/15, OSNC 2016, nr 10, poz. 115 i przytoczone w nich orzecznictwo dotyczące kosztów postępowania cywilnego).

Trzeba zatem przyjąć, że jeżeli Zakład realizuje obowiązek informacyjny na żądanie komornika, to komornik ma obowiązek zweryfikowania przedstawionego mu rachunku i określenia wysokości opłaty, jaką przyznaje Zakładowi za udzielenie informacji. W ten sposób działa każdy organ procesowy, włączając pewien wydatek

w ogólną pulę wydatków dokonanych celowo w toczącym się postępowaniu. Wydane w tym przedmiocie postanowienie jest zaskarżalne skargą na czynności komornika (art. 767 k.p.c.), a legitymacja do jej wniesienia przysługuje nie tylko stronom postępowania egzekucyjnego, których interes w zaskarżeniu takiego postanowienia jest oczywisty, gdyż ostatecznie któraś z nich obciążona zostanie koniecznością poniesienia wydatku, niezależnie od tego, że jako składnik kosztów postępowania egzekucyjnego będzie on podlegał zaspokojeniu z sumy uzyskanej z egzekucji z wysokim pierwszeństwem, ale także Zakładowi, jako przedkładającemu rachunek (zob. też uchwała Sądu Najwyższego z 28 lutego 1992 r., III CZP 5/92, OSNC 1992, nr 9, poz. 157, postanowienie Sądu Najwyższego z 5 listopada 2014 r., III CZP 75/14).

Prawomocne postanowienie komornika w przedmiocie wysokości opłaty za udzielenie informacji wiążąco kształtuje jej wysokość. Należy się ona zatem w takiej wysokości, jaka wynika z postanowienia. Wysokość należności składających się ostatecznie na koszty postępowania egzekucyjnego może być bowiem wyłącznie ustalona w tym postępowaniu, w którym powstały, a nie w jakimkolwiek innym postępowaniu.

Od 13 czerwca 2017 r., na mocy ustawy nowelizującej z 11 maja 2017 r., od nieuiszczonej w terminie opłaty należne są od organu egzekucyjnego odsetki ustawowe za opóźnienie określone przepisami prawa cywilnego (art. 50 ust. 10 u.s.u.s.). Odsetek nie nalicza się, jeżeli ich wysokość nie przekraczałaby trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. 2018 r., poz. 2188) za przesyłkę poleconą. O tym, kiedy można mówić o opóźnieniu komornika w przekazaniu Zakładowi należności za udzielenie informacji po prawomocnym ustaleniu ich wysokości, rozstrzygają okoliczności rozważone przez Sąd Najwyższy w wyroku z 7 lutego 2019 r., II CSK 764/17 i sposób ich oceny przedstawiony w motywach tego wyroku.

5. O sposobie, w jaki należy wyklądać przepisy wyznaczające przesłanki dopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu cywilnym, formach, w jakiej ta ochrona jest udzielana, Sąd Najwyższy wypowiedział się szeroko w motywach wyroku z 13 października 2017 r., I CSK 20/17 (niepubl.). Wyjaśnił w nich, że droga postępowania cywilnego jest otwarta w sprawach cywilnych w ustalonym w art. 1 k.p.c. znaczeniu materialnym i formalnym, a warunkiem dopuszczalności postępowania przed sądem powszechnym w sprawie niebędącej cywilną w powołanym rozumieniu jest to, żeby wymagający rozstrzygnięcia spór miał cechy

sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a ochrona udzielona osobie inicjującej postępowanie prowadzone na podstawie kodeksu postępowania cywilnego mogła być efektywna. W niniejszej sprawie wystarczy przypomnieć, że do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów wynikających z objęcia regulacją prawną pewnej kategorii stosunków społecznych. Sprawy, których dotyczy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP należy definiować autonomicznie, wychodząc z założeń konstytucyjnych i Konwencji, co do mechanizmów ochrony praw podmiotowych, jakie powinny istnieć w demokratycznym państwie prawa.

