

POSTANOWIENIE

Dnia 24 października 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z wniosku Ministra Sprawiedliwości

o uchylenie uchwały nr 6 Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w K. z dnia 10 marca 2023 r.

przy udziale Krajowej Rady Komorniczej oraz Izby Komorniczej w K.,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 5 czerwca 2024 r.,

**odracza rozpoznanie sprawy i przedstawia do rozstrzygnięcia
składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następujące
zagadnienie prawne:**

**"Czy uchwała Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej
w przedmiocie składki celowej (art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.) może
jako cel składki wskazywać wynikające z ustawy potrzeby
organów samorządu komorniczego, czy przeciwnie potrzeby te
muszą być realizowane wyłącznie ze składek miesięcznych (art.
208 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 38 ust. 1 u.k.s.)?"**

Aleksander Stępkowski Marek Dobrowolski Grzegorz Żmij

s.h.

UZASADNIENIE

Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w K. uchwałą nr 6 z 10 marca 2023 r. (dalej: „uchwała”), działając na podstawie art. 209 ust. 1 w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2224, dalej: „u.k.s.”), ustaliło składkę celową na potrzeby organów samorządu komorniczego, tj. na poczet kosztów zlecania komornikom wizytatorom dokonania wizytacji określonej kancelarii; organizowania doskonalenia zawodowego komorników i asesorów; organizowania szkolenia aplikantów; zarządu majątkiem izby komorniczej; zwoływania walnych zgromadzeń izby komorniczej oraz wykonywania uchwał tych zgromadzeń; wykonywania innych czynności przewidzianych przepisami prawa i wynikających z podjętych uchwał – w wysokości 1% wszystkich uzyskanych w poprzednim miesiącu opłat komorniczych na podstawie ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych oraz opłat egzekucyjnych pobieranych na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach i egzekucji, w zw. z art. 52 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych, nie mniej niż 200,00 zł z zastrzeżeniem § 2 i 3 (§ 1 uchwały).

Zgodnie z § 2 uchwały składkę celową pomniejsza się o składkę miesięczną uchwaloną uchwałą Nr 5 Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w K. z dnia 10 marca 2023 r. (dalej: „uchwała nr 5”). Ustalono również, że nowo powołani komornicy nie opłacają składki na potrzeby samorządu komorniczego za miesiąc, w którym złożyli ślubowanie (§ 3 uchwały). Uchwała przewidywała, że komornik, który pełni zastępstwo innego komornika na podstawie art. 45 ust. 1 w zw. z art. 42 u.k.s., powinien odprowadzać jedną składkę na potrzeby samorządu komorniczego od przychodu z opłat stanowiącego sumę opłat z własnej kancelarii i kancelarii, w której pełni zastępstwo (§ 4 uchwały). Ustalono, iż składka płatna jest w terminie do 15 dnia każdego miesiąca, po miesiącu będącym podstawą wyliczenia składki. Składka za miesiące: styczeń, luty oraz marzec 2023 r. płatna jest w terminie do 15 kwietnia 2023 r. (§ 5 uchwały) oraz że do dnia 15 lipca oraz 15 stycznia każdego roku członkowie przesyłają do rady izby wyliczenie składek

miesięcznych za minione półrocze z podaniem podstawy ich kalkulacji (§ 6 uchwały). Podstawą kalkulacji wskazanej w § 6 jest przychód ze wszystkich opłat uzyskanych w danym miesiącu i wynikający z kolumny 8 księgi pieniężnej (§ 7 uchwały). Ustalono, że uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia (§ 8 uchwały). Powyższa uchwała zapadła większością głosów członków Izby Komorniczej w K. – łącznie oddano 232 głosy z 331 uprawnionych, w tym: 162 głosy na „tak”, 39 głosów na „nie”, 31 głosów „wstrzymujących się”.

Pismem z 27 września 2023 r. Minister Sprawiedliwości (dalej: „Skarżący”) wniósł do Sądu Najwyższego wniosek o uchylenie w całości uchwały nr 6 Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w K. z 10 marca 2023 r. w przedmiocie ustalenia wysokości składki celowej. Jako podstawę uchylenia powyższej uchwały, Skarżący wskazał jej sprzeczność z prawem, tj. przepisami art. 38 ust. 1 u.k.s. oraz art. 208 ust. 1 pkt 6 i 7 u.k.s.

