

UCHWAŁA

Dnia 11 września 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marta Romańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Monika Koba

SSN Roman Trzaskowski

Protokolant Izabela Czapowska

w sprawie z powództwa S. sp. z o.o. w S.
przeciwko A. Ł.
o zapłatę,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 11 września 2020 r.,
zagadnienia prawnego przedstawionego
przez Sąd Okręgowy w K.
postanowieniem z dnia 11 października 2019 r., sygn. akt II Ca (...),

"Czy należności komornika z tytułu opłat egzekucyjnych
stwierdzone prawomocnym postanowieniem wydanym na podstawie
art. 770 k.p.c. podlegają przedawnieniu, a jeśli tak, to w jakim
terminie?"

podjął uchwałę:

**stwierdzona prawomocnym postanowieniem komornika
sądowego (art. 770 k.p.c.) należność z tytułu opłat egzekucyjnych
przewidzianych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o
komornikach sądowych i egzekucji (jedn. tekst: Dz. U. z 2018 r.,
poz. 1309 ze zm.) przedawnia się w terminie właściwym dla
przedawnienia kosztów sądowych.**

UZASADNIENIE

Powód S. Sp. z o.o. w S. wniósł o zasądzenie od A. Ł. kwoty 48.127,90 zł, którą pozwany - wykonując jako komornik sądowy własne postanowienie z dnia 13 kwietnia 2004 r. w sprawie Km (...) - wyegzekwował z rachunku bankowego powoda, mimo że obowiązek jej uiszczenia jako opłaty egzekucyjnej wygasł na skutek przedawnienia.

Pozwany A. Ł. wniósł o oddalenie powództwa.

Wyrokiem z dnia 17 stycznia 2019 r. Sąd Rejonowy w K. oddalił powództwo. W sprawie bezsporne było, że pozwany, jako Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w K., prowadził na podstawie wniosku wierzyciela Banku (...) S.A. w W. postępowanie egzekucyjne w sprawie Km (...), m.in. przeciwko powodowi jako dłużnikowi. Postępowanie to zostało umorzone na wniosek wierzyciela postanowieniem z dnia 13 kwietnia 2004 r., a pozwany ustalił jego koszty na kwotę 49.800 zł i obowiązkiem ich zapłaty obciążył w całości dłużników, w tym powoda. Skarga powoda na to postanowienie została oddalona postanowieniem Sądu Rejonowego w K. z dnia 4 listopada 2004 r., a jego zażalenie na to postanowienie zostało oddalone postanowieniem Sądu Okręgowego w K. z dnia 3 listopada 2005 r. W dniu 19 stycznia 2018 r. pozwany zajął wierzytelności powoda jako dłużnika m.in. na rachunku prowadzonym przez (...) Bank (...) S.A. w W. celem zaspokojenia opłaty egzekucyjnej ustalonej w sprawie Km (...) na kwotę 48.127,90 zł i w tym samym dniu wyegzekwował należność. Dnia 25 stycznia 2018 r. powód złożył skargę do Sądu Rejonowego w K. na tę czynność pozwanego. Postanowieniem z dnia 9 marca 2018 r. Sąd Rejonowy w K. skargę tę oddalił, a postanowieniem z dnia 26 września 2018 r. Sąd Okręgowy w K. odrzucił zażalenie powoda na to postanowienie. Powód bezskutecznie wezwał pozwanego do zwrotu opłaty egzekucyjnej w kwocie 48.127,90 zł wyegzekwowanej w sprawie Km (...).

Sąd Rejonowy uznał żądanie pozwu za bezzasadne. Stwierdził, że skoro żaden przepis nie stanowi o przedawnieniu uprawnienia komornika do ściągnięcia ustalonej opłaty egzekucyjnej, to nie podlega ono przedawnieniu, za czym

przemawia też wzgląd na interes publiczny, gdyż środki z opłat służą zabezpieczeniu ciągłości działania kancelarii komorniczych.

W apelacji od wyroku Sądu Rejonowego z dnia 17 stycznia 2019 r. powód zarzucił, że został on wydany z naruszeniem art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1277 ze zm., uchylona, dalej – u.k.s.e.) oraz art. 410 w związku z art. 405 k.c. w związku z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., poz. 88 ze zm.) w związku z art. 149 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 755, dalej - u.k.s.c.) przez niezastosowanie, a ewentualnie z naruszeniem art. 2 § 1 pkt 1 i art. 70 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm., dalej - o.p.) przez niezastosowanie.

Przy rozpoznawaniu apelacji powoda od wyroku Sądu Rejonowego powstało zagadnienie prawne o treści przytoczonej w sentencji, które Sąd Okręgowy w K. postanowieniem z dnia 11 października 2019 r. przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Okręgowy wskazał, że ani obecnie obowiązująca ustawa z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2363), ani uchylona ustawa o komornikach sądowych i egzekucji nie zawierają przepisu normującego przedawnienie należności komornika ustalonych na podstawie art. 770 § 2 k.p.c. Uprawnienie komornika do pobrania opłat egzekucyjnych nie jest roszczeniem w rozumieniu art. 117 § 1 k.c., a zatem nie mają do niego zastosowania przepisy kodeksu cywilnego o przedawnieniu roszczeń. Należności te mają charakter publicznoprawny, tak samo jak zobowiązania podatkowe, które jednak zgodnie z art. 70 § 1 o.p. ulegają pięcioletniemu przedawnieniu. Na podstawie art. 2 § 1 o.p., przepisy tej ustawy stosuje się do podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe, natomiast art. 2 § 2 o.p. pozwala stosować

tę ustawę także do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne organy, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Sąd Okręgowy wskazał na większe podobieństwo między opłatami egzekucyjnymi i opłatami sądowymi, o przedawnieniu których w trzyletnim terminie stanowi art. 116 u.k.s.c. Stwierdził, że w pewnych sytuacjach sąd powszechny ma status organu egzekucyjnego, a do opłat sądowych należnych od jego czynności (art. 70 pkt 1-3 i art. 73 u.k.s.c.) znajduje zastosowanie art. 116 u.k.s.c. Zdaniem Sądu Okręgowego nie ma racjonalnych argumentów za przyjęciem, że należności pobierane przez sąd jako organ egzekucyjny podlegają przedawnieniu, a należności komornika przedawnieniu nie podlegają. Skoro opłaty za czynności egzekucyjne komornika są pobierane w postępowaniu cywilnym, to - zdaniem Sądu Okręgowego - właściwe jest oznaczenie terminu ich przedawnienia przy zastosowaniu w drodze analogii art. 116 u.k.s.c. Sąd Okręgowy dostrzegł jednak, że analogii takiej można poszukiwać również w przepisie art. 70 § 1 o.p. Istnieją wprawdzie daleko idące różnice w uregulowaniu egzekucji sądowej i administracyjnej, ale w świetle obowiązującego obecnie art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. poz. 771; dalej - u. kom. sąd.) opłata egzekucyjna stanowi niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym, a środki uzyskane z opłat egzekucyjnych, po potrąceniu wynagrodzenia prowizyjnego komornika, stanowią dochód budżetu państwa i podlegają przekazaniu na rachunek właściwego urzędu skarbowego. Na gruncie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji opłaty egzekucyjne stanowiły wprawdzie przychód komornika, ale miał on status funkcjonariusza publicznego będącego organem egzekucyjnym, a zatem realizującym zadania państwa na bazie środków uzyskanych z opłat egzekucyjnych. Ta okoliczność może oznaczać, że i w tym okresie opłaty egzekucyjne stanowiły niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym, a uprawnienie do jej zaspokojenia przedawniało się w terminie oznaczonym w ordynacji podatkowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedawnienie, jako jedna z instytucji dotyczących zagadnień dawności, jest od dziesięcioleci znane prawu prywatnemu, w którym uważane jest za instrument

eliminowania sytuacji umożliwiających istnienie trwałych i nierozwiązywalnych stosunków prawnych między podmiotami, których interesy są sprzeczne oraz uzgadniania stanu faktycznego ze stanem prawnym. Zgodnie z art. 117 k.c., przedawnieniu podlegają roszczenia majątkowe, a jego skutkiem jest to, że z upływem przewidzianego terminu osoba zobowiązana może uchylić się od spełnienia obowiązku, który odpowiada treści przedawnionego roszczenia. Instytucja przedawnienia nie została unormowana jednolicie, gdyż w ramach jej konstrukcji konieczne jest zrównoważenie różnych, zazwyczaj sprzecznych interesów uczestników obrotu cywilnego. Ustawodawca wyraźnie wyłączył niektóre z roszczeń majątkowych spod działania przedawnienia (art. 220 k.c., art. 223 § 1 k.c., art. 223 § 4 k.c.), a orzecznictwo opowiedziało się za wyłączeniem przedawnienia pewnych roszczeń z uwagi na ich właściwości, a mianowicie powiązanie z rozciągniętym w czasie stanem faktycznym, który sprawia, że roszczenie istnieje tak długo, jak długo on trwa, zaś po jego zmianie wygasa (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2013 r., III CZP 101/12, OSNC 2013, nr 7-8, poz. 88 oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2019 r., III CZP 109/19, OSNC 2020, nr 3, poz. 24).

Instytucja przedawnienia została wprawdzie przeniesiona na grunt prawa publicznego, ale wciąż brakuje w nim przepisów ogólnych, które by charakteryzowały model przedawnienia w tej dziedzinie stosunków społecznych, rodzaj należności, których ono dotyczy, właściwe mu terminy oraz skutki następujące z ich upływem. Za jedyną ogólną regulację przedawnienia należności w prawie publicznym należy uznać przepisy o przedawnieniu zawarte w ordynacji podatkowej, a wcześniej w ustawie z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (tekst jedn. Dz.U. z 1993 r., Nr 108, poz. 486). Konstrukcja przedawnienia przewidziana przez te przepisy jest dostosowana zasadniczo do właściwości zobowiązań podatkowych, przede wszystkim ze względu na źródła, z których te zobowiązania wynikają i mechanizm ustalania ich wysokości. Zakres zastosowania przepisów o zobowiązaniach podatkowych jest jednak systematycznie przez ustawodawcę rozszerzany. Aktualnie przepisy ordynacji podatkowej dotyczące zobowiązań podatkowych znajdują zastosowanie także w odniesieniu do opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa

oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe, opłaty skarbowej oraz opłat, o których mowa w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych (art. 2 § 1 pkt 1 i 2 o.p.) oraz – jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej - do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne organy niż podatkowe (art. 2 § 2 o.p.).

Standardy, które powinny mieć zastosowanie w odniesieniu do przedawnienia należności podatkowych określił Trybunał Konstytucyjny (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2011 r., P 26/10, OTK A 2011, nr 5, poz. 43, z dnia 19 czerwca 2012 r., P 41/12, OTK-A 2012, nr 6, poz. 65, z dnia 17 lipca 2012 r., P 30/11, OTK-A 2012, nr 7, poz. 81). Z jego orzecznictwa wynika, że zasadą obowiązującą w relacji państwo - obywatel ma być płacenie podatków, nie zaś oczekiwanie, że nastąpi przedawnienie zobowiązania podatkowego. Przedawnienie odpowiedzialności za zobowiązanie podatkowe nie jest zatem podmiotowym prawem konstytucyjnym. Instytucja przedawnienia takich zobowiązań służy jednak realizacji dwóch istotnych wartości konstytucyjnych - konieczności zachowania równowagi budżetowej oraz stabilizacji stosunków społecznych przez wygaszanie zadawnionych zobowiązań podatkowych; „przedawnienie zobowiązań podatkowych, choć nie jest *expressis verbis* uregulowane w ustawie zasadniczej, znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnie chronionych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r., P 30/11); „Wprowadzenie przedawnienia w prawie podatkowym, jak też określenie terminu, w jakim ono nastąpi, pozostawione jest uznaniu ustawodawcy (...). Terminy te nie mogą jednak być zbyt krótkie, ponieważ wyłączałyby zapewnienie realizacji zasady powszechności i sprawiedliwości podatkowej, ani nie mogą pozostawać zbyt długie, czyniąc przedawnienie instytucją pozorną. Ustanowiony mechanizm przedawnienia w prawie podatkowym nie może skłaniać podatników do uchylania się od opodatkowania i traktowania przedawnienia instrumentalnie, w kategoriach narzędzia pozwalającego uniknąć zapłaty podatku po pewnym czasie.” (wyrok z dnia 19 czerwca 2012 r., P 41/10); „Ograniczona swoboda ustawodawcy dotyczy zwłaszcza przepisów, które mają dla podatnika charakter gwarancyjny. Tego rodzaju przepisami są przepisy dotyczące biegu terminu przedawnienia, możliwości jego przerwania lub zawieszenia, a także długości

samego terminu przedawnienia.” (wyrok dnia 17 lipca 2012 r., P 30/11); „Mimo braku konstytucyjnego prawa podmiotowego do przedawnienia, jak również ekspektatywy takiego prawa, ustawodawca powinien ukształtować mechanizmy prawa podatkowego w taki sposób, by w rozsądnym terminie doprowadziły one do wygaśnięcia zobowiązania podatkowego, gdy doszło już do zindywidualizowania i skonkretyzowania obowiązku podatkowego bądź też wygaśnięcia prawa do wydania decyzji ustalającej to zobowiązanie (...). Naruszenie konstytucyjnego obowiązku płacenia podatków - jakkolwiek naganne społecznie i sprzeczne z interesem publicznym - nie stanowi jednak wystarczającej przesłanki egzekwowania długu podatkowego przez dziesięciolecia. Stabilizacja stosunków społecznych, którą zapewnia przedawnienie, stanowi wartość konstytucyjną, wymagającą uwzględnienia. Jest ona zakotwiczona w zasadzie bezpieczeństwa prawnego, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.” (wyrok z dnia 19 czerwca 2012 r., P 41/10).

Z powyższego wynika, że przedawnienie uprawnienia do dochodzenia należności pieniężnej jest regułą zarówno w prawie prywatnym, jak w i w prawie publicznym. Trudno wskazać na racje, który by stały za nieprzedawnialnością uprawnienia komornika do wyegzekwowania ustalonej opłaty egzekucyjnej. Termin, w którym następuje przedawnienie tego uprawnienia, musi być oznaczony na podstawie przepisów regulujących przedawnienie należności odpowiadających charakterem opłacie egzekucyjnej w czasie, gdy została ustalona prawomocnym postanowieniem komornika (art. 770 § 2 k.p.c.). W niniejszej sprawie wyegzekwowana przez pozwanego należność z tytułu opłaty egzekucyjnej została ustalona prawomocnym postanowieniem wydanym na podstawie przepisów obowiązującej do dnia 1 stycznia 2019 r. ustawy o komornikach sądowych i egzekucji i tego stanu prawnego dotyczy podjęta w sprawie uchwała. Aktualny stan prawny wyznacza natomiast ustawa o komornikach sądowych oraz ustawa o kosztach komorniczych. W obu tych ustawach kwestia przedawnienia obowiązku uiszczenia kosztów egzekucyjnych nie została uregulowana, lecz w art. 149 ust. 1 u. kom. sąd. ustawodawca jednoznacznie oznaczył charakter opłat egzekucyjnych, do pobierania których upoważnił komorników; nawiązał przy tym do terminologii, którą stosuje w ordynacji

podatkowej i w ustawie o finansach publicznych (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 19 lutego 2020 r., I SA/GI 1459/19, nie publ., oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 kwietnia 2020 r., I SA/Gd 21/20, nie publ.).

W polskiej tradycji prawnej prowadzenie egzekucji wszystkich obowiązków prawnych pozostaje domeną państwa, nie zaś uprawnieniem wierzyciela realizowanym osobiście, czy za pośrednictwem podmiotów wykonujących usługi windykacyjne. Wypowiadając się o zadaniach organów władzy publicznej w polskim modelu egzekucji singularnej, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2003 r., K 5/02 (OTKA 2003, nr 9, poz. 98) wskazał, że „zgodnie z zasadą państwa prawnego przymusowe wykonywanie wyroków w sprawach cywilnych nie odbywa się w drodze osobistych działań wierzyciela, ani osób, którym zleca on wykonanie konkretnego wyroku. Z uwagi na przyjęte we współczesnym państwie prawnym założenie, iż stosowanie środków przymusu stanowi w zasadzie monopol państwa, przymusowa egzekucja wyroków sądowych odbywa się w drodze działań organów państwa, które nie działają na zlecenie wierzyciela, ale w ramach własnych, przyznanych im przez państwo uprawnień”.

Obowiązujący model egzekucji sądowej został wypracowany jeszcze w okresie międzywojennym, gdy ustawodawca zdecydował, że zadania z zakresu egzekucji orzeczeń wydawanych w sprawach cywilnych wykonywać będą sądy i komornicy sądowi, przy zastrzeżeniu domniemania kompetencji na rzecz komorników. W okresie do dnia 30 listopada 1997 r., to jest do wejścia w życie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, komornik miał status organu ochrony prawnej, był mianowanym urzędnikiem państwowym, którego działania w postępowaniu egzekucyjnym poddane były nadzorowi sądu. Od czasu wejścia w życie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji status komornika był wprawdzie trudniejszy do oznaczenia, ale określające go przepisy nawiązywały do ustalonego poprzednio modelu. W świetle art. 1 u.k.s.e. komornik sądowy był funkcjonariuszem publicznym usytuowanym przy sądzie rejonowym i nadzorowanym przez ten sąd. Art. 13 ust. 4 u.k.s.e. w brzmieniu pierwotnym przypisywał mu status pracownika sądu rejonowego. Sytuacja komornika jako

pracownika powiązanego stosunkiem służbowym z sądem była jednak szczególna, gdyż samodzielnie, ze środków uzyskanych z tytułu opłat egzekucyjnych, obowiązany był zorganizować sobie warsztat pracy w postaci kancelarii komorniczej, a pracodawca nie był wobec niego zobowiązany do jakichkolwiek działań typowych w relacjach pracowniczych. Od 1 stycznia 2002 r. (ustawa z dnia 18 września 2001 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. Nr 130, poz. 1452) komornik przestał być pracownikiem sądowym, a obowiązujący od tej daty art. 3a u.k.s.e. stanowił, że wykonuje on czynności, o których mowa w art. 2 u.k.s.e. na własny rachunek. Jednocześnie w art. 2 u.k.s.e. ustawodawca skreślił słowa: „i nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807)”, co przez naukę zostało odczytane jako usunięcie odwołania do aktu normatywnego nieobowiązującego w dacie nowelizacji, nie zaś jako przyznanie komornikowi statusu przedsiębiorcy.

W przepisach ustrojowych komornik nie został nazywany wprost organem władzy publicznej, ale przypisane mu kompetencje pozwalają na wnioskowanie, że działając na podstawie i w granicach prawa, wykonuje on powierzoną mu przez ustawodawcę funkcję władzy publicznej dokonując czynności egzekucyjnych lub innych określonych prawem czynności. Komornik niewątpliwie nie był i nie jest organem wymiaru sprawiedliwości, gdyż nie rozstrzyga żadnych sporów o prawo, ale jest jednym z organów zabezpieczających udzielenie ochrony prawnej podmiotom spełniającym przesłanki ustawowe do jej uzyskania i organem pomocniczym dla organów wymiaru sprawiedliwości. Podstawową kategorią zadań nałożonych na komornika było wykonywanie orzeczeń sądowych w sprawach o roszczenia pieniężne i niektóre niepieniężne oraz zabezpieczenie takich roszczeń, a także wykonywanie innych tytułów wykonawczych wydanych na podstawie odrębnych przepisów oraz tytułów egzekucyjnych, które zgodnie z odrębnymi przepisami podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej bez zaopatrywania ich w klauzulę wykonalności (art. 2 ust. 3 pkt 1 i 2 u.k.s.e.). Działania zmierzające do zrealizowania powyższych zadań są ściśle określone prawem procesowym, a zatem - wbrew błędnemu w tym zakresie stanowisku Sądu Okręgowego – prawem publicznym.

Odrębną od sądowej drogą egzekucji singularnej jest egzekucja administracyjna, której prowadzenie należy do organów administracji publicznej, aktualnie wymienionych w art. 19 i 20 u.p.e.a. Wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, nie istnieją „daleko idące różnice uregulowań dotyczących egzekucji administracyjnej i sądowej”, gdy chodzi o technikę stosowania środków przymusu (sposobów egzekucji w egzekucji sądowej i środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej) mających na celu spowodowanie przymusowego wykonania obowiązków pieniężnych. Czynności organów egzekucyjnych na obu drogach egzekucji kierowane są do majątku dłużnika (zobowiązanego) i sprowadzają się do takich działań, które pozwalają uzyskać należne wierzycielowi pieniądze ze sprzedaży poszczególnych składników tego majątku lub przez wykonanie należących do niego praw. Wprawdzie na drogę egzekucji administracyjnej prowadzonej przez organy wymienione w art. 19 u.p.e.a. (przede wszystkim naczelników urzędów skarbowych) trafiają co do zasady pieniężne należności publicznoprawne (art. 2, 3, 3a i 4 u.p.e.a.), a na drogę egzekucji sądowej - zobowiązania ze stosunków cywilnych stwierdzone tytułami egzekucyjnymi wymienionymi w art. 777 k.p.c., ale ustawodawca nie traktuje tego podziału dróg ochrony prawnej jako bezwzględnie rozłącznego, o czym może świadczyć sposób likwidowania zbiegów egzekucji sądowej i administracyjnej, w tym w szczególności zasady obowiązujące od dnia 8 września 2016 r. W świetle art. 773 k.p.c. i art. 62 u.p.e.a., znowelizowanych ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1311), po zbiegu egzekucji jej dalsze łącznie prowadzenie przejmuje ten organ egzekucyjny, który jako pierwszy dokonał zajęcia rzeczy lub prawa. Stosuje wówczas przepisy egzekucyjne obowiązujące na drodze ochrony prawnej, na której działa, łącznie z przepisami o kosztach postępowania. Oznacza to, że należność publicznoprawna może być zaspokojona na drodze egzekucji sądowej ze składnika majątku dłużnika, do którego zbiegły się zajęcia egzekucyjne organu sądowego i administracyjnego, i odwrotnie, na drodze administracyjnej może dojść do zaspokojenia należności prywatnoprawnej, podlegającej co do zasady egzekucji sądowej.

Status organów egzekucyjnych w egzekucji niektórych obowiązków mają także sądy powszechne. W sądowym postępowaniu egzekucyjnym, z uwagi na przeprowadzony ustawą podział kompetencji pomiędzy komornikami sądowymi i sądami, nie jest jednak możliwe zrealizowane przez komornika kompetencji sądu, i odwrotnie. Jest natomiast możliwe, że sąd będzie kontynuował czynności egzekucyjne w ramach pewnego sposobu egzekucji, w ramach którego wcześniej działał komornik i podejmował czynności egzekucyjne (egzekucja z nieruchomości i wszystkie te, do których odpowiednio stosuje się przepisy o egzekucji z nieruchomości), tak samo jak jest możliwe, że sąd wyda komornikowi polecenie przeprowadzenia pewnych czynności egzekucyjnych w egzekucji prowadzonej przez sąd (usunięcie oporu dłużnika). Nie sposób w takich przypadkach różnicować charakteru działań prowadzonych przez oba te organy egzekucyjne i czynnościom sądu przypisywać cechy działań władczych organu państwa prowadzonych według ustalonej procedury, zaś czynnościom komornika cechy świadczenia usług.

Działania sądu w postępowaniu egzekucyjnym finansowane są bezpośrednio z budżetu państwa, niemniej jednak ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych przewiduje pobieranie opłat od kierowanych do sądów wniosków egzekucyjnych (art. 3 oraz art. 70-71 u.k.s.c.). Opłaty te stanowią dochód budżetu, z którego następnie sąd uzyskuje środki na bieżącą działalność. Ustawodawca przewidział sytuacje, w których uiszczona opłata może podlegać zwrotowi, i w których strona może ubiegać się o zwolnienie jej przez sąd od opłaty w całości lub w części.

Komornicy sądowi nie otrzymywali środków z budżetu państwa na sfinansowanie kosztów działalności egzekucyjnej, natomiast ustawodawca zezwolił im na zatrzymywanie części lub całości opłat egzekucyjnych (w pewnym okresie - ryczałtu kancelaryjnego), które pobierali od stron na podstawie obowiązujących kolejno taks. Do budżetu państwa trafiała natomiast różnie określana co do wysokości nadwyżka opłat (ryczałtu kancelaryjnego). Po wejściu w życie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, w okresie od dnia 30 listopada 1997 r. do dnia 31 grudnia 2001 r. komornik jako pracownik sądu rejonowego otrzymywał wynagrodzenie miesięczne w wysokości prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (art. 61 ust. 1 u.k.s.e.) oraz wynagrodzenie prowizyjne

z uzyskanych opłat egzekucyjnych (art. 61 ust. 2 u.k.s.e.), obliczane jako różnica między pobranymi i ściągniętymi w danym miesiącu opłatami egzekucyjnymi oraz kosztami działalności egzekucyjnej i kwotą opłat przekazywanych do budżetu, których dotyczył art. 59 ust. 4 u.k.s.e. obowiązujący do dnia 13 listopada 2004 r. Od dnia 1 stycznia 2002 r. komornicy nie otrzymywali wynagrodzenia ze stosunku służbowego i stali się samodzielni finansowo w tym sensie, że swoje wynagrodzenie oraz wynagrodzenie zatrudnianych pracowników, ale też koszty działalności egzekucyjnej pokrywali wyłącznie z wpływów z opłat egzekucyjnych pobieranych stosownie do obowiązującej taryfy.

Na temat charakteru opłat pobieranych przez komornika, z których finansowana była jego działalność jako organu egzekucyjnego, kilkakrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny (zob. postanowienie z dnia 14 grudnia 2011 r., SK 29/09, OTK-A 2011, nr 10, poz. 130 i wyrok z dnia 30 kwietnia 2012 r., SK 4/10, OTK-A 2012, nr 4, poz. 42) oraz Sąd Najwyższy (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 27 lipca 2017 r., III CZP 97/16, OSNC 2017, nr 12, poz. 131, uchwały z 18 lipca 2000 r., III CZP 23/00, OSP 2002, nr 3, poz. 36, z dnia 22 października 2002 r., III CZP 65/02, OSNC 2003, nr 7-8, poz. 100, z 20 kwietnia 2006 r., III CZP 20/06, OSNC 2007, nr 2, poz. 25, z dnia 17 grudnia 2010 r., III CZP 93/10, OSNC 2011, nr 7-8, poz. 80, z dnia 23 maja 2012 r., III CZP 17/12, OSNC 2013, nr 1, poz. 3, z dnia 10 marca 2017 r., III CZP 107/16, OSNC 2017, nr 10, poz. 113 oraz wyroki z dnia 20 sierpnia 2009 r., II CSK 60/09, nie publ. i z 6 października 2010 r., II CSK 184/10, OSNC-ZD 2011, nr A, poz. 21). W orzecznictwie tym przyjęto, że opłata egzekucyjna jest daniną publiczną, a zatem świadczeniem publicznoprawnym uiszczanym z tytułu i w ramach realizacji zadań publicznych państwa, nie zaś zapłatą za wykonanie poleceń wierzyciela. Jest ona jedynym źródłem utrzymania całego systemu egzekucji sądowej prowadzonej przez komorników (w szczególności w sprawach bezskutecznych, gdzie nie jest pobierana żadna opłata) oraz swoistą dolegliwością dla dłużnika, która ma motywować do terminowej spłaty zobowiązań. Dla jej ustalenia nie ma znaczenia to, czy nakład pracy komornika jest do niej współmierny, czy nie. Z opłaty egzekucyjnej komornik musi bowiem pokryć także koszty związane z wyposażeniem lokalu, zatrudnieniem pracowników czy zorganizowaniem pracy kancelarii. Stanowi ona jeden z rodzajów opłat sądowych, ma charakter należności przymusowej, określonej normatywnie co do wysokości, sposobu ustalania

i pobierania. Nie odpowiada ona rzeczywistej wartości czynności lub świadczeń podlegających opłacie ani kosztom danego postępowania egzekucyjnego, skoro jednak możliwa jest korekta jej wysokości (np. w związku z przyznanymi sądowi w pewnym okresie uprawnieniami do miarkowania opłaty), to występuje pewne jej powiązanie z okolicznościami sprawy.

Przypisanie opłatom egzekucyjnym powyższych cech wyklucza możliwość wyznaczenia stosowanie do art. 117 k.c. terminu, w którym przedawnia się uprawnienie do ich wyegzekwowania.

Gdy chodzi o sposób pobierania powyższych należności, to opłaty w egzekucji sądowej w sprawach, w których sąd pełni rolę organu egzekucyjnego, pobierane są od wniosku egzekucyjnego, jako pisma wszczynającego postępowanie w sprawie, a zatem obowiązek ich poniesienia obciąża najpierw wierzyciela, a następnie kosztami postępowania egzekucyjnego obciążany jest dłużnik.

W egzekucji świadczeń pieniężnych prowadzonej przez komornika opłata pobierana była - zgodnie z art. 49 ust. 1 i 2 u.k.s.e. - jako stosunkowa, wynosząca co do zasady 15 % egzekwowanego roszczenia. Zasady rozliczenia kosztów postępowania egzekucyjnego prowadzonego przez komornika w konkretnej sprawie określa art. 770 k.p.c. W uchwale z 27 czerwca 2013 r., III CZP 32/13 (OSNC 2014, nr 2, poz. 12) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że z przepisu tego wynika zasada odpowiedzialności dłużnika za koszty, zasada celowości i unifikacji kosztów postępowania egzekucyjnego, natomiast w zdaniu trzecim i czwartym ustawodawca wskazał na podmiot uprawniony do ustalenia wysokości tych kosztów i przewidział prawo stron i komornika do złożenia zażalenia na postanowienie sądu wydane w przedmiocie kosztów postępowania egzekucyjnego. Koszty wskazane w zawiadomieniu o wszczęciu egzekucji podlegały ściągnięciu wraz z dochodzonym roszczeniem. Ściągnięcie opłat miało charakter czynności faktycznej, której podstawą był art. 49 ust. 1 i 2 u.k.s.e., określający ich wysokość i niedający komornikowi swobody także co do możliwości ich pobrania. Pobieranie zatem opłaty egzekucyjnej następowało wraz z egzekwowanym roszczeniem, bez konieczności wydawania przez komornika odrębnego postanowienia

