



Sygn. akt I NO 149/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 stycznia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Widło (przewodniczący)

SSN Antoni Bojańczyk

SSN Grzegorz Żmij (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania Ministra Sprawiedliwości
na uchwałę nr 2 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w W. z
dnia 21 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej składki celowej
od komorników sądowych,
oraz uchwałę nr 3 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w W.
z dnia 21 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej składki
celowej od asesorów komorniczych,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 8 stycznia 2020 r.,

1. oddala skargę;

**2. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania przez
Sądem Najwyższym.**

UZASADNIENIE

Minister Sprawiedliwości w dniu 22 sierpnia 2019 r. wniósł do Sądu
Najwyższego o uchylenie jako sprzecznych z prawem: uchwały nr 2

Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w W. z dnia 21 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej składki celowej od komorników sądowych, oraz uchwały nr 3 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w W. z dnia 21 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej składki celowej od asesorów komorniczych.

W zakresie uchwały nr 2 Minister Sprawiedliwości wskazał, iż jest ona niezgodna z przepisem art. 38 w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 6 i 7 oraz 207 ust. 5 i art. 209 ust. 3 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 771; dalej także: u.k.s.). Co zaś się tyczy uchwały nr 3, to w ocenie Ministra Sprawiedliwości pozostaje ona w sprzeczności z art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.

Uzasadniając swoje stanowisko Minister Sprawiedliwości w pierwszej kolejności przybliżył, że Rada Izby Komorniczej w W. w dniu 22 lutego 2019 r. doręczyła mu odpis protokołu Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w W. m.in. z dołączonymi uchwałami oznaczonymi numerami od 1 do 3.

W § 1 uchwały nr 2 z dnia 21 stycznia 2019 r., Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w W. uchwaliło na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. miesięczną składkę na cele szkoleniowe Krajowej Rady Komorniczej oraz Izby Komorniczej w W. w wysokości 1% wynagrodzenia uzyskanego z przychodu z opłat egzekucyjnych w poprzednim miesiącu, z zastrzeżeniem § 2 i 3. Zdecydowało także, że wysokość składki określonej w § 1 ulega pomniejszeniu o kwotę wpłaconą tytułem składki uchwalonej uchwałą nr 1 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w W. z dnia 21 stycznia 2019 r. (§ 2) oraz, że komornicy, którzy osiągnęli przychód z opłat egzekucyjnych w poprzednim miesiącu w wysokości do 30.000,00 zł uiszczają będą składkę miesięczną celową w wysokości 300,00 zł pomniejszoną o kwotę wpłaconą tytułem składki uchwalonej uchwałą nr 1 (§ 3). Uchwała nr 2 zapadła zwykłą większością głosów uczestniczących w jej głosowaniu komorników i asesorów komorniczych (152 głosy za jej przyjęciem).

W uchwale nr 3 z dnia 21 stycznia 2019 r., Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w W. na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. ustaliło miesięczną składkę na cele szkoleniowe w wysokości 50 zł, płaconą przez

każdego asesora będącego członkiem izby komorniczej apelacji wrocławskiej (§ 1). Wskazana uchwała zapadła zwykłą większością głosów komorników i asesorów komorniczych biorących udział w głosowaniu nad nią (132 głosy za jej przyjęciem).

W ocenie Ministra Sprawiedliwości postanowienia uchwały nr 2 stanowią obejście przepisów prawa, tj. art. 38, art. 208 ust. 1 pkt 6 i 7 oraz 207 ust. 5 i art. 209 ust. 3 u.k.s. Z tego też powodu nie powinna ona pozostawać w obrocie prawnym.

