



Sygn. akt I NO 162/19

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 1 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Siwek (przewodniczący)

SSN Aleksander Stępkowski (sprawozdawca)

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z wniosku Ministra Sprawiedliwości

o uchylenie uchwał Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w R. nr 7/(...), nr 8/(...) i nr 7(...),

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 1 lipca 2020 r.,

- 1) uchyła uchwały nr 8/(...) i nr 7(...);**
- 2) oddała skargę w pozostałym zakresie.**

### **UZASADNIENIE**

Wnioskiem z dnia 2 października 2019 r. Minister Sprawiedliwości (dalej: Minister) działając na podstawie art. 215 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. 2020, poz. 121, ze zm.; dalej: u.k.s.), wniósł o uchylenie, jako sprzecznych z prawem:

1. uchwały nr 7/(...) podjętej przez XXII Zwyczajne Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w R. w dniu 15 marca 2019 r. w sprawie ustalenia

wysokości składek miesięcznych uiszczanych na potrzeby organów samorządu komorniczego;

2. uchwały nr 8/(...) podjętej przez XXII Zwyczajne Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w R. w dniu 15 marca 2019 r. w sprawie ustalenia wysokości składek na określony cel;
3. uchwały nr 7/(...) podjętej przez Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w R. w dniu 12 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia składki na określony cel uiszczanej przez asesorów komorniczych Izby Komorniczej w R..

Minister wskazał, że pierwsza z kwestionowanych uchwał Izby Komorniczej w R. (dalej: Izba), uchwała nr 7/(...), nie powinna pozostawać w obrocie prawnym ponieważ stanowi obejście art. 38 ust. 2 u.k.s. Wskazany przepis ustawy przewiduje szczególne zasady określania wysokości składek miesięcznych opłacanych przez komorników na potrzeby organów samorządu komorniczego. Kwestionowana uchwała nie zawiera natomiast odesłania do unormowań ustawowych i może budzić wątpliwości interpretacyjne co do ich obowiązywania.

Odnosząc się do uchwały nr 8/(...) Minister stwierdził, że jest ona niezgodna z art. 208 ust. 1 pkt 6-7 u.k.s. Pod „pozorem” składki przeznaczonej na określony cel (art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.), jakim miało być pokrycie bieżących kosztów funkcjonowania biura Izby Komorniczej, zobowiązano komorników do ponoszenia kosztów działania samej Izby Komorniczej. Wprowadzono zatem dodatkową składkę na potrzeby organów samorządu komorniczego (art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s.), z przekroczeniem limitu kwotowego wynikającego z art. 38 u.k.s. Stanowi to – zdaniem Ministra – przykład ewidentnego obejścia art. 38 w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s. Minister stwierdził przy tym, że wskazana uchwała jest niezgodna także z art. 207 ust. 5 oraz art. 209 ust. 3 u.k.s., ponieważ została podjęta z udziałem asesorów komorniczych, którzy z mocy wskazanych przepisów wyłączeni są od głosowania w sprawach dotyczących ustalania wysokości składek miesięcznych na potrzeby organów samorządu komorniczego.

Uchwale nr 7/(...) Minister zarzucił naruszenie art. 38 w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 6-7 oraz art. 207 ust. 5 i art. 209 ust. 3 u.k.s. Minister stwierdził, że zobowiązując asesorów komorniczych do uiszczania miesięcznej składki

przeznaczonej na „wsparcie realizacji działań Rady Izby Komorniczej wyszczególnionych w art. 212 ust. 1 ustawy o komornikach”, nałożono na nich obowiązek nieprzewidziany ustawą. Minister podkreślał przy tym, że niedookreślony cel przeznaczenia tej składki pozostawia Radzie Izby Komorniczej zbytnią swobodę w dysponowaniu tak uzyskanymi środkami.

Pismem z 4 listopada 2019 r. Krajowa Rada Komornicza (dalej: Rada) złożyła odpowiedź na wniosek Ministra Sprawiedliwości, wskazując, że w ocenie samorządu komorniczego wniosek nie zasługuje na uwzględnienie i winien zostać oddalony w całości.

Rada uznała, że twierdzenia Ministra dotyczące uchwały nr 7/(...) opierają się na błędnym przekonaniu, jakoby kwestionowana uchwała samorządu komorniczego mogła wyłączyć stosowanie powszechnie obowiązującego przepisu ustawy o komornikach. Nawiązując z kolei do zarzutów dotyczących uchwał nr 8/(...) oraz 7/(...) Rada akcentowała istnienie dwóch odrębnych podstaw prawnych umożliwiających uchwalanie składek na potrzeby organów samorządu. W ocenie Rady art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. umożliwia komornikom oraz asesorom komorniczym dodatkowe i dobrowolne „samoobciążenie” obowiązkiem ponoszenia składek na określony cel. Takim celem może być również pokrywanie kosztów działalności biura Izby Komorniczej, działającego jako podmiot wspomagający pracę organu samorządu zawodowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek Ministra Sprawiedliwości jest częściowo zasadny.