W uzasadnieniu pisma Skarżący podniósł, że cel składki ustalanej na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. zasadniczo powinien być określony w sposób precyzyjny. Przemawia za tym wykładnia językowa („składka na określone cele”), jak również wykładnia systemowa, uzasadniająca zróżnicowanie składek o których mowa w art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s. oraz składek wskazanych w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. Składka celowa, w ocenie Skarżącego, może być ustalona na potrzeby organów samorządu komorniczego, jednakże cele powinny być jasno określone. Za niedopuszczalne należy uznać takie ujęcie celów składki ustalanej na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s., które swoim zakresem obejmują szeroki i niedookreślony katalog potrzeb organów samorządu komorniczego, w konsekwencji zrównując składkę celową ze składką miesięczną. W ocenie Skarżącego składka celowa nie może być uchwalona przez samorząd w taki sposób, aby w zasadzie pozostawała tym samym co składka miesięczna, jednakże bez uwzględnienia ustawowego limitu, określonego w art. 38 u.k.s. Skarżący wskazał, że zaskarżona uchwała nie określa precyzyjnie celu dla którego została uchwalona. Z jej treści wynika, że została ona ustalona na zaspokojenie szerokiego zakresu potrzeb organów samorządu komorniczego, przy czym katalog tych potrzeb nie został przedstawiony w sposób wyczerpujący. Oprócz bowiem

potrzeb organów samorządu wprost wskazanych w treści tej uchwały, ustalono że składka ta jest również uchwalona w celu „wykonywania innych czynności przewidzianych przepisami prawa i wynikających z podjętych uchwał”. Takie ujęcie składki celowej, w ocenie Skarżącego, zrównuje ją ze składką miesięczną, przy jednoczesnym ustaleniu wysokości składki celowej z pominięciem zasad określonych w art. 38 u.k.s. Składka celowa, ustalona na mocy kwestionowanej uchwały, odpowiada, tak jak składka miesięczna, w zasadzie każdej potrzebie organów samorządu komorniczego. Takie działanie, w ocenie Skarżącego, należy uznać za niedopuszczalne i sprzeczne z przepisami prawa. Zaspokojeniu wszelkich potrzeb organów samorządu komorniczego służy bowiem składka miesięczna, zaś składka celowa - jak sama nazwa wskazuje - służyć ma zaspokojeniu określonych potrzeb tych organów.

W dalszej części uzasadnienia Skarżący podkreślił, że ustalenie składki celowej na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. nie może służyć w istocie do wyeliminowania skutków wynikających z art. 38 u.k.s. Pomimo tego, że art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. jest podstawą prawną do samo-obciążania się członków samorządu komorniczego w celu zabezpieczenia potrzeb tego samorządu, samo-obciążanie to nie może tworzyć takiej zasady, która negowałaby w istocie konsekwencje wynikające z art. 38 ust. 1 u.k.s. Ustalenie składek na określone cele w uchwale nie może również prowadzić do wniosku o objęciu zakresem takiej uchwały całej treści art. 38 ust. 1 u.k.s. W ocenie Skarżącego z uwagi na pierwszeństwo przepisu rangi ustawowej i ogólnej, za naruszającą prawo powinna zostać uznana uchwała wydana na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s., mająca z natury rzeczy charakter źródła prawnego podustawowego i szczególnego, o ograniczonym zakresie obowiązywania, której treść normatywna stanowiłaby zarazem całą normatywną treść art. 38 ust. 1 u.k.s., wykraczając zarazem poza ramy wyznaczone w tym przepisie ustawy.

W odpowiedzi na wniosek Skarżącego Krajowa Rada Komornicza w piśmie z 16 listopada 2023 r. wskazała, że w ocenie samorządu komorniczego wniosek Skarżącego nie zasługuje na uwzględnienie w żadnym zakresie i jako bezzasadny powinien zostać oddalony w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 82 § 1 u.SN, jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, poweźmie poważne wątpliwości, co do wykładni przepisów prawa będących podstawą wydanego rozstrzygnięcia, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego sądu. W niniejszym przypadku wskazane poważne wątpliwości dotyczą wykładni przepisów przytoczonych w pytaniu prawnym zawartym w sentencji orzeczenia, które dodatkowo poparte są występującą istotną rozbieżnością w orzecznictwie Sądu Najwyższego w tym względzie.

