

UCHWAŁA

Dnia 26 lutego 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Władysław Pawlak (przewodniczący)

SSN Krzysztof Pietrzykowski

SSN Roman Trzaskowski (sprawozdawca)

w sprawie ze skargi wierzyciela Skarbu Państwa - Wojewody [...] na postanowienie Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w S. z dnia 9 lipca 2019 r. o ustaleniu kosztów postępowania egzekucyjnego, toczącego się pod sygnaturą akt Km [...] przy uczestnictwie dłużnika R. M. po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 lutego 2021 r., zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w S. postanowieniem z dnia 24 stycznia 2020 r., sygn. akt II Cz [...]

"Czy w razie umorzenia po dniu 1 stycznia 2019 r. postępowania egzekucyjnego, które zostało wszczęte przed tym dniem, komornik pobiera od wierzyciela, którym jest Skarb Państwa opłatę w wysokości 150 złotych, określoną w art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2363)?"

podjął uchwałę:

**Od wierzyciela - Skarbu Państwa nie pobiera się opłaty,
o której mowa w art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r.
o kosztach komorniczych (obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2021 r.,**

poz. 210), także w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2019 r.).

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 1 października 2019 r. Sąd Rejonowy w S. oddalił skargę wierzyciela Skarbu Państwa - Wojewody [...] na postanowienie Komornika Sądowego T. Z. z dnia 9 lipca 2019 r. w przedmiocie kosztów postępowania egzekucyjnego w sprawie Km [...], kwestionującą obciążenie wierzyciela opłatą egzekucyjną w kwocie 150 zł i wezwanie do jej uiszczenia. Oceniał, że umarzając to postępowanie na podstawie art. 824 § 1 pkt 5 k.p.c. ze względu na utratę mocy przez tytuł wykonawczy, Komornik prawidłowo nałożył na wierzyciela opłatę stosunkową w wysokości 150 zł na podstawie art. 29 ust. 4 w związku z art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (ówcześnie Dz.U. z 2018 r., poz. 770; dalej – „u.k.k.”). Postępowanie to bowiem zostało wszczęte w dniu 17 stycznia 2017 r., a zgodnie z art. 52 ust. 2 u.k.k. do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ww. ustawy o kosztach komorniczych (1 stycznia 2019 r.), od tego dnia stosuje się przepisy art. 29 i art. 30 u.k.k. Zgodnie zaś z art. 29 ust. 4 u.k.k. w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego z innych przyczyn niż wskazane w ust. 1 (tj. innych niż umorzenie na wniosek wierzyciela albo na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.) co do zasady komornik pobiera od wierzyciela opłatę w wysokości 150 zł. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, art. 45 ust. 2 u.k.k. zwalniający Skarb Państwa od opłat egzekucyjnych, nie jest w sprawie miarodajny, gdyż wszedł w życie 1 stycznia 2019 r. i ma zastosowanie wyłącznie do spraw wszczętych od tego dnia.

Przy rozpoznawaniu zażalenia wierzyciela Sąd Okręgowy w S. powziął poważne wątpliwości co do tego, czy w razie umorzenia po dniu 1 stycznia 2019 r. postępowania egzekucyjnego, które zostało wszczęte przed tym dniem, komornik pobiera od wierzyciela, którym jest Skarb Państwa, opłatę w wysokości 150 zł, określoną w art. 29 ust. 4 u.k.k., i przedstawił to zagadnienie Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

