



Sygn. akt I NO 148/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 stycznia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Widło (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Antoni Bojańczyk

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości

o uchylenie uchwały nr 1/2019 Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w (...) z dnia 31 stycznia 2019 r. podjętej w przedmiocie ustalenia wysokości składki miesięcznej uiszczanej przez komorników na potrzeby organów samorządu komorniczego w 2019 roku,

o uchylenie uchwały nr 2/2019 Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w (...) z dnia 31 stycznia 2019 r. w przedmiocie ustalenia miesięcznej składki celowej,

o uchylenie uchwały nr 3/2019 Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w (...) z dnia 31 stycznia 2019 r. w przedmiocie ustalenia miesięcznej składki celowej dla asesorów,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 8 stycznia 2020 r.,

- 1. uchyla uchwałę nr 1/2019 Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w (...) z dnia 31 stycznia 2019 r. i przekazuje sprawę w tym zakresie do ponownego rozpoznania Izbie Komorniczej w (...),**
- 2. oddala skargę w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

Pismem z 21 sierpnia 2019 r. Minister Sprawiedliwości (dalej: Minister, Skarżący lub organ nadzoru), działając na podstawie art. 215 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. 2018, poz. 771 z późn. zm.; dalej: u.k.s. lub ustawa o komornikach), wniósł o uchylenie, jako sprzecznej z prawem:

1. uchwały nr 1/2019 podjętej przez Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w (...) 31 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości składki miesięcznej uiszczanej przez komorników na potrzeby samorządu komorniczego w 2019 r. w wysokości 1% (jednego procenta) wynagrodzenia prowizyjnego uzyskanego w poprzednim miesiącu, wobec pominięcia w jej treści art. 38 ust. 2 u.k.s., ewentualnie na podstawie art. 215 ust. 2 u.k.s. o uchylenie tej uchwały i przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania Izbie Komorniczej w (...) ze wskazaniem co do sposobu jej załatwienia;

2. uchwały nr 2/2019 podjętej przez Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w (...) 31 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia miesięcznej składki celowej na realizację celów statutowych oraz celu określonego w uchwale Krajowej Rady Komorniczej nr 2062/VI z 15 stycznia 2019 r. w wysokości 1% uzyskanych przez kancelarię komorniczą opłat egzekucyjnych pobranych w myśl ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz ustawy o kosztach komorniczych, tj. z przepisem art. 208 ust. 1 pkt 6 i 7 oraz art. 207 ust. 5 i art. 209 ust. 3 u.k.s.;

3. uchwały nr 3/2019 podjętej przez Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w (...) 31 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia płatnej do 15-ego dnia każdego miesiąca składki celowej na realizację celów statutowych Izby Komorniczej w (...), w tym w szczególności celów szkoleniowych, w kwocie 50 zł od asesora komorniczego Izby Komorniczej w (...), tj. z przepisem art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.

Jak wskazał Skarżący, 19 lutego 2019 r. Rada Izby Komorniczej w (...) doręczyła Ministrowi Sprawiedliwości odpis protokołu Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w (...) z 31 stycznia 2019 r. Następnie, 26 lipca 2019 r. przesłała do

Ministra uchwały od nr 1 do 5, podjęte na Walnym Zgromadzeniu Izby Komorniczej w (...) 31 stycznia 2019 r.

W § 1 uchwały nr 1/2019 z 31 stycznia 2019 r. Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w (...) uchwaliło - działając na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s. - składkę miesięczną na potrzeby samorządu komorniczego w 2019 r. w wysokości 1% (jednego procenta) wynagrodzenia prowizyjnego uzyskanego w poprzednim miesiącu. W głosowaniu nad tą uchwałą brali udział wyłącznie komornicy, a zapadła ona zwykłą większością głosów.

Z kolei w § 1 uchwały nr 2/2019 z 31 stycznia 2019 r. Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w (...) uchwaliło - działając na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. - miesięczną składkę celową na realizację celów statutowych Krajowej Rady Komorniczej (dalej: KRK) oraz celu określonego w uchwale KRK nr 2062/VI z 15 stycznia 2019 r. w wysokości 1% uzyskanych przez kancelarię komorniczą opłat egzekucyjnych pobranych w myśl ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz ustawy o kosztach komorniczych z zastrzeżeniem § 2. Zdecydowało także, że wysokość składki określonej w § 1 ulega pomniejszeniu o kwotę wpłaconą tytułem składki uchwalonej uchwałą nr 1/2019 z 31 stycznia 2019 r. (§ 2) oraz, że kancelaria komornicza, w której wystąpił miesięczny przychód z tytułu opłat egzekucyjnych w wysokości nieprzekraczającej 40.000 zł zobowiązana będzie do uiszczania składki miesięcznej celowej w wysokości 400 zł, pomniejszonej o kwotę wpłaconą tytułem składki uchwalonej uchwałą nr 1/2019 (§ 3). Uchwała nr 2/2019 zapadła zwykłą większością głosów uczestniczących w jej powzięciu komorników i asesorów komorniczych.