Zgodnie z przepisem art. 38 u.k.s., 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. Nie może być ona niższa niż 0,3% i wyższa niż 1% wynagrodzenia prowizyjnego, uzyskanego w poprzednim miesiącu. 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 złotych. Powyższe składki mają charakter obligatoryjny. Ustawodawca określił, że składka miesięczna służy opłacaniu potrzeb organów samorządu komorniczego, jak również ustalił dopuszczalne granice ich wysokości. Zgodnie z przepisem art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s., dokładną wysokość składek miesięcznych na potrzeby organów samorządu komorniczego ustala walne zgromadzenie izby komorniczej.

Do kompetencji walnego zgromadzenia izby należy ponadto uchwalanie składek na określone cele (art. 208 ust. 1 pkt 7 u.s.k.). W przeciwieństwie do składki miesięcznej (art. 38 u.k.s.) względem składek celowych nie wprowadzono limitu wysokości składek celowych. Zauważyć również należy, że ustawodawca nie sprecyzował celu, na który mają być wydatkowane środki pozyskane ze składki celowej.

Zasadniczy problem budzący wątpliwości w przedmiotowej sprawie, sprowadza się zatem do zakwestionowania przez organ nadzorujący – w tym wypadku Ministra Sprawiedliwości – stosowanej przez Walne Zgromadzenia Izb Komorniczych praktyki wykorzystywania przewidzianej w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. składki celowej jako dodatkowego źródła finansowania określonych ustawą zadań izby jako organu samorządu komorniczego. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego wyraźnie zarysowały się w tym względzie dwa odmienne stanowiska.

Pierwsze stanowisko – wyrażone m.in. w wyrokach Sądu Najwyższego: z 27 listopada 2019 r., I NO 134/19; z 8 stycznia 2020 r., I NO 148/19 i I NO 149/20; z 27 maja 2020 r., I NO 151/19; z 8 lipca 2020 r., I NO 169/19; z 13 stycznia 2021 r. w sprawach o sygn. I NO 92/20 oraz I NO 93/20 - zakłada, że samorząd komorniczy ma swobodę w regulowaniu wysokości składki celowej obejmującą również wskazanie jako celu finansowanego z tej składki, określone ustawą, potrzeby organów samorządu komorniczego. Sprzeczność z prawem, jako podstawa zarzutu skierowanego przeciwko ważności podejmowanych w tym względzie uchwał, może dotyczyć zatem wyłącznie celów, na które składka celowa ma być uchwalana, jak i samego sposobu jej uchwalania (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 lipca 2020 r., I NO 169/19). Przyjmuje się bowiem, że nie może być on sprzeczny z prawem i powinien być związany z zakresem ustawowo określonych zadań samorządu komorniczego (por. wyroki Sądu Najwyższego z 27 maja 2020 r., I NO 151/19; z 8 lipca 2020, I NO 169/19). Z tego względu przyjmuje się, że Minister Sprawiedliwości nie może kwestionować ustalonej składki celowej, jeśli mieści się ona w kompetencjach i zadaniach organu komorniczego. Na poparcie tego stanowiska podnosi się, że ustawa nie wprowadza ograniczeń w zakresie możliwości łączenia składek miesięcznych oraz składek celowych.

Drugie stanowisko w przedmiotowej sprawie zostało wyrażone w wyrokach Sądu Najwyższego z 1 lipca 2020 r., w sprawach o sygn. I NO 162/19 i I NO 168/19, a także znalazło odzwierciedlenie w zdaniach odrębnych do wyroków Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2021 r. w sprawach: I NO 92/20 oraz I NO 93/20. Opiera się ono na przeświadczeniu, że składka celowa nie może służyć do finansowania bieżących zadań funkcjonowania Izby stanowiących jej ustawowe obowiązki, których jedynym źródłem

finansowania powinna być składka miesięczna, pobierana w wysokości określonej ustawowym limitem z art. 38 u.k.s. Na gruncie tego drugiego stanowiska, składka celowa służy realizacji celów, które izba komornicza definiuje w swojej uchwale, które jednak muszą być inne niż zadania samorządu komorniczego wynikające z ustawy. Byłaby to zatem składka służąca finansowaniu tych działań samorządu komorniczego, które nie stanowią realizacji ustawowo określonych zadań publicznych, lecz mają inne cele, jakie izba postanowi realizować poza jej zadaniami ustawowymi.