1. 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 ustawy o komornikach, jak i wcześniejsze orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących kontroli uchwał organów samorządu zawodowego nie pozostawiają wątpliwości, że Sąd Najwyższy musi w tym wypadku stosować odpowiednio przepisy k.p.c. o skardze kasacyjnej (zob. wyroki z: 18

września 2014 r., III ZS 3/14; 10 stycznia 2019 r., I NO 40/18; 24 września 2019 r., I NO 122/19). Wynika stąd m.in., że Sąd Najwyższy rozpoznaje wniosek Ministra w granicach zaskarżenia, a z urzędu bierze pod rozwałę tylko nieważność postępowania (art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c.).

2. Wniosek Ministra w części odnoszącej się do uchwały nr 7/(...) podlegał oddaleniu. Kierując się dyspozycją art. 38 ust. 1 u.k.s. Izba Komornicza w R. (dalej: Izba) określiła wysokość miesięcznej składki na potrzeby organów samorządu (§ 1 uchwały), wskazała terminy jej płatności (§ 2 uchwały) oraz zobowiązała komorników do przedstawiania zestawienia wyliczeń składek z określeniem podstawy ich kalkulacji (§ 3 uchwały). Uchwała nawiązuje bezpośrednio do wynikającego z art. 38 ust. 1 u.k.s. górnego pułapu dopuszczalnej wysokości składki, określając ją na poziomie 1% wynagrodzenia prowizyjnego uzyskanego w poprzednim miesiącu. Brak jest jednak podstaw, aby uznać, że tak ukształtowana treść wspomnianej uchwały mogłaby w jakimkolwiek zakresie wyłączać obowiązywanie wynikających z art. 38 ust. 2 u.k.s. dodatkowych kryteriów określania wysokości składek uiszczanych przez komorników w pierwszym roku działalności kancelarii oraz komorników, do których kancelarii w poprzednim roku kalendarzowym wpłynęło nie więcej niż 1000 spraw. Nie jest to możliwe zarówno z uwagi na powszechnie obowiązującą moc prawną art. 38 ust. 2 u.k.s., jak i ze względu na samą treść kwestionowanej uchwały. Dookreśla ona jedynie ten element, który ustawodawca pozostawił do ustalenia organowi samorządu komorniczego. Jest nim wskazanie odpowiedniego procenta wynagrodzenia prowizyjnego, który będzie miał zastosowanie do określania wysokości składki. W pozostałym zakresie, to znaczy w odniesieniu do samego obowiązku opłacania składki miesięcznej, organu obowiązane do ustalania jej wysokości, konieczności jej corocznego określania, czy kryteriów, jakie należy brać w tym zakresie pod uwagę, unormowanie zawarte w art. 38 u.k.s. ma charakter wyczerpujący. Brak nawiązania w uchwale realizującej dyspozycję art. 38 ust. 1 u.k.s. do brzmienia art. 38 ust. 2 u.k.s. nie może w żadnym razie wpłynąć na obowiązywanie tego przepisu ustawy. Przyjęcie odmiennego poglądu oznaczałoby bowiem odebranie tej regulacji jej powszechnie obowiązującego charakteru, a jednocześnie obligowałoby organ

samorządu do swoistego potwierdzania w swojej uchwale znaczenia norm ustawowych.

Uwzględnienie brzmienia art. 38 ust. 2 u.k.s. w uchwale rozstrzygającej o wysokości składki miesięcznej, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.k.s. należy uznać za zasadne i służące przejrzystości uchwalanych obciążeń. W dotychczasowym orzecznictwie wskazywano już, że taki sposób redakcji uchwały walnego zgromadzenia izby komorniczej służy prawidłowemu powiązaniu treści przepisów ustawowych z treścią aktów prawa wewnętrznego, tworzonego przez organ samorządu komorniczego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NO 148/19). Jednocześnie jednak brak takiego wyraźnego nawiązania do art. 38 ust. 2 u.k.s. nie wpływa w żadnym stopniu na obiektywny fakt obowiązywania tego przepisu ustawy. Kierując się zatem kryterium legalności, brak jest podstaw po temu, aby z uwagi na przyjęte brzmienie kwestionowanej uchwały, móc ją uznać za niezgodną z prawem.