W uchwale nr 3/2019 z 31 stycznia 2019 r. Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w (...) - działając na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. - ustaliło składkę celową na realizację celów statutowych Izby Komorniczej w (...), w tym w szczególności celów szkoleniowych, w kwocie 50 zł od asesorów komorniczych Izby Komorniczej w (...) (§ 1). Postanowiło w niej także, że asesor komorniczy prowadzący kancelarię komorniczą i pełniący funkcję zastępcy komornika w przypadku odwołania komornika z zajmowanego stanowiska, wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika z mocy prawa, przeniesienia komornika albo zawieszenia komornika w czynnościach, w miejsce składki określonej w § 1

będzie uiszczał składkę określoną w uchwałach nr 1/2019 i nr 2/2019 z 31 stycznia 2019 r. (§ 2). Uchwała ta zapadła zwykłą większością głosów komorników i asesorów komorniczych biorących udział w głosowaniu nad nią.

W uzasadnieniu swej skargi Minister przedstawił następującą argumentację:

W odniesieniu do art. 208 u.k.s. zachowuje swoją aktualność orzecznictwo wytworzone na gruncie nieobowiązującej już ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1309), z którego jednolicie wynika, że kompetencje walnego zgromadzenia komorników izby komorniczej są wyczerpująco określone, tworząc tzw. katalog zamknięty.

Minister przywołał treść art. 38 ustawy o komornikach oraz wskazał, że przepis ten stanowi doprecyzowanie (uszczegółowienie) przepisu art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s., albowiem wskazuje on podmiot obowiązany do uiszczania składek na potrzeby organów samorządu komorniczego i określa zarówno dolną, jak i górną granicę wysokości tych składek. Z jego treści wyraźnie wynika, że obowiązek uiszczania składek na potrzeby organów samorządu komorniczego spoczywa wyłącznie na komornikach, mimo że na gruncie u.k.s. również asesory komorniczy są członkami izby komorniczej (art. 205 ust. 1 ustawy).

Analizując treść uchwały nr 1/2019, organ nadzoru wskazał, że stanowi ona obejście przepisu prawa, tj. art. 38 ust. 2 u.k.s. i z tego też powodu nie powinna ona pozostawać w obrocie prawnym. Zapisano w niej bowiem, że wszyscy komornicy sądowi będący członkami Izby Komorniczej w (...) są zobowiązani w 2019 r. uiszczać składki miesięczne na potrzeby samorządu komorniczego w tej samej wysokości, tj. 1% wynagrodzenia prowizyjnego uzyskanego w poprzednim miesiącu. Tymczasem art. 38 ust. 2 u.k.s. przewiduje dwa wyjątki od zasady wyrażonej w jego ustępie 1, które Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w (...) całkowicie pominęło uchwalając ww. uchwałę.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości przepis art. 38 ust. 2 u.k.s. powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści uchwały nr 1/2019 bądź to poprzez dosłowne zacytowanie jego brzmienia, bądź też poprzez powołanie się na niego w treści tej uchwały jako wyjątku od § 1. W ocenie Skarżącego, regulacja zawarta obecnie w § 1 uchwały nr 1/2019 rodzi po stronie komorników będących członkami Izby Komorniczej w (...) mylne przeświadczenie, jakoby wszyscy mieli oni płacić tę

samą składkę i to nawet wtedy, gdy do ich sytuacji znajduje zastosowanie art. 38 ust. 2 u.k.s.

W stosunku do uchwały nr 2/2019 Minister wskazał, że stanowi ona obejście przepisów prawa, tj. art. 38, art. 208 ust. 1 pkt 6 i 7 oraz art. 207 ust. 5 i art. 209 ust. 3 u.k.s. Za nielegalne uznać należy postanowienia uchwały, które pod „pozorem” tzw. składki przeznaczonej na określony cel (przewidzianej w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.) dodatkowo zobowiązują komorników do uiszczania co miesięcznych składek na potrzeby Krajowej Rady Komorniczej, będącej jednym z organów samorządu komorniczego, tj. na realizację celów statutowych Krajowej Rady Komorniczej i celu określonego w uchwale KRK nr 2062/VI. Co więcej czynią to w kwocie przekraczającej górną wysokość tej składki (wynikającą z art. 38 u.k.s.).