W myśl tego stanowiska, możliwość finansowania ze środków pochodzących ze składki celowej, określonych ustawą obowiązkowych zadań samorządu komorniczego, tworzyłoby mechanizm obejścia regulacji art. 38 u.k.s. przewidującej limit dla składki miesięcznej. Jest to nieunikniony skutek przyjęcia stanowiska pierwszego, bowiem, jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 8 stycznia 2020 r., I NO 148/19, z przepisów ustawowych nie wynika obowiązek zsumowania wysokości składek miesięcznych na potrzeby organów samorządu komorniczego oraz składek celowych, tak aby ostateczna suma wszystkich składek nie przekroczyła wskazanego w art. 38 ust. 1 u.k.s. poziomu 1% wynagrodzenia prowizyjnego (tak też: wyrok Sądu Najwyższego z 8 lipca 2020 r., I NO 169/19).

Zgodnie z art. 195 ust. 2 u.k.s., do zadań samorządu komorniczego należy w szczególności: 1) wspieranie organów nadzoru administracyjnego w zakresie pieczy nad sumiennym pełnieniem służby przez komorników oraz należyтым wykonywaniem obowiązków przez asesorów i aplikantów; 2) udział w zapewnianiu warunków do wykonywania ustawowych zadań komorników; 3) reprezentowanie komorników i asesorów; 4) doskonalenie zawodowe komorników i asesorów oraz udział w kształceniu aplikantów; 5) ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie; 6) prowadzenie badań w zakresie funkcjonowania egzekucji sądowej. Podkreślić należy, że nie jest to wyliczenie enumeratywne, tym samym organy samorządu komorniczego mogą również podejmować inne działania na rzecz komorników, wynikające już z konkretnych uwarunkowań poszczególnych izb i nie dających się ująć ustawowo w kategoriach generalnych i abstrakcyjnych, a tym bardziej na zasadach obligatoryjnych.

W myśl stanowiska pierwszego, wobec swobody jaką dysponuje organ samorządu komorniczego przy ustalaniu celu, na jaki może być przeznaczona składka celowa, nie można wykluczyć jej przeznaczenia na ustawowo określoną, obligatoryjną działalność organów samorządu komorniczego ponieważ tylko

przez działalność tych organów (bezpośrednio bądź pośrednio) może aktualizować się realizacja zadań samorządowych.

Dodatkowo, na gruncie stanowiska pierwszego podnosi się, że zgodność z prawem celów, dla których ustanawiana jest składka celowa, w tym sama prawidłowość jej spożytkowania, podlega kontroli samorządowej komisji rewizyjnej. Zgodnie z omawianym stanowiskiem nie można zatem uznać, że składki celowe stanowią dodatkowy i nieuprawniony instrument finansowania organów samorządu komorniczego. W orzecznictwie podnosi się jednak, że dla potrzeb kontroli zgodności z prawem uchwał przez Sąd lub organy kontroli samorządu, cele, na które mają być uchwalane składki, powinny zostać ujęte precyzyjnie (wyrok Sądu Najwyższego z 27 maja 2020 r., I NO 151/19). Przyjęto także, że sposób określenia wysokości składki celowej nie godzi w żaden sposób w obowiązkowo ustalaną wysokość stawki, o której mowa w przepisie art. 38 u.k.s. Sposób, w jaki Izby Komornicze ustalają wysokość składki celowej, nie wpływa ograniczająco na wysokość stawki obowiązkowej. Nie można także uznawać, że izba komornicza nie miała prawa kształtować zasad ustalania wysokości stawki celowej. Zgodnie z omawianym stanowiskiem składka miesięczna na potrzeby organów samorządu komorniczego oraz składka na określone cele są to dwie niezależne daniny, mające charakter autonomiczny i różną procedurę ich uchwalania. Tym bardziej, że kwestii ustalania wysokości składki celowej ustawodawca nie uregulował analogicznie do reguł określonych w art. 38 u.k.s. Z ustawy nie wynika również zastrzeżenie, że składka celowa nie może być orzekana cyklicznie.

Pierwsze stanowisko opiera się także na przeświadczeniu, że w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreślano stanowczo odrębność i niezależny charakter obu składek. W wyroku z 8 stycznia 2020 r., I NO 149/19, Sąd Najwyższy uznał, że „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 dano swobodę w określeniu jej celu, który

musi zostać wskazany, ale także ewentualnego dysponenta w ramach samorządu zawodowego.

W ocenie stanowiska pierwszego nie budzi 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. Podobny pogląd wyrażono w wyroku Sądu Najwyższego z 27 maja 2020 r., I NO 151/19. Podniesiono w nim, że obowiązek ukształtowania obowiązkowej (podstawowej) składki miesięcznej wynika wprost z ustawy. Składki celowe mają natomiast charakter dobrowolny oraz fakultatywny i są wynikiem przyznanej samorządowi komorniczemu możliwości samostanowienia. Mają one charakter samoistny i nie są w żaden sposób powiązane z zagadnieniem obowiązkowych składek miesięcznych, co wynika z innych podstaw prawnych obu danin i innej procedury ich uchwalania. Podkreślenia wymaga również, 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. Cel ten nie może być jednak 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. Dlatego też uznać należy, że określone w uchwale cele nie stoją w sprzeczności z prawem (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2020 r., I NO 151/19).

Drugie stanowisko opiera się na przekonaniu, że wykorzystywanie składki celowej do finansowania bieżących zadań Izby komorniczej stanowiących realizację obowiązków ustawowo nałożonych na organy samorządu komorniczego, stoi w sprzeczności z art. 38 w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 6-7 u.k.s. zarówno z uwagi na cel wprowadzonej składki, jak i ustalony mechanizm jej wyliczenia. Przepis 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.) a obok tego, uchwalanie składek na określone cele (art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.). 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). Ustawodawca przewidział dwa odrębne rodzaje składek, co oznacza, że nie można mieszać składek celowych ze składkami na potrzeby organów samorządu, o których mowa w art. 38 ust. 1 u.k.s. i zakresy celów, których finansowaniu służyć mają te składki, powinny być względem siebie rozłączne.

Składka uchwalona przez samorząd na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. nie może zatem stanowić subsydiarnego 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 omawianego stanowiska ustanowienie składki na pokrycie bieżących kosztów funkcjonowania Izby służyć ma finansowaniu potrzeb organu samorządu komorniczego. Pokrywanie bieżących wydatków działalności np. biura Izby stanowi oczywistą 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 prawa, a w szczególności zasad i limitów określania składki miesięcznej, jakie wynikają z art. 38 u.k.s.

Kwalifikacja ta znajduje dodatkowo potwierdzenie w mechanizmie ustalania wysokości składki celowej jaki zaproponowany został w zaskarżonej uchwale. 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, 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 ustalonego mechanizmu.

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, jest zazwyczaj 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.).

Przyjęte w uchwałach mechanizmy obliczania wysokości składki celowej zakładają jej obniżenie o kwotę uiszczoną za dany miesiąc z tytułu składki samorządowej. 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 bez przywołania art. 38 ust. 2 u.k.s., odliczenie przewidziane nie mogło dotyczyć tych dwóch kategorii komorników, których 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 zostają zazwyczaj potraktowani zdecydowanie mniej korzystnie od pozostałych komorników, względem których uchwała ta miała zastosowanie.

Ustawodawca powierzył zatem 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 obowiązkowymi

składkami przeznaczonymi konkretnie na potrzeby realizacji obowiązkowych zadań (potrzeb) 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.

Zważywszy na umiejscowienie tego przepisu, zawartego w rozdziale 3 u.k.s. o prawach i obowiązkach komorników, należy wnosić, że ma on charakter ogólny, od którego mogą być przewidziane ustawowe wyjątki. Trzeba zarazem podkreślić, iż żaden wyjątek, który pozwalałby na zmianę zakresu podmiotowego lub przedmiotowego składki określonej w art. 38 u.k.s. nie został przewidziany w tym samym rozdziale, w którym zamieszczony został ten przepis. Wyjątek taki znajduje się natomiast w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s., według którego, do kompetencji walnego zgromadzenia izby komorniczej należy m.in. uchwalanie składek na określone cele. Regulacja zawarta w art. 207 ust. 5 u.k.s., wskazująca, że asesory nie mogą brać udziału w głosowaniu w sprawach, o których mowa w art. 208 ust. 1 pkt 5 i 6, ma o tyle racjonalne uzasadnienie, że wyklucza możliwość głosowania przez asesorów m.in. w sprawie, której skutki nie mogą ich dotyczyć, a więc w sprawie ustalania wysokości składek miesięcznych na potrzeby organów samorządu komorniczego, tj. składek określonych w art. 38 u.k.s. Jak wskazano wcześniej, obowiązek uiszczenia tych składek,

a więc zasadniczo obowiązek utrzymywania organów samorządu komorniczego w sposób umożliwiający realizację potrzeb tego samorządu, może obciążać wyłącznie komorników.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. stanowi podstawę uchwalania przez walne zgromadzenie izby komorniczej składek na określone cele, a więc składek o innym charakterze aniżeli wskazane w art. 38 u.k.s. Wyjątkowy charakter tego przepisu wynika już z tego, że ogólna podstawa obciążenia takimi składkami nie opiera się na regulacji zawartej w rozdziale 3 u.k.s., jak również z faktu, że – w przeciwieństwie do tego, co wynika z art. 38 u.k.s. – składkami celowymi mogą zostać obciążeni asesory komorniczy, którzy konsekwentnie są wyłączeni z głosowania w sprawie ich ustalenia. Nie można jednocześnie pominąć faktu, że z oczywistych względów asesory komorniczy nie stanowią większości walnego zgromadzenia określonej izby komorniczej, a co za tym idzie, głos asesorów komorniczych na tym gremium, o ile mógłby być nawet jednolity, nie będzie głosem decydującym. Ta okoliczność dodatkowo wzmacnia tezę o wyjątkowym charakterze art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.

Istnienie ustawowych podstaw dla jedynie dwóch kategorii składek obciążających członków samorządu komorniczego, z których tylko jedna uregulowana jest w sposób ścisły wskazuje jednak na potrzebę znalezienia relacji pomiędzy tymi składkami, a tym samym istniejących między nimi różnic.

Nie ma wątpliwości, że art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. nie określa w sposób szczegółowy, jakiego rodzaju składki na określone cele mogą być przedmiotem uchwały walnego zgromadzenia izby komorniczej. W świetle drugiego stanowiska, z tego niedookreślenia wynika, że cele te, nie mogą obejmować realizacji obligatoryjnych zadań samorządu komorniczego (te bowiem powinny zostać wyraźnie doprecyzowane), mogą natomiast służyć realizacji działań na rzecz samorządu komorniczego danej izby, które wykraczają poza realizację zadań publicznych i są określone specyfiką danej izby.

W konsekwencji należy stwierdzić, że na gruncie drugiego stanowiska składki miesięczne na potrzeby organów samorządu komorniczego, do których uchwalenia w ramach przewidzianych w art. 38 u.k.s. umocowane jest walne zgromadzenie izby komorniczej (art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s.), różnią się

przedmiotowo od składek na określone cele. Te ostatnie natomiast nie mogą pokrywać się z realizacją ustawowo określonych zadań publicznych całego samorządu komorniczego. Dlatego mogą i powinny być uchwalane przez organ stanowiący konkretnej izby (art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.).

Sam fakt, że ustawowa norma zawarta w art. 38 ust. 1 u.k.s. stanowi *ius cogens*, prowadzi do wniosku, że składka, której podstawą ustalenia jest wyłącznie uchwała walnego zgromadzenia izby komorniczej, a więc źródło prawa niższej rangi, o węższym zakresie i nie mającego powszechnej mocy obowiązywania, wydane na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s., prowadzi do wniosku, że ustalenie tej składki nie może służyć eliminowaniu skutków wynikających z art. 38 u.k.s. Chociaż więc art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. jest podstawą prawną do samo-obciążania się członków samorządu komorniczego w celu zabezpieczania potrzeb tego samorządu, stosownie do woli większości jego członków, to samo-obciążanie takie nie może tworzyć normy, która niweczyłaby konsekwencje wynikające z art. 38 ust. 1 u.k.s. Uchwała walnego zgromadzenia izby komorniczej uchwalająca składki na określone cele nie może więc tworzyć zasady prowadzącej do obciążania zasadniczymi kosztami utrzymania samorządu komorniczego nie tylko komorników, ale także asesorów komorniczych, bądź też do obciążania komorników daninami na zaspokajanie potrzeb samorządu w wysokości wyższej, aniżeli przewidziana w art. 38 ust. 1 u.k.s.

Ustalenie składek na określone cele przez walne zgromadzenie izby komorniczej w uchwale, zgodnie z omawianym stanowiskiem, nie może również prowadzić do wniosku o objęciu zakresem takiej uchwały całej treści art. 38 ust. 1 u.k.s. Zważywszy na pierwszeństwo przepisu rangi ustawowej i ogólnej, za naruszającą prawo musi być więc uznana uchwała walnego zgromadzenia izby komorniczej wydana na podstawie art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s., a więc mająca z natury rzeczy charakter źródła prawnego podustawowego i szczególnego, o ograniczonym terytorialnie zakresie obowiązywania, której treść normatywna stanowiłaby zarazem całą normatywną treść art. 38 ust. 1 u.k.s., wykraczając zarazem poza ramy wyznaczone w tym przepisie ustawy.

Należy także podkreślić, iż treść art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. jest wystarczającą podstawą do stwierdzenia, że uchwała podjęta na podstawie tego przepisu musi określać w sposób precyzyjny cel, na który mają być przeznaczone składki. Do takiego wniosku prowadzi użyte w tym przepisie sformułowanie „uchwalanie składek na określone cele”. W przeciwieństwie do tej regulacji, nie ma podstaw, by wymagać określenia potrzeby samorządu komorniczego przy uchwale ustalającej składki stosownie do art. 38 ust. 1 u.k.s. w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s. W przepisach tych mowa bowiem wyłącznie o potrzebach organów samorządu komorniczego, bez użycia przymiotnika „określone”, a nadto nawet bez wyszczególnienia organów, na potrzeby których składki są ustalane.

Mając na uwadze przedstawione powyżej poważne, widoczne także w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wątpliwości dotyczące wykładni wskazanych przepisów – Sąd Najwyższy, na podstawie art. 82 § 1 u.SN w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN w zw. z art. 398¹⁷ § 1 k.p.c., orzekł jak w sentencji postanowienia.

Zdanie odrębne od postanowienia i uzasadnienia złożył SSN Grzegorz Żmij.

Aleksander Stępkowski Marek Dobrowolski Grzegorz Żmij

**Zdanie odrębne SSN Grzegorza Żmija
do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2024
r.,
I NO 49/23 i jego uzasadnienia**

1. Zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia i uzasadnienia. Należy podkreślić, że za takim stanowiskiem przemawiają wyłącznie względy prawne (proceduralne), które są następujące:

Odmienne niż to zostało przyjęte w przytoczonym postanowieniu uważam, że orzekanie w niniejszej sprawie jest przedwczesne, a zawieszenie postępowania z urzędu, na podstawie art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. *per analogiam* – do czasu usunięcia przez ustawodawcę stwierdzonych w utrwalonym orzecznictwie

Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wad proceduralnych, było właściwą drogą, jaką powinien był obrać Sąd Najwyższy celem uniknięcia poważnego naruszenia prawa Unii Europejskiej.

Nie jest też jasne, dlaczego jako jedną z podstaw rozstrzygnięcia Sąd Najwyższy powołał art. 95 pkt 1 u.SN, jako że ten artykuł dotyczy skargi nadzwyczajnej.

2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja”), będąca najwyższym prawem Rzeczypospolitej (art. 8), zaprowadza jasny porządek źródeł prawa. Porządek ten jest jeden i jest wpisany w system prawa europejskiego i prawa międzynarodowego.

Artykuł 9 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego.

W myśl art. 91 ust. 2 Konstytucji umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

Natomiast zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Konstytucja wprowadzając opisany wyżej mechanizm kolizyjnoprawny, ustanawia tym samym obowiązek wszystkich władz Rzeczypospolitej Polskiej, w tym sądów, na czele z Sądem Najwyższym, do przestrzegania prawa Unii Europejskiej oraz Rady Europy.

3. Ponadto, co należy podkreślić, zgodnie z art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. 1990, nr 74 poz. 439 ze zm.), strona Konwencji nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu.

4. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2020 r., I NOZP 3/19, mającej moc zasady prawnej, Sąd Najwyższy stwierdził, że obowiązkiem Sądu Najwyższego jest badanie niezależności Krajowej Rady

Sądownictwa, a w przypadku stwierdzenia braku niezależności uchylenie podejmowanych przez nią uchwał jako niezgodnych z prawem. Sąd przypomniał, że podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jest wzajemne zaufanie państw członkowskich, w szczególności przez przestrzeganie prawa UE. Z tego względu, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – Państwa Członkowskie zapewniają na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii oraz podejmują w tym celu środki służące zapewnieniu wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Realizacji celów Unii służyć ma system sądowniczy, na który składa się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądy Państw Członkowskich. Zapewnienie jednolitego stosowania prawa Unii na całym jej obszarze wymaga ścisłej współpracy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów państw członkowskich. Jej ramy wyznacza procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która, ustanawiając dialog między sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami ostatniej instancji Państw Członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, skuteczności i autonomii.