Zamieszczone w uchwale nr 2 zapisy pod „pozorem” tzw. składki przeznaczonej na określony cel (przewidzianej w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.) zobowiązują komorników do uiszczania dodatkowych comiesięcznych składek na potrzeby Krajowej Rady Komorniczej oraz Izby Komorniczej w W., będących organami samorządu komorniczego w kwocie przekraczającej górną wysokość tej składki (wynikającą z art. 38 u.k.s.). Minister Sprawiedliwości wskazał, że w uchwale nr 1 podjętej na tym samym Nadzwyczajnym 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 z dnia 21 stycznia 2019 roku nałożyć na siebie dodatkowej składki w wysokości 1% wynagrodzenia uzyskanego z przychodu z opłat egzekucyjnych w poprzednim miesiącu, albowiem limit ich obowiązku z tego tytułu został już wyczerpany w uchwale nr 1. Składka, o której mowa § 1 uchwały nr 2 zawsze będzie wyższa niż składka z § 1 uchwały nr 1, bowiem przy ustaleniu jej wysokości odwołuje się ona do wynagrodzenia uzyskanego przez komornika z przychodu z opłat egzekucyjnych w poprzednim miesiącu, a nie tylko wynagrodzenia prowizyjnego ustalanego proporcjonalnie do wysokości uzyskanych przez komornika opłat egzekucyjnych (art. 150 ust. 1 i 2 u.k.s.). Taki sposób ukształtowania „dodatkowej” składki na potrzeby organów samorządu komorniczego, stanowi ewidentne obejście art. 38 w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s.

Minister Sprawiedliwości zarzucił, że uchwała nr 2 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, a do nich zalicza się Krajową Radę Komorniczą i Radę Izby Komorniczej w W. (art. 196 ust. 1 u.k.s.). Minister Sprawiedliwości wskazał, że ustawodawca nie obciążył obowiązkiem uiszczania składki na potrzeby organów samorządu komorniczego asesorów komorniczych, którzy nie zostali uwzględnieni w treści art. 38 ust. 1, art. 207 ust. 5 oraz art. 209 ust. 3 u.k.s. jako podmioty zobowiązane do uiszczania składki i biorące czynny udział w głosowaniu nad jej wysokością.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, kolejnym argumentem przemawiającym za wyeliminowaniem z obrotu prawnego uchwały nr 2 jest zbyt szerokie (niedookreślone) wskazanie w jej treści celów, na które ma zostać przeznaczona płacona przez komorników składka, tj. celów szkoleniowych. Wprowadzając do przepisu art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. pojęcie „składki na określone cele”, zamiarem ustawodawcy było zezwolenie członkom samorządu komorniczego na uchwalanie *ad hoc* dobrowolnych składek, których potrzeba uiszczenia powstała w związku z zamiarem realizacji jakiegoś zadania. Ponadto chodziło o takie uchwały, których cele nie pozostawałyby w sprzeczności z przepisami prawa. Brak zamieszczenia w uchwale konkretnego celu na jaki ma zostać przeznaczona składka stanowi zdaniem Ministra Sprawiedliwości obejście przepisu art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s., gdyż powoduje utratę kontroli przez członków Izby Komorniczej we Wrocławiu nad sposobem wydatkowania zebranych od nich pieniędzy pozostawiając jednocześnie w tym zakresie swobodę Radzie Izby Komorniczej, która może zgromadzone w ten sposób środki wydatkować według własnego uznania. W ten sposób ograniczona zostaje zasada reprezentatywności samorządu komorniczego, bowiem czynności zastrzeżone do wyłącznej kompetencji walnego zgromadzenia izby komorniczej są „zawłaszczane” przez Radę Izby Komorniczej, tj. organ nieupoważniony do tego przez ustawę. Dodatkowo paragraf 1 uchwały nr 2, będąc w zasadzie abstrakcyjnym ze względu na odwołanie się w nim do bliżej niesprecyzowanych celów szkoleniowych, nie pozwala komornikom i asesorom komorniczym na podjęcie dyskusji i wyrażenie opinii co do celu na jaki zostaną przeznaczone wpłacone przez nich pieniądze.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że z tych samych przyczyn – zbyt szerokie ujęcie celów szkoleniowych, na które ma zostać przeznaczona pobierana od komorników składka – zasadne jest uchylenie uchwały nr 3, dotyczącej składki płaconej co miesiąc przez asesorów komorniczych w wysokości 50 zł.

Krajowa Rada Komornicza w odpowiedzi na skargę Ministra Sprawiedliwości w dniu 16 września 2019 r. wskazała, że wniosek o uchylenie uchwał nie zasługuje na uwzględnienie w żadnym zakresie i jako bezzasadny winien zostać w całości oddalony. W ocenie Krajowej Rady Komorniczej brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że zaskarżone uchwały są sprzeczne z prawem i konieczne jest ich wyeliminowanie z porządku prawnego. Istotą każdego samorządu, w tym zawodowego, jest możliwość samostanowienia, zaś wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą wprost wynikać z przepisów ustawy.

Izba Komornicza w W. w odpowiedzi na skargę Ministra Sprawiedliwości w dniu 16 września 2019 r. wniosła o oddalenie skargi w całości oraz przyznanie na rzecz uczestnika kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości przepisanej. Również w ocenie Izby Komorniczej w W. brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że zaskarżone uchwały są sprzeczne z prawem i konieczne jest ich wyeliminowanie z porządku prawnego. Istotą każdego samorządu, w tym zawodowego, jest możliwość samostanowienia, zaś wszelkie ograniczenia w tym zakresie muszą wprost wynikać z przepisów ustawy.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga Ministra Sprawiedliwości o uchylenie uchwały nr 2 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w W. z dnia 21 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej składki celowej od komorników sądowych oraz o uchylenie uchwały nr 3 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w W. z dnia 21 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej składki celowej od asesorów komorniczych jest bezzasadna i jako taka podlegała oddaleniu.

Uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zaskarżenia uchwały samorządu komorniczego do Sądu Najwyższego wynika z art. 215 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych. Stosownie do tegoż przepisu podstawę skargi Ministra Sprawiedliwości stanowić mogą zarzuty sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem.

Zgodnie z art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. do kompetencji walnego zgromadzenia izby komorniczej należy uchwalanie składek na określone cele.

Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w W. uchwałą nr 2 z dnia 21 stycznia 2019 r. działając na podstawie art. 208 ust. 1 pkt. 7 u.k.s. postanowiło (§ 1) ustalić składkę miesięczną, o jakiej mowa w art. 208 ust. 1 pkt. 7 u.k.s. na cele szkoleniowe, Krajowej Rady Komorniczej oraz Izby Komorniczej w W. w wysokości 1% wynagrodzenia uzyskanego z przychodu z opłat egzekucyjnych w poprzednim miesiącu z zastrzeżeniem § 2 i 3. Wysokość składki ulega pomniejszeniu o kwotę wpłaconą tytułem składki uchwalonej uchwałą nr 1 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w W. w dniu 21 stycznia 2019 r. (§ 2). Komornicy, którzy osiągnęli przychód z opłat egzekucyjnych w poprzednim miesiącu w wysokości do 30.000 zł uiszczają składkę miesięczną celową w wysokości 300 zł pomniejszoną o kwotę wpłaconą tytułem składki uchwalonej uchwałą nr 1 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w W. w dniu 21 stycznia 2019 r. (§ 3). Składka płatna jest w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał przychód z tytułu opłat egzekucyjnych (§ 4). Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia (§ 5).

Uchwałą nr 3 z dnia 21 stycznia 2019 r. Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w W. działając na podstawie art. 208 ust. 1 pkt. 7 u.k.s. postanowiło (§ 1) ustalić miesięczną składkę o jakiej mowa w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. na cele szkoleniowe w wysokości 50,00 zł od każdego asesora będącego członkiem izby komorniczej apelacji wrocławskiej. Składka płatna jest w terminie do 15 dnia każdego miesiąca poczynając od miesiąca stycznia 2019 r. (§ 2). Składka jest płatna od miesiąca, w którym nastąpiło powołanie na stanowisko asesora w izbie komorniczej apelacji wrocławskiej (§ 3). Asesor pełniący funkcję zastępcy komornika odwołanego, zawieszonego lub którego decyzja o powołaniu wygasła z mocy prawa opłaca składkę określoną w uchwale nr 1 i 2

Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w W. w dniu 21 stycznia 2019 r. W czasie pełnienia funkcji zastępcy zwolniony zostaje ze składki uchwalonej niniejszą uchwałą (§ 4). Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia (§ 5).