Dostrzegł, że wykładnia literalna art. 29 ust. 4 w związku z art. 52 ust. 2 u.k.k. oraz art. 45 ust. 2 w związku z art. 52 ust. 1 u.k.k. przemawia za prawidłowością stanowiska Sądu pierwszej instancji. Oznaczałoby ono jednak, że Skarb Państwa byłby zobowiązany do ponoszenia należności, której jest beneficjentem (uiszczałby opłaty egzekucyjne sam sobie), gdyż zgodnie z art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2018 r. o komornikach sądowych (ówcześnie Dz. U. z 2018 r., poz. 771; dalej - „u.k.s.”) opłata egzekucyjna stanowi niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym. Przestała być zatem prywatnym przychodem komornika - jest on jedynie jej inkasentem - nawet wówczas, gdy jej znaczna część przypada mu pod postacią prowizyjnego wynagrodzenia (art. 149 ust. 2 u.k.s.). Co do zasady nowa kwalifikacja dotyczy wszystkich opłat egzekucyjnych uzyskanych po dniu 1 stycznia 2019 r., niezależnie od tego kiedy wszczęto postępowanie, w którym opłaty te uzyskano, a wyjątek wprowadza jedynie art. 283 u.k.s. w odniesieniu do opłat prawomocnie ustalonych przed wejściem w życie ustawy o komornikach sądowych (opłaty te przypadają co do zasady komornikowi). W ocenie Sądu Okręgowego, logiczną konsekwencją zmiany dotyczącej kwalifikacji opłat egzekucyjnych jest bezwzględnie wiążący art. 45 ust. 2 u.k.k., zgodnie z którym Skarb Państwa nie uiszcza opłat egzekucyjnych. Jednakże przepis ten wszedł w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2019 r., a w przepisach intertemporalnych ustawodawca nie nakazał jego stosowania również do postępowań wszczętych i niezakończonych do dnia 1 stycznia 2019 r. Wywołuje to pytanie, czy sam charakter opłaty egzekucyjnej jako należności publicznoprawnej jest wystarczający do stwierdzenia, iż Skarb Państwa nie uiszcza tej opłaty również w sprawach, które zostały wszczęte przed dniem 1 stycznia 2019 r., tj. przed dniem wejścia w życie przepisu art. 45 ust. 2 u.k.k., czy też, zgodnie z literalną wykładnią art. 29 ust. 4 u.k.k., ma obowiązek opłatę taką uiścić.

Sąd drugiej instancji zwrócił też uwagę, że w stanie prawnym obowiązującym przed 1 stycznia 2019 r. Skarb Państwa nie ponosił opłat związanych z egzekucją należności pieniężnych. Ponadto, zgodnie z art. 771 k.p.c. zwolnienie od kosztów sądowych, przyznane stronie przez sąd w postępowaniu rozpoznawczym lub z którego strona korzysta z mocy ustawy, rozciąga się także na postępowanie egzekucyjne. Przepis ten nie ma w sprawie zastosowania tylko dlatego, że tytuł

wykonawczy, stanowiący podstawę egzekucji został wydany w postępowaniu administracyjnym, nie zaś rozpoznawczym (egzekucja sądowa na podstawie tego tytułu toczyła się w wyniku rozstrzygnięcia zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej na podstawie 773 k.p.c.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Obowiązujący do dnia 1 stycznia 2019 r. art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1309 ze zm.; dalej - „u.k.s.e.”) przewidywał, że w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela oraz na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. co do zasady komornik pobierał od dłużnika opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Natomiast w przypadku umorzenia postępowania z innych przyczyn w ogóle nie pobierał opłaty od tej części świadczenia, która nie została wyegzekwowana (art. 49 ust. 5 u.k.s.e.), ponosząc samodzielnie związane z tym ryzyko finansowe.

Sytuacja uległa zmianie z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych. Niezależnie bowiem od obciążenia wierzyciela opłatą stosunkową w przypadku umorzenia postępowania na jego wniosek lub z powodu jego beczynności (por. art. 29 ust. 1 u.k.k. w związku z art. 825 pkt 1 i art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.), nałożono nań opłatę stałą w kwocie 150 zł w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego z innych przyczyn (art. 29 ust. 4 u.k.k.), zwalniając jednak z tych obowiązków m.in. jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 29 ust. 5 i 6 u.k.k.). Wprowadzenie stałej opłaty końcowej miało na celu zapewnienie komornikom sądowym gwarantowanego dochodu z tytułu prowadzenia każdej sprawy, tak aby nie musieli ponosić kosztów i wydatków związanych z postępowaniem bez możliwości przynajmniej częściowego ich pokrycia przez wierzyciela.