Organ nadzoru stwierdził, że w uchwale nr 1/2019 podjętej na tym samym Walnym Zgromadzeniu wyłącznie głosami komorników sądowych, ustalona została na maksymalnym poziomie wysokość miesięcznej składki uiszczanej przez komorników sądowych na potrzeby samorządu komorniczego w 2019 r., tj. w wysokości 1% wynagrodzenia prowizyjnego uzyskanego w poprzednim miesiącu (zgodnie z art. 38 ust. 1 u.k.s.). Tym samym komornicy nie mogli w § 1 uchwały nr 2/2019 z 31 stycznia 2019 r. nałożyć na siebie dodatkowej składki w wysokości 1% uzyskanych przez kancelarię komorniczą opłat egzekucyjnych pobranych w myśl ustawy o komornikach sądowych i egzekucji oraz ustawy o kosztach komorniczych (ewentualnie składki wskazanej w § 2 tej uchwały), płaconej m.in. na realizację celów statutowych Krajowej Rady Komorniczej (a *de facto* jej celów ustawowych), albowiem limit ich obowiązku z tego tytułu został już wyczerpany w uchwale nr 1/2019.

Ponadto uchwała nr 2/2019 uchwalona została głosami asesorów komorniczych, którzy z mocy art. 207 ust. 5 w zw. z art. 209 ust. 3 u.k.s. wyłączeni są od głosowania w sprawach dotyczących ustalania wysokości składek miesięcznych na potrzeby organów samorządu komorniczego, w tym KRK. Dodatkowo w § 1 tej uchwały, przy określeniu wysokości składki celowej znalazło się odesłanie do opłat egzekucyjnych pobranych na podstawie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, której przepisy utraciły moc 1 stycznia 2019 r.

Skarżący wskazał dodatkowo, że w uchwale nr 2/2019 powiązano w nieprawidłowy sposób wysokość miesięcznej składki celowej uiszczanej przez komorników z procentowym udziałem opłat egzekucyjnych uzyskanych przez kancelarię komorniczą. Takie postanowienie sugeruje, że to kancelaria komornicza a nie komornik (będący organem władzy publicznej) pobiera opłaty egzekucyjne.

W odniesieniu do uchwały nr 3/2019 organ nadzoru wskazał, że jest ona niezgodna z art. 208 ust. 1 pkt 7 ustawy o komornikach.

W ocenie Ministra, uchwała wprowadza zbyt szerokie (niedookreślone) rozumienie celu, na który ma zostać przeznaczona składka płacona przez asesorów komorniczych. Pod pojęciem „celów statutowych” mogą bowiem mieścić się wszelkie przejawy działalności Izby Komorniczej w (...), w tym również takie, które pokrywają się z realizowanymi przez nią celami ustawowymi. Tymczasem na te ostatnie składka pobierana jest od komorników sądowych na podstawie art. 38 w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s.

Brak zamieszczenia w uchwale nr 3/2019 konkretnego celu na jaki ma zostać przeznaczona składka (np. szkolenie komorników i asesorów komorniczych z danego tematu, które odbędzie się w ustalonym z góry terminie), stanowi obejście przepisu art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s., gdyż powoduje utratę kontroli przez członków Izby Komorniczej w (...) nad sposobem wydatkowania (rozdysponowania) zebranych od nich pieniędzy. A jednocześnie pozostawia w tym zakresie zbyt daleko idącą swobodę radzie izby komorniczej, która może zgromadzone w ten sposób środki wydatkować według własnego uznania, tj. na cel znany tylko komornikom wybranym do jej składu (art. 212 ust. 1 pkt 6 u.k.s.).

Dodatkowo § 1 uchwały nr 3/2019, charakteryzując się zbyt dużym stopniem abstrakcji, nie pozwala komornikom i asesorom komorniczym na podjęcie dyskusji i wyrażenie opinii (ewentualnie sprzeciwu) co do celu na jaki zostaną przeznaczone wpłacone przez nich pieniądze. Według Ministra, wyobrazić można sobie sytuację, w której szkolenie z danego tematu odbędzie się mimo braku na nie zgody ze strony większości członków izby komorniczej, bo np. rada izby komorniczej zorganizuje szkolenie z zagadnień wybranych tylko przez komorników wchodzących w jej skład, wydatkując na ten cel zebrane pod „pozorem” składki

celowej pieniądze, zaś większość członków izby nie będzie w ogóle zainteresowana jego problematyką.

W konkluzji swej skargi Minister Sprawiedliwości podniósł, że w świetle zaprezentowanej argumentacji uchwały nr 1/2019, 2/2019 i 3/2019, podjęte przez Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w (...) 31 stycznia 2019 r., powinny zostać uchylone jako uchwalone bez podstawy prawnej i mające na celu jedynie obejście przepisów prawa.

Pismem z 16 września 2019 r. Krajowa Rada Komornicza wniosła odpowiedź na skargę Ministra Sprawiedliwości, wskazując, że nie zasługuje ona na uwzględnienie w żadnym zakresie i jako bezzasadna powinna zostać oddalona w całości. W odpowiedzi na skargę zaprezentowano argumenty przemawiające za oddaleniem skargi w odniesieniu do każdej z zaskarżonych uchwał.

Wobec uchwały nr 1/2019 podniesiono, że zestawienie art. 38 ust. 1 i art. 208 ust. 1 pkt 6 ustawy o komornikach, prowadzi do wniosku, że organ samorządu komorniczego (walne zgromadzenie izby komorniczej) uprawniony został wyłącznie do określenia procentowej wysokości składki w przedziale zastrzeżonym w art. 38 ust. 1 u.k.s. Tak też uczyniło Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w (...), ustalając wysokość składki na 1% wynagrodzenia prowizyjnego, tj. w granicy określonej w ustawie. Dla komorników w pierwszym roku działalności kancelarii oraz dla komorników, do których kancelarii w poprzednim roku kalendarzowym wpłynęło nie więcej niż 1.000 spraw, wysokość składki została ustalona przez ustawodawcę w wysokości nie większej niż 100 zł. Zatem dla określonej grupy komorników składka wynika wprost z przepisu ustawy i nie ma potrzeby by jej wysokość była określana w drodze uchwały.

W odniesieniu do uchwały nr 2/2019 KRK wskazała, że ustawodawca przewidział dwa odrębne rodzaje składek na potrzeby organów samorządu komorniczego: składkę miesięczną, opłacaną przez komorników sądowych (art. 38 ust. 1 u.k.s.) i składkę celową - składkę na określone cele (art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.). Brak jest podstaw do przyjęcia, że „łączna” wysokość obu składek nie może przekroczyć limitu określonego w art. 38 ust. 1 u.k.s., tj. 1% wynagrodzenia prowizyjnego, uzyskanego w poprzednim miesiącu. Gdyby taki był zamiar ustawodawcy, treść przepisu wyraźnie wskazywałaby na taką konieczność.

Przyjęcie, że „składka na określone cele” (art. 207 ust. 1 pkt 7 u.k.s.) łącznie ze składką miesięczną (art. 38 ust. 1 u.k.s.) nie może przekraczać owego 1% powodowałoby, że w istocie komornicy pozbawieni zostaliby możliwości uchwalania składek na określone cele. Tymczasem celem przepisu art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. było właśnie wprowadzenie możliwości dodatkowego, dobrowolnego „samoobciążenia” przez członków samorządu komorniczego, niezależnie od „podstawowego”, obowiązkowego obciążenia wynikającego wprost z ustawy.

Brak jest też podstaw do przyjęcia, że składki celowe mogą być uchwalane wyłącznie *ad hoc*, w celu realizacji określonego zadania. Nie można więc wykluczyć, że przeznaczeniem składki celowej będzie działalność organów samorządu komorniczego, bowiem tylko przez działalność tych organów (bezpośrednio bądź pośrednio) może aktualizować się realizacja zadań samorządowych. Prawdliwość wykorzystania składki celowej i jej przeznaczenie na realizację określonego zadania samorządu podlegać będzie weryfikacji przez komisję rewizyjną powołaną przez walne zgromadzenie izby.

Ponadto, z treści uchwały nr 2/2019 nie wynika w żaden sposób, by dotyczyła ona również asesorów komorniczych. Przeciwnie, odniesienie wysokości składki do przychodu „uzyskanego przez kancelarię komorniczą” wskazuje wprost, że składka dotyczy wyłącznie komorników, albowiem tylko komornicy uzyskują tego rodzaju przychód. Nie sposób też przyjąć, że z treści uchwały nr 2/2019 wynika, iż obowiązek uiszczania składki spoczywa na kancelarii komorniczej, a nie na komorniku.

Błędnie również Skarżący twierdzi, że asesory komorniczy zostali wyłączeni od głosowania w sprawach finansowych. Przy uchwalaniu składek celowych (art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.) biorą oni udział w głosowaniu i liczy się ich przy ustalaniu obecności członków i większości głosów.

Odnosząc się do zarzutów wywiedzionych w stosunku do uchwały nr 3/2019, KRK podniosła, że brak jest podstaw do przyjęcia, że składką celową (art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.) nie mogą obciążyć się dobrowolnie asesory komorniczy. Okoliczność, że nie opłacają oni obowiązkowych składek miesięcznych na potrzeby organów samorządu komorniczego (art. 38 u.k.s.) wynika stąd, że nie prowadzą działalności egzekucyjnej. Nie oznacza to jednak, że nie mogą, jak wszyscy

członkowie samorządu komorniczego, zadecydować o pokryciu w formie składek celowych, realizacji określonego zadania wykonywanego przez samorząd komorniczy, a więc i przez asesorów komorniczych.

Zakładając racjonalność ustawodawcy, w ocenie KRK przyjąć należy, że ustawa o komornikach przewiduje dwa rodzaje składek: podstawowe, płacone miesięcznie przez komorników sądowych (art. 38 ust. 1 u.k.s.), w wysokości ustalonej uchwałą walnego zgromadzenia izby komorniczej (art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s.), podjętą bez udziału asesorów komorniczych (art. 207 ust. 5 i art. 209 ust. 3 u.k.s.) oraz „celowe”, płacone jednorazowo, miesięcznie, kwartalnie lub w inny sposób, zgodnie z wolą członków samorządu komorniczego, które uchwalane są przez walne zgromadzenie izby komorniczej, przy udziale asesorów komorniczych, które dotyczą wszystkich członków samorządu komorniczego (art. 195 ust. 1 u.k.s.), a których wysokość nie jest reglamentowana przez ustawę i pozostaje bez związku z wysokością obowiązkowych składek, ustalanych zgodnie z art. 38 ust. 1 u.k.s.

Ponadto, żaden przepis ustawy nie określa, że uchwała dotycząca składki celowej musi precyzyjnie określać cel, na który ma być przeznaczona. Prawidłowość spożytkowania tejże składki podlega kontroli przez samorządową komisję rewizyjną.

Odpowiedź na skargę złożyła także Izba Komornicza w (...) (pismo z 16 września 2019 r.). Izba wniosła o oddalenie skargi Ministra o uchylenie ww. uchwał samorządu komorniczego, przy czym argumentacja zawarta w jej odpowiedzi na skargę jest w znacznej części tożsama w stosunku do stanowiska Krajowej Rady Komorniczej.

W szczególności Izba wskazała, że treść uchwały nr 1/2019 czyni zadość wymogom poprawnej techniki legislacyjnej. Określenia wymagała jedynie wysokość miesięcznej składki dla członków samorządu komorniczego, którzy nie spełniają warunków, o których mowa w art. 38 ust. 2 u.k.s., co w niniejszej sprawie uczyniono na podstawie § 1 uchwały nr 1/2019. Dosłowne zacytowanie treści art. 38 ust. 2 u.k.s. w przedmiotowej uchwale doprowadziłoby nie tylko do naruszenia przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283), ale także

zasugerowałyby adresatom uchwały, że być może należy przyjąć odmienne od ustawowego znaczenie normatywne tego przepisu.

Z kolei uchwała nr 2/2019 dotyczy ustanowienia składki celowej, która jest uregulowana w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. Ograniczenia dotyczące wyłącznie uchwalania budżetu izby komorniczej oraz wysokości miesięcznych składek na potrzeby organów samorządu komorniczego, o których mowa w art. 38 ust. 1 u.k.s., nie znajdują zastosowania w odniesieniu do tej uchwały. Nie zmienia tego faktu sformułowanie użyte w § 1 uchwały nr 2/2019 wskazujące, że są to „miesięczne składki celowe”. Wykładnia językowa art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. w brzmieniu „uchwalanie składek na określone cele”, nie wskazuje na obowiązek uchwalania składek celowych wyłącznie o charakterze jednorazowym. Tym samym nie istnieje zakaz uchwalania składek na określone cele w formie składek okresowych, które opłacane będą miesięcznie i w takim przypadku zasadne jest ich określenie jako miesięcznych, jednak nie mających nic wspólnego ze składkami, o których mowa w art. 38 ust. 1 u.k.s.

Ponadto zarzuty skierowane w stosunku do uchwały 2/2019 zostały sformułowane w całkowitym oderwaniu od treści jej § 2 i 3. W przywołanych przepisach ustanowiono, że wysokość składki określonej w § 1 ulega pomniejszeniu o kwotę wpłacaną tytułem składki uchwalonej uchwałą nr 1/2019 oraz ustanowiono ulgę dla podmiotów, których miesięczny przychód z tytułu opłat egzekucyjnych nie przekroczył 40.000 zł. Zatem suma obu składek - miesięcznej oraz celowej - nie może przekraczać maksymalnej kwoty składki ustanowionej w art. 38 ust. 1 u.k.s. w wysokości 1% wynagrodzenia prowizyjnego uzyskanego w poprzednim miesiącu.

W odniesieniu do uchwały nr 3/2019 Izba Komornicza w (...) podniosła, że w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. ustawodawca nie doprecyzował wymogów, co do określenia celu, na który mają być wydatkowane pozyskane ze składek środki. Oczywiste jest, że cel ten nie może być sprzeczny z prawem i powinien pozostawać w związku z celami, dla których samorząd komorniczy został powołany.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga Ministra Sprawiedliwości o uchylenie zaskarżonych uchwał Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w (...) okazała się zasadna w odniesieniu do uchwały nr 1/2019 z 31 stycznia 2019 r. Dwie dalsze uchwały, tj. uchwała nr 2/2019 i 3/2019 z 31 stycznia 2019 r., jako odpowiadające prawu, nie podlegają wyeliminowaniu z obrotu prawnego.

Jurysdykcja Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie wynika z art. 215 ustawy o komornikach sądowych, 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 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1460 z późn. zm.; dalej: k.p.c.) o skardze kasacyjnej (zob. wyroki z: 10 stycznia 2019 r., I NO 40/18; 18 września 2014 r., III ZS 3/14 oraz postanowienia z: 10 października 2012 r., III ZS 10/12; 19 września 2012 r., III ZS 9/12; 8 kwietnia 2010 r., III ZS 1/10; zob. również postanowienie z 24 maja 1994 r., I PO 6/94). Wynika stąd m.in. że Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę 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: 10 stycznia 2019 r., I NO 41/18; 29 czerwca 2017 r., III ZS 3/17; 7 marca 2018 r., III ZS 5/17). 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; zob. wyrok Sądu Najwyższego z 24 września 2019 r., I NO 122/19).

W tak zarysowanym stanie faktycznym i prawnym należało przeprowadzić kontrolę trzech uchwał Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w (...) z 31 stycznia 2019 r. osobno, w odniesieniu do każdej z nich. Skarga Ministra Sprawiedliwości dotyczy bowiem *de facto* trzech odrębnych uchwał organu samorządu zawodowego komorników.

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym przychylił się do stanowiska organu nadzoru kwestionującego legalność uchwały nr 1/2019 Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w (...) z 31 stycznia 2019 r. Znaczenie decydujące ma tutaj konieczność prawidłowego powiązania treści przepisów ustawowych z treścią aktów prawa wewnętrznego, tworzonego przez organ samorządu komorniczego.

Zgodnie z art. 38 ust. 2 u.k.s., komornicy w pierwszym roku działalności kancelarii oraz komornicy, do których kancelarii w poprzednim roku kalendarzowym wpłynęło nie więcej niż 1.000 spraw, uiszczają składkę miesięczną w wysokości nie większej niż 100 zł. Przyjęte rozwiązanie legislacyjne zostało określone w doktrynie jako „ulga” dla komorników rozpoczynających działalność oraz tych o najmniejszym wpływie spraw (M. Świtkowski, *Komentarz do art. 38 ustawy o komornikach sądowych* (w:) *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, red. M. Świtkowski, M. Simbierowicz, LEX, teza 2).

Rację ma Minister Sprawiedliwości, że uchwała nr 1/2019 powinna w swej treści uwzględniać art. 38 ust. 2 ustawy o komornikach. Obecna treść uchwały może budzić wątpliwości interpretacyjne, pomija ona bowiem całkowicie przedmiotową „ulgę” dla określonej grupy komorników. Nie zasługuje w tym zakresie na aprobatę argumentacja Izby Komorniczej w (...) odwołująca się do hierarchii aktów prawnych i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów „Zasady techniki prawodawczej”. Należy z całą mocą podkreślić, iż nielegalne są postanowienia aktów prawnych niższego rzędu, które modyfikują treść aktów prawa wyższego rzędu, na czele z ustawami. Jest to stanowisko konsekwentnie przyjmowane m.in. w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (z wielu zob. wyrok WSA w Gdańsku z 19 grudnia 2019 r., III SA/Gd 708/19; wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 listopada 2019 r., II SA/Bd 652/19). Natomiast trudno uznać za naruszenie prawa „powtórzenie” albo odesłanie do regulacji wyższego rzędu

(w tym wypadku ustawowej) w akcie niższej rangi (w tym wypadku w wewnętrznie obowiązującej uchwale samorządu zawodowego).

Należy zgodzić się ze Skarżącym, że obecny stan prawny, tj. analiza ustawy o komornikach oraz wykładnia uchwały nr 1/2019 Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w (...), może wywołać mylne przeświadczenie, jakoby wszyscy komornicy zrzeszeni w Izbie Komorniczej w (...) mieli płacić jednolitą składkę miesięczną. Minister zasadnie odwołuje się do ochrony praw części komorników, którzy mogliby zostać objęci dyspozycją art. 38 ust. 2 u.k.s. Istotą problemu jest tutaj potrzeba wyeliminowania z obrotu prawnego aktu prawa wewnętrznego kreującego wątpliwości interpretacyjne, które mogą w przyszłości zamienić się w spory w zakresie należnych składek miesięcznych, do których opłacania zobowiązani będą poszczególni komornicy.

Powyższy argument dotyczący kwestii ochrony komorników, którzy mogliby „podlegać” pod korzystniejsze regulacje wywodzone z art. 38 ust. 2 u.k.s. ma szczególne znaczenie w sytuacji, gdy mamy do czynienia z ustawą nową, kompleksowo regulującą problematykę funkcjonowania samorządu komorniczego (art. 1 ust. 1 pkt 4 ustawy o komornikach). Obowiązuje ona od 1 stycznia 2019 r. W piśmiennictwie wskazuje się, że nowe regulacje dotyczące ustalania składek samorządowych są z pozoru precyzyjne, jednak w praktyce mogą budzić pewne wątpliwości interpretacyjne (P. Rączka, *Zasady ustalania wysokości składek członkowskich na samorząd komorniczy w nowej ustawie o komornikach sądowych*, *Przegląd Prawa Egzekucyjnego* 2019, nr 4, Legalis). Tym bardziej zaakcentować należy konieczność precyzyjnego sformułowania „pierwszej” uchwały samorządu komorniczego w zakresie składek obowiązkowych, dla której podstawą są przepisy aktualnie obowiązującej ustawy o komornikach. Jako podstawę prawną uchwały nr 1/2019 wskazano wyłącznie art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s., nie odwoływano się przy tym dodatkowo do art. 38 ust. 1 u.k.s., co w takiej sytuacji mogło by oznaczać, że poza sferą regulacji uchwały znajduje się mechanizm swoistej „ulgi” co do wysokości składki z art. 38 ust. 2 u.k.s.

Przechodząc dalej, za niezasadną należało natomiast uznać argumentację Ministra mającą na celu podważenie legalności uchwał nr 2/2019 i 3/2019. Organ nadzoru stara się wykazać w skardze, że regulacje te stanowią obejście prawa, tj.

przede wszystkim art. 38 ust. 1 u.k.s. ustalającego „ustawowy limit” dla wysokości comiesięcznych składek samorządowych. Skarżący wskazuje zwłaszcza, że postanowienia aktów prawa wewnętrznego „pod pozorem tzw. składki przeznaczonej na określony cel (przewidzianej w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.) dodatkowo zobowiązują komorników do uiszczania comiesięcznych składek na potrzeby Krajowej Rady Komorniczej (...) Co więcej czynią to w kwocie przekraczającej górną wysokość tej składki (wynikającą z art. 38 u.k.s.)” (s. 7 skargi).

Stanowiska tego nie można zaaprobować. *De lege lata* do kompetencji walnego zgromadzenia izby komorników należy ustalanie wysokości składek miesięcznych na potrzeby organów samorządu komorniczego (art. 38 w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s.) oraz uchwalanie składek na określone cele, tzw. składek celowych (art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.).

Te dwa rodzaje świadczeń na rzecz samorządu są dwoma różnymi, odrębnymi instytucjami (instrumentami) opłacania przez członków samorządu komorniczego kosztów utrzymania i działania organów samorządowych. Obowiązek ukształtowania obowiązkowej (podstawowej) składki miesięcznej wynika wprost z ustawy, natomiast składki celowe mają charakter fakultatywny. Można ustanowić je, jak wskazuje ustawa, na określone cele.

Trzeba w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że ustawowy limit składek miesięcznych (obowiązkowych) określony w art. 38 ust. 1 u.k.s. odwołujący się do wynagrodzenia prowizyjnego, uzyskanego w poprzednim miesiącu, nie ma zastosowania do składek celowych, uchwalanych na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. Składki celowe mają charakter samoistny i nie są w żaden sposób powiązane z zagadnieniem obowiązkowych składek miesięcznych (art. 38 w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s.), co wynika z innych podstaw prawnych obu danin i innej procedury ich uchwalania.

W związku z tym nie można uznać za zasadny zarzutu organu nadzoru, zgodnie z którym składki celowe przekraczają górną wysokość składki określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o komornikach. Argument ten oparty jest na swoistym „pomieszaniu” obu omawianych składek na rzecz samorządu - obowiązkowej składki miesięcznej i składki celowej. Należy przyznać rację Izbie Komorniczej w

(...), która trafnie podnosi, że z przepisów ustawowych nie wynika obowiązek zsumowania wysokości składek miesięcznych na potrzeby organów samorządu komorniczego oraz składek na określone cele, tak aby ostateczna suma wszystkich składek nie przekroczyła wskazanego w art. 38 ust. 1 u.k.s. poziomu 1% wynagrodzenia prowizyjnego. Ustawodawca nie wskazuje żadnych podstaw do ustalania wysokości składek celowych uregulowanych w art 208 ust. 1 pkt. 7 u.k.s., ani też żadnych ograniczeń kwotowych. Zatem to samorząd komorniczy, zgodnie z wolą ustawodawcy, decyduje o wysokości tej składki.

Na marginesie odnotować należy, że dla potrzeb kontroli zgodności z prawem uchwał przez Sąd czy też organy kontroli samorządu, jak komisja rewizyjna, cele, na które mają być uchwalane składki powinny być ujęte bardziej precyzyjnie niż np. przez samo odesłanie (interpolację) do innej uchwały, która jest znana wyłącznie członkom samorządu.

Trudno też zgodzić się z tezą Ministra, że uchwała nr 3/2019 wprowadza zbyt szerokie (niedookreślone) rozumienie celu, na który ma zostać przeznaczona składka celowa płacona przez asesorów komorniczych. Jak wskazano w doktrynie, przeznaczenie wpływów ze składki celowej musi mieścić się w zakresie ustawowych zadań samorządu komorniczego. Nie można wykluczyć, że przeznaczeniem składki celowej będzie działalność organów samorządu komorniczego, ponieważ tylko przez działalność tych organów (bezpośrednio bądź pośrednio) może aktualizować się realizacja zadań samorządowych (P. Rączka, *Zasady ustalania...*, Legalis). W art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. ustawodawca nie doprecyzował wymogów, co do określenia celu, na który mają być wydatkowane pozyskane ze składek środki. Cel ten nie może być sprzeczny z prawem i powinien pozostawać w związku z celami, dla których samorząd komorniczy został powołany. Jednak nie ma żadnych przeciwwskazań, żeby był to dowolnie wybrany cel statutowy. Podkreślić trzeba, że w uchwale nr 3/2019 wyraźnie wskazano, że składka celowa ma być przeznaczona na „realizację celów statutowych Izby Komorniczej w (...), w tym w szczególności dla celów szkoleniowych”. Taka formuła uchwały prowadzi do dwóch wniosków. Po pierwsze, nie ma tu mowy o rzekomej „abstrakcji” celu składki (s. 9 skargi Ministra), skoro Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej wyraźnie odwołało się do celów

statutowych Izby. Po drugie, w uchwale zawarto dalsze doprecyzowanie przeznaczenia składki, skoro ma ona być przeznaczona w szczególności dla celów szkoleniowych. W odpowiedziach na skargę trafnie wskazano, że prawidłowość spożytkowania składki celowej podlega ponadto kontroli samorządowej komisji rewizyjnej.

Należy odnieść się jeszcze do dwóch zarzutów wywodzonych przez Ministra w stosunku do uchwały nr 2/2019.

Organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała przyjęta została głosami asesorów komorniczych, którzy z mocy art. 207 ust. 5 w zw. z art. 209 ust. 3 u.k.s. wyłączeni są od głosowania w sprawach dotyczących ustalania wysokości składek miesięcznych na potrzeby organów samorządu komorniczego, w tym Krajowej Rady Komorniczej.

Powyższy zarzut oparty jest na konsekwentnym twierdzeniu Skarżącego, zgodnie z którym Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w (...) podejmując uchwały nr 2/2019 i 3/2019 w istocie dokonało obejścia prawa poprzez przyjęcie dalszych składek podstawowych pod pozorem uchwalenia składek celowych.

Błędne założenie tej argumentacji zostało już wykazane powyżej, gdy Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że obok miesięcznych składek obowiązkowych (podstawowych) wystąpić mogą także składki celowe. Należy wyraźnie podkreślić, że w podstawie prawnej uchwały nr 2/2019 (podobnie jak i uchwały nr 3/2019) podano art. 208 ust. 1 pkt 7 ustawy o komornikach i w ocenie składu orzekającego kwalifikacja ta nie stanowi obejścia prawa.

Tymczasem w art. 207 ust. 5 u.k.s., na którego naruszenie powołuje się organ nadzoru, zastrzeżono, że asesory nie mogą brać udziału w głosowaniu w sprawach, o których mowa w art. 208 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy. Przepis nie dotyczy zatem głosowań nad zasadnością uchwalenia składek celowych (art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.), w których to asesory mogą brać udział. W doktrynie wskazuje się ponadto na możliwość objęcia obowiązkiem uiszczania składek celowych, w przeciwieństwie do podstawowych składek miesięcznych, poza komornikami również grupy asesorów zatrudnionych w kancelariach z obszaru izby komorniczej (P. Rączka, *Zasady ustalania...*, Legalis). W konsekwencji niezasadny jest zarzut,

że uchwała nr 2/2019 została nielegalnie przyjęta także głosami asesorów komorniczych.

Ostatecznie rozważyć należało zasadność zarzutu, że w uchwale nr 2/2019 powiązano w nieprawidłowy sposób wysokość miesięcznej składki celowej uiszczanej przez komorników z procentowym udziałem opłat egzekucyjnych uzyskanych przez kancelarię komorniczą. Zdaniem Ministra, takie postanowienie sugeruje, że to kancelaria komornicza, a nie komornik (będący organem władzy publicznej) pobiera opłaty egzekucyjne.

Nie sposób uznać, że ww. ściśle formalistyczny zarzut jest trafny. Odwołanie do kancelarii komorniczej ma miejsce jedynie w odniesieniu do określenia poziomu (wysokości) składki celowej. Nie budzi natomiast wątpliwości, że obowiązany do opłacenia tej daniny będzie komornik, który w ramach pełnionej służby, organizuje indywidualną kancelarię komorniczą (art. 7 ust. 1 u.k.s.). Kancelaria stanowi jedynie zespół osób i środków materialnych służących do obsługi komornika w zakresie powierzonych mu zadań i czynności (art. 7 ust. 2 u.k.s.).

Z wszystkich tych powodów, Sąd Najwyższy działając na podstawie art. 215 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych rozstrzygnął jak w sentencji wyroku. Ponownie ustalając wysokość składek miesięcznych na potrzeby organów samorządu komorniczego, Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w (...) uwzględni treść art. 38 ust. 2 u.k.s.