Minister Sprawiedliwości zaskarżając pierwszą uchwałę wskazał, iż jest ona wadliwa zasadniczo z trzech przyczyn. Po pierwsze „pod pozorem” składki na określone cele nakłada na komorników obowiązek uiszczania składki na potrzeby Krajowej Rady Komorniczej oraz Izby Komorniczej w wysokości przekraczającej wysokość składki określonej w art. 38 u.k.s. Po drugie uchwała została podjęta przy udziale asesorów komorniczych, którzy zostali wyłączeni od głosowania w sprawach dotyczących ustalania składek na potrzeby organów samorządu komorniczego (art. 207 ust. 5 u.k.s.). Po trzecie uchwała zbyt szeroko wskazuje cele, na które składka ma być uiszczana.

W odniesieniu do drugiej uchwały Minister Sprawiedliwości podniósł jedynie, że zbyt szeroko wskazuje ona cele, na które składka ma być uiszczana.

Sąd Najwyższy analizując przytoczoną treść zaskarżonych uchwał przez pryzmat podniesionych w skardze Ministra Sprawiedliwości zarzutów naruszenia prawa doszedł do przekonania, iż są one bezzasadne.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu wskazać należy na treść art. 38 u.k.s. zgodnie, z którym komornicy opłacają, na potrzeby organów samorządu komorniczego, składki miesięczne, których procentową wysokość ustala corocznie walne zgromadzenie izby komorniczej. Wysokość składek różnicuje wyłącznie liczba spraw wpływających w danym roku do prowadzonej przez komornika kancelarii. Wysokość składki miesięcznej nie może być niższa niż 0,3% i wyższa niż 1% wynagrodzenia prowizyjnego, uzyskanego w poprzednim miesiącu (ust. 1). 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 (ust. 2).

Z przytoczonym przepisem skorelowany jest art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s., który przyznaje walnemu zgromadzeniu izby komorniczej kompetencję do ustalania wysokości składek miesięcznych na potrzeby organów samorządu komorniczego.

Już *prima facie* z analizowanych przepisów wynika, odrębność składki określonej w art. 38 u.k.s., od składki, o której mowa w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. Pierwsza z nich jest obligatoryjną, generalną składką miesięczną na potrzeby organów samorządu komorniczego, corocznie ustalaną przez walne zgromadzenie izby komorniczej. Druga z nich natomiast jest fakultatywną składką celową. Sposób skonstruowania przepisu art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s., jasno przy tym wskazuje, że organowi ją uchwalającemu przyznano swobodę w określeniu jej celu, który musi zostać wskazany, ale także ewentualnego dysponenta w ramach samorządu zawodowego. W ocenie Sądu Najwyższego nie może budzić wątpliwości, że z art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. wynika uprawnienie członków samorządu komorniczego do dobrowolnego samo-obciążenia na dowolny cel, niezależnie od innych składek wynikających z ustawy. Odrębność składki określonej w art. 38 u.k.s., od składki, o której mowa w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. wyklucza także zastosowanie limitu przy określaniu wysokości składki celowej. Z analizowanych regulacji 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.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że zaskarżona uchwała nr 2 nie narusza art. 38 w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 6 i 7, a podniesiony w tym zakresie zarzut Ministra Sprawiedliwości jest bezzasadny.

Przechodząc do oceny drugiego z zarzutów, sprowadzającego się do naruszenia art. 207 ust. 5 i art. 209 ust. 3 u.k.s. i ten uznać w opinii Sądu Najwyższego należało za chybiony.

Zgodnie z art. 207 ust. 5 u.k.s. asesory nie mogą brać udziału w głosowaniu w sprawach, o których mowa w art. 208 ust. 1 pkt 5 i 6. Natomiast stosownie do art. 209 ust. 3 u.k.s. w przypadku głosowania nad uchwałami w sprawach, o których mowa w art. 208 ust. 1 pkt 5 i 6, przy ustalaniu obecności członków i większości głosów nie uwzględnia się asesorów biorących udział w walnym zgromadzeniu izby komorniczej.

Zaskarżona uchwała nr 2, co wynika z jej treści, podjęta została na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. Dodatkowo, co wskazano już wyżej, nie narusza art. 38 w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 6 i 7 i nie dotyczy składki miesięcznej,

o której mowa w art. 38 u.k.s. Z tych wszystkich względów w głosowaniu uchwały nr 2 zastosowania nie znajdowały przepisy art. 207 ust. 5 i art. 209 ust. 3 u.k.s., a asesory biorących udział w walnym zgromadzeniu izby komorniczej uprawnieni byli do udziału w głosowaniu zaskarżonej uchwały.

Oceniając ostatni - trzeci zarzut, właściwy zarówno uchwale nr 2 i nr 3, Sąd Najwyższy uznał, że i on nie znajduje uzasadnienia.

W analizowanym przypadku nie może być mowy o naruszeniu, czy też próbie obejścia art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. Wspomniany artykuł rodzi wymóg wskazania celu, na który ma zostać zgromadzona składka, co w przedmiotowej sprawie zostało w należyty sposób zrealizowane. W ocenie Sądu Najwyższego nie sposób uznać za uzasadnione twierdzenia wnoszącego skargę, iż uchwała nr 2 i 3 nie precyzuje celu na jaki gromadzone mają być środki finansowe. Z obu uchwał jasno wynika, iż są to cele szkoleniowe. Sposób sformułowania treści uchwał i celu gromadzenia składki ani nie powoduje utraty kontroli przez członków Izby Komorniczej w W. nad sposobem wydatkowania zebranych od nich pieniędzy, ani nie pozostawia Radzie Izby Komorniczej, swobody w sposobie wydatkowania środków według własnego uznania. Rada zgodnie z uchwałą środki wydatkować może na cele szkoleniowe i nie mogą one zostać przeznaczone na inny cel. Uchwały nr 2 i 3 w ocenie Sądu Najwyższego nie ograniczają reprezentatywności samorządu komorniczego. Sąd Najwyższy biorąc pod uwagę warunki działania samorządu komorniczego polegające na trudnościach w dostosowaniu się do wymagań nowych przepisów wziął pod uwagę - z jednej strony - to, że nie sposób jest także oczekiwać nadmiernej kazuistyki przy redagowaniu w uchwale precyzyjnych celów szkoleniowych, które raz uchwalone, na przestrzeni czasu obowiązywania uchwały, mogą nie sprostać aktualnym potrzebom komorników lub asesorów, rodząc zbędną konieczność zmian pierwotnej - kazuistycznej uchwały. Jakkolwiek uchwała wprost nie pozwala komornikom i asesorom komorniczym na podjęcie dyskusji i wyrażenie opinii co do celu na jaki zostaną przeznaczone wpłacone przez nich pieniądze, to nie oznacza *ipso facto*, że tej możliwości są oni pozbawieni, a która może być realizowana poprzez inne sposoby, jak np. ankiety, opinie, itp.

Z drugiej strony Sąd Najwyższy formułuje zalecenie, by na przyszłość określenie celów, na które zostanie wydatkowana składka cechował większy stopień szczegółowości, tak by w łatwiejszy sposób poddawały się one kontroli.

Jak stanowi art. 215 ust. 2 u.k.s. Sąd Najwyższy oddala skargę lub uchyla zaskarżoną uchwałę i, w razie potrzeby, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi samorządu komorniczego ze wskazaniem co do sposobu jej załatwienia.

Wobec bezzasadności zarzutów Ministra Sprawiedliwości zawartych w skardze z dnia 22 sierpnia 2019 r. o uchylenie jako sprzecznych z prawem uchwały nr 2 oraz uchwały nr 3 Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w W. z dnia 21 stycznia 2019 r., podlegała ona oddaleniu na podstawie art. 215 ust. 2 u.k.s., o czym Sąd Najwyższy orzekł w sentencji wyroku.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku Izby Komorniczej w W. o przyznanie kosztów postępowania wynika z normy art. 398¹⁸ k.p.c.