Równocześnie rozstrzygnięto jednoznacznie, że Skarb Państwa nie uiszcza opłat egzekucyjnych (art. 45 ust. 2 u.k.k.), wiążąc to - jak wynika wprost z uzasadnienia rządowego projektu ustawy - z wyraźnym określeniem opłat egzekucyjnych jako daniny publicznej, stanowiącej w całości dochód Skarbu

Państwa, i kierując się myślą, że Skarb Państwa nie może być zobowiązany do uiszczania opłat na swoją rzecz (por. druk nr 1581, Sejm VIII kadencji, s. 14). W ten sposób naturę opłat egzekucyjnych określił art. 149 wprowadzonej równolegle ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, w myśl którego opłata egzekucyjna stanowi niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym (ust. 1), a uzyskane opłaty, po potrąceniu wynagrodzenia prowizyjnego komornika, stanowią dochód budżetu państwa (ust. 2). Z uzasadnienia projektu ustawy o komornikach sądowych (por. druk nr 1582, Sejm VIII kadencji, s. 28-29) wynika przy tym, że w założeniu projektodawców przywrócono w ten sposób „oczekiwany” publicznoprawny charakter opłat egzekucyjnych, odwracając kierunek przyjętych wcześniej zmian legislacyjnych. Zamieszczony zaś w Rozdziale 13 ustawy (Przepisy przejściowe i końcowe) art. 283 ust. 1 u.k.s. wskazuje, że owo „przywrócenie” miało dotyczyć także opłat egzekucyjnych pobieranych pod rządem nowej ustawy w postępowaniach wszczętych przed dniem 1 stycznia 2019 r., z wyjątkiem opłat, które prawomocnie ustalono przed tym dniem.

Należy zarazem zauważyć, że wynikający z art. 45 ust. 2 u.k.k. zakaz ponoszenia (uiszczania) opłat egzekucyjnych przez Skarb Państwa nie pozostawia miejsca na stosowanie w tym zakresie przepisów o zwolnieniu od kosztów komorniczych i jego skutkach (por. art. 47 u.k.k.).

W świetle przedstawionych regulacji nie powinno budzić wątpliwości, że w postępowaniach egzekucyjnych wszczętych po dniu 31 grudnia 2018 r. Skarb Państwa nie uiszcza żadnych opłat egzekucyjnych, w tym tych, o których mowa w art. 29 u.k.k. Rozwiązanie intertemporalne zamieszczone w art. 283 ust. 1 u.k.s. i *ratio legis* art. 45 ust. 2 u.k.k. sugeruje ponadto, że co do zasady nie powinien ponosić również - od dnia 1 stycznia 2019 r. - opłat egzekucyjnych w postępowaniach egzekucyjnych wszczętych przed tym dniem. Sugestii tej nie potwierdza jednak wyraźnie art. 52 u.k.k., który z jednej strony nakazuje stosowanie do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o komornikach sądowych, przepisów dotychczasowych (zasada kontynuacji), a z drugiej stosowanie do tych postępowań od dnia 1 stycznia 2019 r. - bez żadnych ograniczeń - art. 29 i art. 30 u.k.k. (zasada

aktualności). Brak jakichkolwiek ograniczeń nawiązujących do art. 45 ust. 2 u.k.k. może nasuwać wniosek, że wyrażona w tym przepisie zasada nie ma zastosowania w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2019 r., co oznaczałoby, iż w postępowaniach tych Skarb Państwa powinien uiszczać opłaty przewidziane w art. 29 u.k.k.