o ustaleniu wysokości opłaty i prowadzenia osobnej egzekucji w celu jej ściągnięcia (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2011 r., III CZP 37/11, OSNC 2012, nr 3, poz. 32). Artykuł 49 ust. 3 i 4 u.k.s.e. regulował natomiast przypadki, w których do pobrania opłaty egzekucyjnej niezbędne było wydanie przez komornika postanowienia wzywającego dłużnika lub wierzyciela do jej uiszczenia. Postanowienie to było zaskarżalne, a po uprawomocnieniu się podlegało wykonaniu w drodze egzekucji, bez konieczności nadania mu klauzuli wykonalności. Ostateczne rozliczenie kosztów postępowania egzekucyjnego następowało zatem w tym postanowieniu, a podstawę do jego wydania stanowił art. 770 § 2 k.p.c. Egzekucja ograniczona do kosztów egzekucyjnych należnych komornikowi, lecz nie pobranych z wyegzekwowanego świadczenia była też prowadzona na podstawie innego tytułu niż będący podstawą wszczęcia postępowania egzekucyjnego, w którym koszty te powstały (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2018 r., III CZP 98/17, OSNC 2019, nr 1, poz. 5 i powołane tam orzecznictwo).

Także w egzekucji administracyjnej prowadzący ją organ pobiera opłaty. Ustawa określa stawkę opłat, czynność, której dokonane upoważnia do jej pobierania i moment, w którym powstaje obowiązek jej uiszczenia (art. 64 i 64a u.p.e.a.), ale tworzy też podstawę do podwyższania kwoty opłat za czynności egzekucyjne o stopień wzrostu cen towarów i usług (art. 64d u.p.e.a.) oraz do stosowania rozmaitych ulg co do obowiązku zapłaty kosztów egzekucyjnych, w tym opłat (art. 64e i 64f u.p.e.a.). Obowiązek uiszczenia opłat w egzekucji administracyjnej ciąży na zobowiązanym, a na opłatę zaliczana jest - jak w egzekucji sądowej - część wyegzekwowanego świadczenia. W pewnych sytuacjach obowiązek uiszczenia opłat egzekucyjnych dotyczy też wierzyciela.

Z powyższego wynika, że podstawy do pobierania opłat od czynności egzekucyjnych zostały przez ustawodawcę przewidziane w przepisach regulujących zarówno egzekucję sądową, jak i administracyjną. W obu tych egzekucjach opłata ma ten sam charakter - jest daniną publiczną. Sądy przekazują tę daninę do budżetu państwa, z którego następnie otrzymują środki na realizowanie powierzonych im zadań, natomiast komornik zatrzymuje ją (w całości lub w części) i pokrywa z niej koszty zorganizowania urzędu (jako zespołu środków

osobowych i rzeczowych), przy pomocy którego wykonuje zadania. Administracyjne organy egzekucyjne uzyskują z budżetu środki pokrywające koszty ich działania, a niezależnie od tego - stosownie do art. 64b § 9 u.p.e.a. - środki pieniężne pochodzące z wyegzekwowanych kosztów egzekucyjnych przypadają na rzecz tego administracyjnego organu egzekucyjnego, który je uzyskał. Dla sądów i organów administracyjnych wykonywanie zadań z zakresu egzekucji administracyjnej nie jest przy tym jedynym, czy choćby podstawowym, rodzajem aktywności, a środki uzyskane z opłat za czynności egzekucyjne z pewnością nie są wystarczające na sfinansowanie kosztów realizacji wszystkich spoczywających na nich zadań. Inaczej jest w przypadku komorników, którzy jako pomocniczy organ wymiaru sprawiedliwości zajmują się przede wszystkim egzekucją. Pozostawienie w ich gestii odpowiednio skalkulowanej kwoty opłat za czynności egzekucyjne pozwala ograniczyć koszty przepływu środków między organem pobierającym opłaty mające cechy daniny publicznej, a budżetem, i na powrót, między budżetem i organem, którego działania wymagają finansowania przez państwo.

Na obu drogach egzekucji na koszty egzekucyjne, poza opłatami egzekucyjnymi, składają się też wydatki poniesione przez organ egzekucyjny (art. 39 i 40 u.k.s.e., art. 64 § 1 u.p.e.a.). Nałożony na strony postępowania obowiązek zwrotu wydatków poniesionych przez organ egzekucyjny nie ma charakteru daniny, obowiązek ten z mocy ustawy ciąży na dłużniku (zobowiązany), a w dalszej kolejności na wierzycielu (art. 41, art. 42 u.k.s.e. i art. 64c § 1 i 4 u.p.e.a.).

W każdej z powyższych regulacji ustawodawca określił wysokość opłat egzekucyjnych, zasady ich pobierania (adhezyjnie, do czasu zakończenia czynności w sprawie egzekucyjnej, a następnie niezależnie od tego postępowania, na podstawie postanowienia określającego jego koszty), wskazał też na odpowiedzialnego za pokrycie opłaty. W ustawie o komornikach sądowych i egzekucji oraz w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ustawodawca nie wypowiedział się o przedawnieniu należności z tytułu opłat egzekucyjnych, jak i z tytułu zwrotu wydatków, które poniósł organ egzekucyjny.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażony został wprawdzie pogląd, że należności z tytułu kosztów egzekucyjnych objęte są zakresem art. 2 § 2 o.p., a zatem stanowią nieopodatkowane należności budżetu państwa, a do ich określania uprawnione są organy egzekucyjne (organy inne niż podatkowe), dlatego uzasadnione jest stosowanie do nich przepisów działu III o.p., w tym przepisów o przedawnieniu, a zatem art. 70 § 1 o.p. (zob. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 7 marca 2006 r., I SA/Rz 385/04, nie publ., Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 czerwca 2008 r., I Sa/Kr 121/08, nie publ.), ale nie jest to pogląd wyrażany jednolicie. W wyroku z dnia 5 grudnia 2019 r., I GSK 697/19 (nie publ.), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że do dnia 1 stycznia 2010 r. brak było podstaw do zaliczenia opłat z tytułu kosztów postępowania egzekucyjnego do kategorii należności, o których mowa w art. 2 § 2 o.p. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w stanie prawnym obowiązującym do dnia 31 grudnia 2009 r. opłaty, o których mowa w art. 64 § 1 i § 6, art. 64c § 2 oraz art. 66 § 3 u.p.e.a., nie stanowiły należności budżetu państwa, gdyż zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104) dochody uzyskiwane z opłat, których dotyczył ten przepis stanowiły dochody własne jednostek mających status organów egzekucyjnych. Dopiero z dniem wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 869) dochody te stały się nieopodatkowanymi należnościami budżetowymi o charakterze publicznoprawnym, a bieg terminu przedawnienia należności powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy należy liczyć, od chwili jej wejścia w życie, tj. od dnia 1 stycznia 2010 r. Stanowisko to jest przynajmniej dyskusyjne, a jego zaakceptowanie byłoby równoznaczne z wyłączeniem przez dziesięciolecia przedawnienia należności z tytułu opłat egzekucyjnych, których obowiązek uiszczenia powstał przed dniem 1 stycznia 2010 r. Trudno w szczególności zgodzić się z tezą, że możliwość zachowania środków pobranych tytułem opłaty egzekucyjnej na rachunku organu władzy (aktualnie przewidziana w art. 64c § 9 u.p.e.a.) miałaby prowadzić do zmiany charakteru tej należności i czynić z niej należność tego organu, nie zaś budżetu, z którego w całości finansowane jest działanie organu egzekucyjnego.

Status organów egzekucyjnych w egzekucji obowiązków pieniężnych mają jednak także w pewnym ograniczonym zakresie organy gmin miejskich i organy takich osób prawnych, jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, zaliczanych do sektora finansów publicznych, lecz niebędących państwowymi jednostkami budżetowymi, a charakter pozostających do ich dyspozycji opłat jest trudniejszy do określenia.

W ustawach regulujących podstawy i zasady pobierania opłat sądowych ustawodawca jednoznacznie opowiedział się za przedawnieniem obowiązku ich zapłaty i określił termin, z którym rozpoczyna bieg przedawnienie. Z art. 116 u.k.s.c. wynika, że roszczenie Skarbu Państwa o uiszczenie kosztów sądowych przedawnia się z upływem trzech lat, licząc od dnia, w którym nastąpiło prawomocne zakończenie sprawy. Przedawnienie to dotyczy obu składników kosztów sądowych, a zatem zarówno opłaty sądowej, jak i wydatków, a termin, w jakim następuje koresponduje z terminem przedawnienia uprawnienia strony czy innej osoby do żądania zwrotu nadpłaconej opłaty czy kosztów podróży, wydatków, utraconego zarobku lub dochodu (art. 81 i 92 ust. 2 u.k.s.c.). W trzyletnim terminie liczonym do dnia, w którym należało je uiścić, przedawnia się też możliwość dochodzenia opłat należnych w sprawach karnych oraz w postępowaniu sądownoadministracyjnym, jak i prawo strony do żądania zwrotu zapłaconej w tych sprawach opłaty (art. 20 ustawy z dnia 23 czerwca 1973 r. o opłatach w sprawach karnych, tekst jedn. Dz.U. z 1983 r., nr 49, poz. 223 i art. 226 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325). Termin przedawnienia tych należności jest zatem wyznaczony przez przepisy normujące postępowanie, w którym są pobierane, a zatem - niezależnie od tego, iż omawiane opłaty należą do kategorii niepodatkowych należności budżetowych - jego długość nie podlega określeniu stosownie do przepisów ordynacji podatkowej.

Opłaty egzekucyjne pobierane przez komorników na podstawie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji uznane zostały przez orzecznictwo za jedną z kategorii opłat sądowych, a zatem z odwołaniem się do art. 116 u.k.s.c. powinna być też oznaczona długość terminu, w którym przedawnia się zarówno uprawnienie

do ich wyegzekwowania, jak i możliwość żądania zwrotu nadpłaconej opłaty przez stronę. Powiązanie w art. 116 u.k.s.c. początku biegu terminu przedawnienia należności z tytułu opłat egzekucyjnych z prawomocnym ustaleniem kosztów postępowania (co w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym przez komornika oznacza rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia od uprawomocnienia się postanowienia komornika wydanego na podstawie art. 770 § 2 k.p.c.), pozwala też na jednoznacznie i uwzględniające specyfikę orzecznictwa w sprawach egzekucyjnych określenie momentu, w którym dochodzi do przedawnienia uprawnienia do wyegzekwowania tych należności.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji.

jw