3. Wniosek Ministra w części dotyczącej uchwały nr 8/(...) jest zasadny. Zgodnie z § 1 wskazanej uchwały, powołując się na brzmienie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. ustalono wysokość miesięcznych składek przeznaczonych na określony cel i uiszczanych przez każdego komornika Izby. Celem tym miało być pokrycie „bieżących kosztów funkcjonowania biura Izby Komorniczej w R. w wysokości 1% przychodu opłat egzekucyjnych za poprzedni miesiąc nie mniej niż 279,00 zł”. W tym samym postanowieniu uchwały określono także mechanizm wyliczenia wspomnianej składki celowej. Przewidziano, że po jej wyliczeniu stosownie do wcześniej określonych kryteriów, „podlega ona obniżeniu o kwotę uiszczoną za dany miesiąc z tytułu składki samorządowej określonej w uchwale nr 7/(...) z dnia 15 marca 2019 r. Zwyczajnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w R.”. Następnie określono także terminy płatności nowej składki celowej (§ 2 uchwały) oraz moment wejścia w życie analizowanej uchwały (§ 3 uchwały).

Wskazana uchwała podlegała uchyleniu jako sprzeczna z art. 38 w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 6-7 u.k.s. zarówno z uwagi na cel wprowadzonej nią składki, jak i ustalony mechanizm jej wyliczenia.

Przytaczany uprzednio art. 208 ust. 1 u.k.s. powierza walnemu zgromadzeniu izby komorniczej m.in. ustalanie wysokości składek miesięcznych na

potrzeby organów samorządu komorniczego (art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s.) oraz uchwalanie składek na określone cele (art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.). Już choćby sama systematyka ustawy wskazuje na wyraźne wyodrębnienie tych dwóch różnych kompetencji organu samorządu, a pogląd ten nie budzi wątpliwości w orzecznictwie (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NO 149/19). Potwierdza to także Rada w swoim stanowisku przedstawionym w sprawie akcentując, że ustawodawca przewidział dwa odrębne rodzaje składek. Oznacza to zatem, że nie można utożsamiać składek celowych ze składkami na potrzeby organów samorządu, o których mowa w art. 38 ust. 1 u.k.s. Istotnie więc przytaczane tu przepisy umożliwiają – co wskazano w stanowisku Rady – „dodatkowe i dobrowolne <<samoobciążenie>> członków samorządu komorniczego niezależnie od <<podstawowego>>, obowiązkowego obciążenia wynikającego wprost z ustawy”. Dodać do tego należy jednak zasadnicze zastrzeżenie. Składka uchwalona przez samorząd na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. nie może stanowić zastępczego źródła finansowania potrzeb organów samorządu komorniczego, które powinny być pokrywane w drodze składki miesięcznej, o której stanowi odrębnie art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s.

W ocenie Sądu Najwyższego ustanowienie składki „na pokrycie bieżących kosztów funkcjonowania biura Izby Komorniczej w R.” służyć ma finansowaniu potrzeb organu samorządu komorniczego. Potwierdza to także stanowisko Rady, w którym wskazano, że biuro Izby Komorniczej funkcjonuje jako „zespół wspomagający pracę organów samorządu zawodowego”. Pokrywanie bieżących wydatków działalności takiego biura stanowi więc oczywistą i konieczną potrzebę samorządu komorniczego i jego organów, a zatem wpisuje się w cele ujęte w art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s. i pokrywane ze składek miesięcznych określanych przez samorząd z zastosowaniem kryteriów określonych w art. 38 u.k.s. Wprowadzenie, w trybie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s., dodatkowej składki przeznaczonej na finansowanie celu wynikającego z art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s. stanowi więc przykład obejścia tego drugiego unormowania, a w szczególności zasad i limitów określania składki miesięcznej, jakie wynikają z art. 38 u.k.s.

Sygnalizowany skutek uchwały nr 8/(...) dostrzec można bardzo wyraźnie analizując mechanizm ustalania wysokości składki celowej wprowadzony w jej § 1.

Mechanizm ten zakłada pomniejszenie kwoty tej składki o wysokość kwot uiszczanych z tytułu składki na potrzeby organów samorządu komorniczego. W ten sposób składka miesięczna stała się dodatkowym źródłem pokrywania wydatków przeznaczonych na potrzeby organów samorządu, uzupełniającym finansowanie w drodze składki celowej. Bieżące wydatki związane z działalnością organów samorządu komorniczego miałyby być pokrywane ze składki miesięcznej, objętej ograniczeniem wynikającym z art. 38 u.k.s. oraz – niezależnie od tego i ponad tę kwotę – z tytułu składki celowej wyliczanej w inny sposób i nie objętej żadnymi ustawowymi limitami, limity takie wynikać bowiem powinny z określenia celów, których finansowaniu winna taka składka służyć. W efekcie wprowadzone ustawą ograniczenie wysokości opłat wnoszonych przez komorników na potrzeby organów samorządu komorniczego w formie składek miesięcznych, wskutek zastosowania wspomnianego mechanizmu wprowadzonego w uchwale nr 8/(...), zostaje pozbawione jakiegokolwiek znaczenia praktycznego. Komornicy mają obowiązek uiszczania składki miesięcznej w wysokości 1% wynagrodzenia prowizyjnego uzyskanego w poprzednim miesiącu, ale kwota ta stanowi jedynie część ich zobowiązań przeznaczonych na potrzeby organów samorządu komorniczego. W pozostałym zakresie mają bowiem uiszczać na ten cel składkę celową, która nie tylko nie jest objęta ograniczeniem ustawowym, ale – z założenia – ma przewyższać kwotę składki miesięcznej. Tę bowiem komornik ma odliczać od składki celowej stosownie do wspomnianego wyżej mechanizmu zawartego w § 1 uchwały nr 8/(...). Czytając razem obie uchwały widać, że izba komornicza określiła w ich drodze zasadniczą składkę na potrzeby organów samorządu komorniczego w uchwale przewidującej składkę celową, której sposób kalkulacji uwzględnia obowiązek wnoszenia składek wynikających z art. 38 u.k.s.

Nie można przy tym pominąć istotnej różnicy, jaka dotyczy sposobu określania wysokości należnej składki miesięcznej i celowej. O ile ta pierwsza – zgodnie z art. 38 u.k.s. – obliczana jest jako 1% wynagrodzenia prowizyjnego, o tyle składka celowa, nie objęta takim ograniczeniem, ma być – zgodnie z kwestionowaną uchwałą – obliczana jako 1% przychodu opłat egzekucyjnych. W oczywisty sposób nie odnosi się ona zatem do wynikającego z ustawy modelu ustalania wynagrodzenia prowizyjnego (art. 150 u.k.s.), ale wyliczana jest od

ogólnej kwoty uzyskanych opłat egzekucyjnych, które – jako takie – stanowią nieopodatkowaną należność budżetową o charakterze publicznoprawnym, przekazywaną przez komornika, po potrąceniu przysługującego mu wynagrodzenia prowizyjnego, jako dochód budżetu państwa (art. 149 ust. 1 i 2 u.k.s.).

Biorąc pod uwagę podane argumenty za zasadny uznano również zarzut podjęcia uchwały nr 8/(...) z naruszeniem przepisów art. 207 ust. 5 i art. 209 ust. 3 u.k.s. Chociaż, co wyjaśniono, uchwała ta wprowadza obowiązek zapłaty składki przeznaczonej na pokrycie potrzeb finansowych organów samorządu komorniczego, a więc wpisuje się w dyspozycję art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s., podjęta została m.in. z udziałem asesorów komorniczych, którzy z mocy prawa wyłączeni są z udziału w głosowaniu w sprawach, o których mowa w tym przepisie ustawy.

Sąd Najwyższy wskazuje przy tym, że, niezależnie od wcześniejszych podstaw uznania uchwały nr 8/(...) za sprzeczną z prawem, jej uchylenie było tym bardziej konieczne z uwagi na jej skutki w odniesieniu do komorników w pierwszym roku działania kancelarii. Przyjęty w uchwale mechanizm obliczania wysokości składki celowej zakładał jej obniżenie o kwotę uiszczoną za dany miesiąc z tytułu składki samorządowej określonej w uchwale nr 7/(...). Ta zaś, z uwagi na sposób jej sformułowania, pozostawiała poza jej zakresem preferencyjne zasady obliczania składki dla komorników w pierwszym roku działalności kancelarii oraz komorników, do których w poprzednim roku kalendarzowym wpłynęło nie więcej niż 1.000 spraw. W ten sposób stosując mechanizm obliczenia składki celowej na podstawie uchwały nr 8/(...) z zastosowaniem odliczenia wartości składki wskazanej w uchwale nr 7/(...) bez przywołania art. 38 ust. 2 u.k.s., odliczenie przewidziane w uchwale 8/(...) nie mogło dotyczyć właśnie tych dwóch kategorii komorników, których w tej drugiej uchwale wyraźnie nie uwzględniono, a których ustawodawca nakazał traktować preferencyjnie przy obliczaniu składki. W efekcie komornicy, co do których ustawodawca przyjął korzystniejszy sposób określania wysokości składki miesięcznej zostali, w uchwale nr 8/(...) potraktowani zdecydowanie mniej korzystnie od pozostałych komorników, względem których uchwała ta miała zastosowanie.

4. Wniosek Ministra jest zasadny również w części dotyczącej uchwały nr 7/(...). W § 1 tej uchwały przewidziano ponoszenie przez asesorów komorniczych



Izby składki w kwocie 25,00 zł miesięcznie, „w celu wsparcia realizacji działań Rady Izby Komorniczej w R. wyszczególnionych w art. 212 ust. 1 ustawy”. Tak ukształtowana treść uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 208 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 38 i art. 207 ust. 5 i art. 209 ust. 3 u.k.s.

Jak już wyjaśniono, ustawodawca powierzył walnemu zgromadzeniu izby komorniczej kompetencję do uchwalania dwóch odrębnych rodzajów składek. Z jednej strony składek miesięcznych, których podstawę stanowi art. 208 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 38 u.k.s., z drugiej, składek celowych ujętych w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. Odrębność podstaw prawnych oraz samej procedury uchwalania sprawia, że składki celowe mają charakter samoistny i nie są powiązane z zagadnieniem obowiązkowych składek, przeznaczonych konkretnie na potrzeby organów samorządu komorniczego. Finansowanie tych potrzeb, a więc uzyskiwanie środków wykorzystywanych przez poszczególne organy samorządu do realizowania powierzonych im zadań powinno następować w drodze składek miesięcznych. Ich wysokość ustalana jest ostatecznie przez samorząd komorniczy stosownie do przewidzianego ustawą limitu i z uwzględnieniem kryterium, jakim ma być wyłącznie liczba spraw wpływających w danym roku do prowadzonej przez komornika kancelarii (art. 38 ust. 1 u.k.s.). Istniejące na gruncie obowiązującej ustawy wyróżnienie potrzeb organów samorządu komorniczego, a przy tym powiązanie ich z przyjętym modelem finansowania za pośrednictwem składek miesięcznych wyłącza tak ujętą kategorię potrzeb z możliwości ich dowolnego, a przy tym nieograniczonego pokrywania z zastosowaniem mechanizmu składek celowych. Ewentualne dopuszczenie do takiej praktyki oznaczałoby w istocie możliwość zamiennego, bądź – w zależności od sytuacji – uzupełniającego traktowania składek obowiązkowych i opcjonalnych składek celowych, a tym samym podważałoby zasadność ich wyróżnienia w systematyce ustawy.

Jak wynika z uchwały nr 7(...), jej celem miało być finansowanie ustawowo określonych działań Rady Izby Komorniczej w R., a konkretnie działań wyszczególnionych w art. 212 ust. 1 u.k.s. Tak ujęte przeznaczenie składek uchwalonych kwestionowaną uchwałą potwierdza, że uzyskane w ten sposób środki mają być przeznaczone konkretnie na potrzeby organu samorządu komorniczego. Powinny być zatem finansowane w drodze składek obowiązkowych

uchwalanych na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s. nie zaś składek celowych, o których stanowi art. 207 ust. 1 pkt 7 u.k.s., jak to miało miejsce w wypadku kwestionowanej uchwały. Jej wadliwość wiązała się zatem zarówno z wykreowaniem odrębnego źródła finansowania celów, jakie zgodnie z systematyką ustawy powinny być pokrywane w drodze składki miesięcznej, ale również z zobowiązaniem do opłacania tak ujętej składki przez asesorów komorniczych. Ci zaś nie tylko nie zostali wyłączeni przez ustawodawcę od ponoszenia ciężarów opłacania składki miesięcznej, a więc od partycypowania w podstawowym modelu finansowania potrzeb organów samorządu komorniczego, ale także – konsekwentnie – od podejmowania uchwał w sprawach dotyczących m.in. wysokości składki przeznaczonej na ten cel. W tym aspekcie kwestionowana uchwała, niezależnie od sygnalizowanej wadliwości w aspekcie materialnym, obarczona jest również wadliwością proceduralną, jako podjęta przez podmioty nieuprawnione w myśl art. 207 ust. 5 i art. 209 ust. 3 u.k.s.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy działając na podstawie art. 215 ust. 2 u.k.s. w związku ze stosowanym odpowiednio art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c. rozstrzygnął jak w sentencji wyroku.