Byłoby to jednak rozwiązanie w dwójnasób wyjątkowe, stanowiłoby bowiem wyjątek zarówno z punktu widzenia przepisów obowiązujących do dnia 1 stycznia 2019 r. - w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych Skarb Państwa jako wierzyciel nie ponosił żadnych opłat egzekucyjnych w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego z innych przyczyn niż wskazane w art. 49 ust. 2 u.k.s.e. - jak i z punktu widzenia przepisów obowiązujących od tego dnia (art. 45 ust. 2 u.k.k.). Wyjątku tego nie da się racjonalnie uzasadnić. W szczególności nie można go uzasadnić przez proste stwierdzenie, że art. 29 ust. 4 u.k.k. miał zapewniać w minimalnym zakresie pokrycie ponoszonych przez komorników kosztów umorzonych egzekucji, także tych, które toczyły się w dniu 1 stycznia 2019 r. Skoro *de lege lata* Skarb Państwa nie musi ponosić żadnych opłat egzekucyjnych (nie pokrywa zatem także owych minimalnych kosztów), nie widać żadnych powodów, które miałyby przemawiać za odmienną oceną w odniesieniu do postępowań wszczętych przed wejściem w życie art. 45 ust. 2 u.k.k. tym bardziej, że - jak już wyjaśniono - także opłaty pobierane w tych postępowaniach po dniu 1 stycznia 2019 r. mają charakter niepodatkowej należności budżetowej o charakterze publicznoprawnym. W pełni aktualna jest tu zatem reguła, że Skarb Państwa nie może być zobowiązany do uiszczania opłat na swoją rzecz. Nałożenie na Skarb Państwa takiego obowiązku oznaczałoby zatem, że wskutek regulacji intertemporalnej przewidzianej w art. 52 ust. 2 u.k.k., komornik mógłby obciążać Skarb Państwa opłatą, na którą nie mógł liczyć ani pod rządem przepisów obowiązujących do dnia 1 stycznia 2019 r., ani pod rządem przepisów obowiązujących od tego dnia. Rażąca nieracjonalność takiego rozwiązania uwypukla dodatkowo okoliczność, że obowiązek taki nie ciążyłby na jednostkach samorządu terytorialnego, które - ze względu na brak reguły odpowiadającej art. 45 ust. 2 u.k.k. - zostały zwolnione wprost w art. 29 ust. 5 u.k.k. od opłat przewidzianych w art. 29 ust. 4 u.k.k.

Przedstawione argumenty prowadzą do wniosku, że nakaz zastosowania art. 29 i 30 u.k.k. także w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2019 r., nie może stanowić podstawy obciążania Skarbu Państwa opłatą przewidzianą w art. 29 ust. 4 u.k.k. Jest jasne, że nieuwzględnienie wśród podmiotów, które art. 29 ust. 5 u.k.k. zwalnia od takiej opłaty, Skarbu Państwa, jest prostą konsekwencją obowiązywania art. 45 ust. 2 u.k.k. Brak wyraźnego zastrzeżenia co do zastosowania art. 45 ust. 2 u.k.k. także w odniesieniu do opłat przewidzianych w art. 29 ust. 4 u.k.k., pobieranych od dnia 1 stycznia 2019 r. w postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed tym dniem, jest wynikiem zbyt wąskiego ujęcia art. 52 ust. 2 u.k.k. Wada ta powinna być skompensowana przez przyjęcie, że właściwe „międzyczasowo” art. 29 i art. 30 u.k.k. należy stosować nie tylko wraz ze zwolnieniami określonymi wprost w art. 29 ust. 5 u.k.k., ale także z uwzględnieniem dalej idącego wyłączenia, o którym mowa w art. 45 ust. 2 u.k.k. Tylko w takim, spójnym kształcie nowe, w założeniu lepsze prawo może być - zgodnie z zasadą aktualności - zastosowane do postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2019 r. Podstawą proponowanej interpretacji może być przy tym zarówno wykładnia rozszerzająca, jak i rozumowanie *a fortiori* wyprowadzane z art. 29 ust. 5 w związku z art. 45 ust. 2 u.k.k. W każdym razie chodzi tu o kolejną korektę przepisów, których wieloaspektowa niedoskonałość została już dostrzeżona w orzecznictwie (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 2020 r., III CZP 62/19, OSNC 2020, nr 11, poz. 94 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2020 r., P 6/19, OTK-A 2020, poz. 63).

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie.