



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 grudnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący)
SSN Tomasz Przesławski (sprawozdawca)
SSN Adam Redzik

w sprawie z wniosku Ministra Sprawiedliwości
o uchylenie uchwały nr (...) Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w K.
z dnia 15 marca 2024 r.,
przy udziale Krajowej Rady Komorniczej i Izby Komorniczej w K.
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej
i Spraw Publicznych w dniu 9 grudnia 2025 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę.

Tomasz Przesławski Oktawian Nawrot Adam Redzik

UZASADNIENIE

15 marca 2024 r. Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w K., działając na podstawie art. 209 ust. 1 w związku z art. 208 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (tekst jedn. Dz. U. 2023, poz. 1691, aktualnie tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 1458, dalej: „u.k.s.”) podjęło uchwałę nr (...). Uchwała ta dotyczy ustalenia składki celowej uiszczanej przez komorników w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r., stosownie do art. 208 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 22

marca 2018 r. o komornikach sądowych, na potrzeby organów samorządu komorniczego tj. na poczet kosztów zlecenia 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 sądowych i egzekucji w związku z art. 52 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych, nie mniej niż 200 zł, z zastrzeżeniem § 2 i 3 (§ 1 uchwały nr (...)).

W uchwale wskazano, że składka określona w § 1 została pomniejszona o składkę uchwaloną uchwałą nr (...) Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w K. z dnia 15 marca 2024 r. (§ 2 uchwały nr (...)). Ustalono również, że nowo powołani komornicy nie opłacają składki na potrzeby samorządu komorniczego za miesiąc, w którym złożyli ślubowanie (§ 3 uchwały nr (...)).

Uchwała przewiduje, 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 organów samorządu komorniczego od przychodu z opłat stanowiącego sumę opłat z własnej kancelarii i kancelarii, w której pełni zastępstwo (§ 4 uchwały nr (...)).

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 2024 r. płatna jest w terminie do 15 kwietnia 2024 r. (§ 5 uchwały nr (...)).

Ponadto wskazano, że do dnia 15 lipca i 15 stycznia każdego roku członkowie izby przesyłają do rady izby wyliczenie składek miesięcznych za minione półrocze z podaniem podstawy ich kalkulacji (§ 6 uchwały nr (...)). Podstawą kalkulacji wskazanej w § 6 jest przychód ze wszystkich opłat uzyskanych w danym miesiącu i wynikający z kolumny 8 księgi pieniężnej (§ 7 uchwały nr (...)). Ustalono, że uchwała

nr (...) wchodzi w życie z dniem jej podjęcia, tj. 15 marca 2024 r. (§ 8 uchwały nr (...)).

Z przedstawionego protokołu Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w K. wynika, że uchwała nr (...) zapadła większością głosów członków Izby Komorniczej w K. - łącznie oddano 193 głosy z 327 uprawnionych, w tym: 160 głosy na tak, 24 głosów na nie, 9 głosów wstrzymujących się.

Wnioskiem z 1 października 2024 r. Minister Sprawiedliwości wystąpił o uchylenie w całości jako sprzecznej z prawem uchwały nr (...) Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w K. z dnia 15 marca 2024 r. w sprawie ustalenia składki celowej uiszczanej przez komorników jako niezgodnej z art. 38 w zw. z art. 208 ust. 1 pkt 6 i 7 u.k.s.

W uzasadnieniu swojego wniosku Minister Sprawiedliwości wskazał, że treść zaskarżonej uchwały nr (...) Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w K. z dnia 15 marca 2024 r. stanowi przykład obejścia art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s. w zw. z art. 38 u.k.s., w szczególności zasad i limitów określania składki miesięcznej. Po pierwsze, w § 1 zaskarżonej uchwały nie został określony precyzyjny cel, któremu ma służyć ta składka. Jako cel wskazano bardzo szeroki, w zasadzie nieograniczony, zakres potrzeb organów samorządu komorniczego, przez co składka celowa została faktycznie zrównana ze składką miesięczną. Oprócz bowiem konkretnych, jasno sformułowanych potrzeb, 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”. Składka celowa, ustalona na mocy kwestionowanej uchwały nr (...), odpowiada, tak jak składka miesięczna, w zasadzie każdej potrzebie organów samorządu komorniczego. Takie działanie Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w K. należy uznać za niedopuszczalne, służące obejściu art. 38 u.k.s. Zaspokojeniu wszelkich potrzeb organów samorządu komorniczego służy bowiem składka miesięczna, zaś składka celowa jak sama nazwa wskazuje ma być uchwalona na określone cele.

Podniesiono także, że w treści uchwały nr (...), cel ten nie został wskazany nawet w odniesieniu do innej wyszczególnionej uchwały, ale ograniczono się do stwierdzenia, że ma on być związany z „wykonywaniem innych czynności przewidzianych przepisami prawa oraz wynikających z podjętych uchwał”. Takie

sformułowanie jako zbyt ogólne uznać należy za nieprawidłowe, sprzeczne z przepisami u.k.s.

Minister Sprawiedliwości wskazał także, że jako sprzeczny z prawem należy uznać także mechanizm ustalania wysokości składki celowej wprowadzony w § 2 zaskarżonej uchwały. Mechanizm ten zakłada pomniejszenie kwoty tej składki o wysokość kwot uiszczanych z tytułu składki na potrzeby organów samorządu komorniczego, uchwalonej w uchwale nr (...) Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w K. z dnia 15 marca 2024 r. 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 taka składka ma 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 (...) z dnia 15 marca 2024 r. zostaje pozbawione jakiegokolwiek znaczenia praktycznego.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, że uchwała nr (...) z 15 marca 2024 r. została również podjęta z naruszeniem art. 207 ust. 5 i art. 209 ust. 3 u.k.s. Uchwała ta, dotycząca składki tożsamej ze składką miesięczną, o której mowa w art. 38 u.k.s., podjęta została z udziałem asesorów komorniczych, którzy z mocy prawa wyłączeni są z udziału w głosowaniu nad składką miesięczną. Warto wskazać, że składką określoną w zaskarżonej uchwale zostali obciążeni jedynie komornicy.

Minister Sprawiedliwości zaznaczył także, że uchylenie zaskarżonej uchwały jest konieczne z uwagi na skutki tej uchwały w odniesieniu do komorników w pierwszym roku działalności kancelarii oraz komorników, do których kancelarii w poprzednim roku kalendarzowym wpłynęło nie więcej niż 1000 spraw. 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 (...). Poza zakresem uchwały nr (...) pozostawały zaś preferencyjne zasady obliczania składki dla komorników w pierwszym roku działalności kancelarii oraz komorników, do których w poprzednim roku kalendarzowym wpłynęło nie więcej

niż 1000 spraw. W efekcie zastosowania mechanizmu obliczenia składki celowej na podstawie uchwały nr (...), z zastosowaniem odliczenia wartości składki wskazanej w uchwale nr (...) bez uwzględnienia preferencyjnych zasad z art. 38 ust. 2 u.k.s., komornicy, co do których ustawodawca przyjął korzystniejszy sposób określania wysokości składki miesięcznej zostali w uchwale nr (...) potraktowani zdecydowanie mniej korzystnie od pozostałych komorników, względem których uchwała ta miała zastosowanie.

Sprzeczność z prawem uchwały nr (...) Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w K. z dnia 15 marca 2024 r. jest szczególnie uwypuklona w zestawieniu z uchwałą nr 6 z dnia 15 marca 2024 r., również podjętą przez ten organ. We wspomnianej uchwale nr 6 ustalono bowiem kolejną składkę celową w kwocie 30 zł uiszczaną w tym wypadku nie tylko przez komorników, ale również przez asesorów, w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2024 r., na organizowanie doskonalenia zawodowego komorników i asesorów należące do zakresu działania rady izby komorniczej, stosownie do art. 212 ust. 1 pkt 4 u.k.s.

Pismem z 19 listopada 2024 r. odpowiedź na wniosek Ministra Sprawiedliwości złożyła Krajowa Rada Komornicza, wnosząc o oddalenie wniosku w całości jako bezzasadnego i zasądzenie na rzecz Krajowej Rady Komorniczej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego wedle norm prawem przepisanych.

W uzasadnieniu wskazano, że „wprowadzając możliwość uchwalenia <<składki celowej>> ustawodawca dopuścił możliwość samostanowienia przez samorząd zawodowy i upoważnił członków, tego samorządu do nałożenia na siebie dodatkowego obciążenia, jeżeli taka jest ich wola. Kwestionowanie uprawnień samorządu zawodowego w tym zakresie nie znajduje żadnego uzasadnienia”. Podkreślono przy tym, że „wbrew twierdzeniom skarżącego ustawodawca nie wymaga, by uchwała w przedmiocie składki celowej zawierała wskazanie konkretnego celu (konkretne szkolenie, konkretna wizytacja itp.), lecz by wskazywała cel, dla którego jest stanowiona. Prawidłowość wykorzystania „składki celowej” i jej przeznaczenie na realizację określonego zadania samorządu zawodowego podlega weryfikacji przez komisję rewizyjną powołaną przez walne zgromadzenie danej izby komorniczej”.

Krajowa Rada Komornicza wskazała, że „zaskarżona uchwała nr (...) z dnia 15 marca 2024 r., wbrew twierdzeniom skarżącego, precyzyjnie określa cele, dla których składka została uchwalona. Nie sposób przyjąć, iż wskazane cele były sprzeczne z prawem. Przeciwnie są to cele, dla realizacji których samorząd został powołany”.

Podniesiono także, że „przepis art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s., przyznający Walnemu Zgromadzeniu uprawnienie do uchwalenia składek na określony cel (cele), nie przewiduje żadnego mechanizmu ustalania wysokości tych składek. W szczególności nie określa minimalnej, czy maksymalnej wysokości tych składek, jak również zasad ustalania ich wysokości”.

W ocenie Krajowej Rady Komorniczej „nie ma żadnego uzasadnienia, by pozbawiać członków samorządu komorniczego możliwości dysponowania swoimi środkami i przeznaczać je na potrzeby samorządu zawodowego, jeżeli dostrzegają taką konieczność, zwłaszcza w sytuacji, gdy uznają, że składki „podstawowe” określone przez ustawodawcę w art. 38 u.k.s. nie zapewniają możliwości realizacji określonych celów na wystarczającym poziomie”.

Jako bezpodstawny w ocenie Krajowej Rady Komorniczej jawi się również zarzut dotyczący wadliwości podejmowania skarżonej uchwały, a to z uwagi na udział asesorów w głosowaniu nad tą uchwałą. Rada wskazała, że wyłącznie 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.

Pismem z 20 listopada 2024 r. odpowiedź na wniosek Ministra Sprawiedliwości złożyła Izba Komornicza w K., wnosząc o oddalenie wniosku Ministra Sprawiedliwości w całości.

Izba Komornicza w K. podniosła, że brak jest „podstaw do przyjęcia, że składki celowe mogą być uchwalane wyłącznie *ad hoc*, w celu realizacji określonego zadania. Z treści art. 208 Ust. 1 pkt 7 u.k.s. nie wynika też w żadnym zakresie, że składki celowe mają mieć charakter jednorazowy i nie mogą przyjąć postaci periodycznej. Ustawodawca nie wymaga, by Uchwała precyzyjnie wskazywała cel i koszt określonego zadania, który w ten sposób ma być sfinansowany. Nie ulega też wątpliwości, że przeznaczenie wpływów z tak ustalonej daniny musi mieścić się w

zakresie ustawowych zadań samorządu komorniczego. 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 (...) 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”.

W uzasadnieniu wskazano także, że „w ocenie Rady Izby Komorniczej w K. jeśli członkowie samorządu komorniczego przyjmują akt wewnętrzny kreujący zobowiązanie do swoistego <<samoopodatkowania się>> na rzecz samorządu i czynią to w sposób legalny, tj. w pierwszej kolejności zgodny z procedurami, co w niniejszej sprawie nie jest w żaden sposób kwestionowane, to stwierdzić należy, że nie ma w takiej sytuacji miejsca na skuteczną interwencję nadzorczą Ministra Sprawiedliwości i w konsekwencji uchylenie spornej uchwały przez Sąd Najwyższy”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 215 ust. 1 u.k.s. Minister Sprawiedliwości może zwrócić się do Sądu Najwyższego z wnioskiem o uchylenie sprzecznej z prawem uchwały organu samorządu komorniczego w terminie 6 miesięcy od dnia jej otrzymania. W świetle ust. 2 tego artykułu 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.

Z orzecnictwa Sądu Najwyższego jednoznacznie wynika, że w sprawach dotyczących kontroli uchwał organów samorządu zawodowego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz. U. 2024, poz. 1568 ze 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). W konsekwencji Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę Ministra w granicach zaskarżenia, a z urzędu bierze pod rozagę tylko nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c.).

W 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). Działalność organów samorządu może być podejmowana wyłącznie na podstawie i w granicach kompetencji przyznanych ustawą przewidującą utworzenie takiego samorządu (wyrok Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2020 r., I NO 148/19). 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).

Głównym elementem oceny w analizowanej sprawie, wyartykułowanym przez Ministra Sprawiedliwości, jest przede wszystkim problematyka „celu” składki uchwalonej uchwałą nr (...).

Zwrócić uwagę należy, że zgodnie z art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. do kompetencji walnego zgromadzenia izby komorniczej należy uchwalanie składek na określone cele.

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 (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 8 stycznia 2020 r., I NO 148/19, 13 stycznia 2021 r., I NO 93/20). Nie ma także przeszkód, aby składki celowe przybrały formę składek miesięcznych (wyrok Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2021 r., I NO 92/20).

Nie ulega jednak wątpliwości, że cel składki, o której stanowi art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s. musi być „określony”. Niezbędne jest zatem jego sprecyzowanie w momencie podejmowania uchwały. W przeciwnym wypadku uchwała i nakładana nią składka nie jest „celowa” lecz ma charakter abstrakcyjny. Takie rozwiązanie

pozostaje w sprzeczności z zamiarem ustawodawcy wyrażonym w art. 208 ust. 1 pkt 7 u.k.s.

W uchwale nr (...) jako cel składki w § 1 wskazano m.in. „wykonywanie innych czynności przewidzianych przepisami prawa i wynikających z podjętych uchwał”, co oznacza, że uchwała wskazane w niej cele określa w sposób pozorny. W rzeczywistości składka nałożona tą uchwałą obejmuje każdą potrzebę samorządu komorniczego, a więc stanowi powielenie rozwiązania przewidzianego w art. 208 ust. 1 pkt 6 u.k.s.

W konsekwencji sformułowanie „celów” składki przez Walne Zgromadzenie Izby Komorniczej w K. w uchwale nr (...) nie da się pogodzić ani ze szczególnym rozwiązaniem, za jakie musi być uznana podstawa prawna do ustalenia przez zgromadzenie składki celowej, którą stanowi art. 208 ust. 1 pkt 7 (por. wyrok Sądu Najwyższego z 1 lipca 2020 r., I NO 168/19).

Należy zwrócić uwagę, że z paragrafu 2 zaskarżonej Uchwały nr (...) wynika, że „składkę celową określoną w § 1 pomniejsza się o składkę uchwaloną uchwałą Nr (...) Walnego Zgromadzenia Izby Komorniczej w K. z dnia 15 marca 2024 roku”. Uchwała nr (...), zgodnie z § 1 tego aktu dotyczy składki miesięcznej uiszczanej przez komorników na potrzeby samorządu komorniczego. W świetle powyższego składka uchwalona zaskarżoną uchwałą nr (...) w ogóle nie może być uznana za składkę na określony cel, skoro sama obejmuje nieograniczony katalog celów, na co zwrócono uwagę powyżej, a także kwotowo powiązana jest ze składką uiszczaną na wszystkie potrzeby samorządu komorniczego, objęte składką ustaloną według zasad wynikających z art. 38 ust. 1 u.k.s.

W związku z powyższym, Sąd Najwyższy, działając na podstawie art. 215 ust. 2 u.k.s., orzekł jak w sentencji wyroku.

Tomasz Przesławski Oktawian Nawrot Adam Redzik

MR

[r.g.]