Przepisy o postępowaniu cywilnym uchwalone zostały z myślą o wyznaczeniu standardów rozstrzygania spraw cywilnych w rozumieniu art. 1 k.p.c., lecz – w braku innych uregulowań – muszą mieć one zastosowanie także w sprawach, w których właściwość sądów powszechnych wynika z zastosowania art. 177 Konstytucji RP (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005, nr 5, poz. 31). To stanowisko uzasadniane jest mającym podstawę w art. 177 Konstytucji RP domniemaniem kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości na rzecz sądów powszechnych oraz potrzebą zapewnienia przez wymiar sprawiedliwości realizacji i ochrony zagwarantowanych konstytucyjnie praw podmiotowych pomimo niedoskonałości systemu przepisów niższej rangi, wyznaczających poszczególne drogi sądowej ochrony prawnej. Znajduje ono wsparcie w art. 199¹ k.p.c.

Prawo do sądu, którego zrealizowaniu służy otwarcie drogi sądowej przed sądami powszechnymi i administracyjnymi jest publicznym prawem podmiotowym o najszerszym podmiotowo zakresie, co jednak nie oznacza, że jest prawem podmiotowo nieograniczonym. Pierwsze i podstawowe ograniczenie prawa do sądu jest konsekwencją tego, że zostało ono ustanowione w celu stworzenia możliwości poszukiwania ochrony przed sądem – jako organem mającym cechy określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i działającym z zachowaniem standardów oznaczonych w tym przepisie – w sprawach cywilnych i karnych oraz w sprawach administracyjnych. Jest oczywiste, że jako publiczne prawo podmiotowe przysługuje ono podmiotom prywatnym (zewnętrznym) w relacji do państwa, a sądy są organami, w zakresie kompetencji których pozostaje realizowanie tego prawa podmiotowego i rozstrzyganie sporów powstających pomiędzy prywatnymi podmiotami (sprawa cywilna) albo też sporów między podmiotami prywatnymi i organami państwowymi (sprawa karna, sprawa administracyjna). Organy

państwowe, jeżeli nawet zostaną upoważniane przez ustawodawcę do zainicjowania postępowań sądowych w różnych sprawach i przed różnymi sądami, to nie inicjują tych postępowań w celu zrealizowania prawa do sądu, gdyż to prawo im nie przysługuje, a w celu zrealizowania przypisanych im zadań, do czego środkiem jest uczynienie użytku z ustanowionych na ich rzecz kompetencji m.in. do inicjowania postępowań sądowych.

Po przyznaniu mu osobowości prawnej, Zakład stał się podmiotem zdolnym do samodzielnego działania także w stosunkach cywilnych, co oczywiście nie oznacza, że wszystkie stosunki prawne z jego udziałem mają taki charakter. Przytoczony wyżej status i zadania Zakładu sprawiają, że cywilne stosunki z jego udziałem są raczej wyjątkiem niż regułą. Przyznanie Zakładowi osobowości prawnej czyni go w sprawach rozpoznawanych przez sądy powszechne podmiotem korzystającym także ze zdolności sądowej. Nie oznacza to jednak, że inicjowanie przez Zakład postępowań sądowych ma być postrzegane jako forma realizowania uprawnień składających się na prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe, na tych zasadach, jakie dotyczą podmiotów prywatnych, a zatem zewnętrznych wobec państwa i nie realizujących zadań publicznych.

Należność z tytułu opłaty za udzielenie informacji, mająca ryczałtowo równoważyć wydatki, jakie Zakład ponosi w celu wykonania obowiązku informacyjnego, do której zgodnie z decyzją ustawodawcy mają być odpowiednio stosowane przepisy prawa cywilnego, jeśli powstanie i nie zostanie uregulowana, to może być dochodzona w postępowaniu przed sądem powszechnym. Sama dopuszczalność drogi sądowej w sprawie o taką opłatę nie przesądza jeszcze o zasadności powództwa. Opłata jest bowiem należna Zakładowi w takiej wysokości, jaka zostanie określona w postępowaniu egzekucyjnym przez komornika jako zasadnie naliczona za przekazanie informacji. Żądanie zasądzenia na rzecz Zakładu opłaty, o której wysokości nie wypowiedział się komorni jest przedwczesne, a żądanie zasądzenia opłaty wyżej niż prawomocnie ustalona – bezzasadne. W praktyce oznacza to, że wystąpienie z żądaniem zasądzenia opłaty od osoby będącej komornikiem jest racjonalne wówczas, gdy prawomocnie ustalona co do wysokości opłata za przekazanie informacji nie została Zakładowi zapłacona.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak sentencji.