Nie ulega zatem wątpliwości, iż każdy sąd krajowy, a zwłaszcza sąd ostatniej instancji w Państwie Członkowskim Unii, działający w ramach swojej właściwości, ma obowiązek, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, stosować prawo Unii i zapewnić ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek.

5. Na sądach ostatniej instancji Państw Członkowskich spoczywa tym samym szczególny obowiązek zagwarantowania jednolitości wykładni i stosowania prawa Unii. Wymaga on także, w sytuacji braku możliwości zagwarantowania zgodnej z prawem Unii wykładni i stosowania prawa Unii w inny sposób, zawieszenia postępowania do czasu usunięcia stanu naruszenia prawa (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z: 5 marca 2024 r., I NKRS 76/21; 19 marca 2024 r. I NKRS 7/23, I NKRS 34/23, I NKRS 45/23, I NKRS 70/23; 20 marca 2024 r., I NKRS 8/23, I NKRS 44/23, I NKRS 59/23, I NKRS 69/23, I NKRS 82/23, I NKRS 93/23; 26 marca 2024 r., II NSKP 55/23, II NSKP 70/23; 9 kwietnia 2024 r., II NSNc 242/23, II NSNc 258/23; II NSNc 345/23; 23 kwietnia 2024 r. II NSNc 167/23;

II NSNc 280/23; II NSNc 291/23, II NSNc 308/23; 8 maja 2024 r., II NSNc 18/24; 22 maja 2024, III CB 28/24; 8 lipca 2024 r.: I NSW 21/24, NSW 36/24; 9 lipca 2024, I NSW 23/24; 18 lipca 2024 r., II NSK 2/24, II NSK 39/24; II NSNc 397/23, II NSNc 414/23, II NSNc 430/23, II NSNc 446/23; II NSNc 456/23, II NSNc 469/23, II NSNc 478/23; II NSNc 491/23, II NSNc 503/23; 27 sierpnia 2024 r., I NSW 50 /24, 3 września 2024, I NSW 51/24).

Obowiązek ten nie ustaje – sam z siebie – nawet z chwilą opuszczenia przez Państwo Członkowskie Unii Europejskiej (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 marca 2024 r., C-516/22).

6. W wyroku (Wielka Izba) Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2023 r., C-718/21 przesądzono, że Krajowa Rada Sądownictwa ukształtowana w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 r., poz. 3), nie jest organem niezależnym od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a orzeczenia Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych są obarczone wadą procesową. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie ma kompetencji traktatowej do udzielania merytorycznych odpowiedzi na pytania prejudycjalne w przedmiocie wykładni prawa Unii, przedkładanych przez tak ukształtowany Sąd. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślił, że dotyczy to m.in. spraw z protestów wyborczych i protestów związanych z przeprowadzeniem referendum oraz innych spraw z zakresu prawa publicznego przypisanych ustawą krajową do właściwości Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (pkt 52,66).

7. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa przeciwko Polsce (skarga nr 50849/21), stwierdził systemowe naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i wyznaczył termin na jego usunięcie. W uzasadnieniu wyjaśnił, że przyczyną stwierdzonej wady procesowej jest przede wszystkim wydanie orzeczenia przez sąd ukształtowany z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa działającej na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 r., poz. 3).

8. Przechodząc do rozważań dotyczących znaczenia wyżej przywołanych wyroków w rozpatrywanej sprawie, należy zauważyć, że wymogi prawne określone wyżej wymienionymi orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie zostały wypełnione, a zatem nie odpadła podstawa do zawieszenia postępowań przez Sąd Najwyższy. Terminy na rozpoznanie spraw nie usprawiedliwiają w żadnym zakresie orzekania z naruszeniem prawa Unii i prawa międzynarodowego.

9. Mając na względzie utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, należało uznać, że zawieszenie postępowania jest właściwą drogą do uniknięcia poważnego naruszenia prawa, ponieważ w polskim systemie konstytucyjnym tylko ustawodawca może usunąć stwierdzoną wadę procesową.

ł.n

[a.ł]