

IUSTITIA

PRAWO CYWILNE

W jakim zakresie Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest zwolniony od opłat egzekucyjnych?

Jacek Wydzierzecki*

ZUS ma obowiązek ponoszenia opłat końcowych z art. 29 ust. 1, 2 i 4 KosztKomU, Zwolnienie ZUS od kosztów komorniczych związane jest bowiem nie tylko z przedmiotem jego działalności, ale i charakterem opłat mającym ścisły związek z podejmowanymi czynnościami tak przez sam ZUS, jak i organ egzekucyjny w ramach konkretnego postępowania egzekucyjnego.

Status Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych w kontekście zwolnienia od kosztów sądowych oraz kosztów komorniczych

Z dniem wejścia w życie ustawy z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹ majątek Skarbu Państwa, który dotychczas znajdował się w zarządzie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych² jako centralnego organu administracji państwowej z mocy prawa nieodpłatnie przeszedł na własność ZUS, który z mocy art. 66 ust. 1 SystUbSpołU. uzyskał osobowość prawną.

W ramach ustawy z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny³ przyjęto tzw. normatywną koncepcję osób prawnych, zgodnie z którą za podmiot w stosunkach cywilnoprawnych, obdarzony zdolnością prawną i zdolnością do czynności prawnych uznaje się tylko taką jednostkę organizacyjną, którą w atrybut podmiotowości wyposaża przepis prawa pozytywnego. Taki wniosek wypływa wprost z brzmienia art. 33 KC, zgodnie z którym osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną. Nie można uznać osobowości prawnej na zasadzie

domniemania ani obowiązywania jakiejkolwiek normy zwyczajowej. Jedynym czynnikiem determinującym to, czy dany podmiot jest osobą prawną, jest przepis prawa, który danej kategorii podmiotów taką osobowość prawną przyznaje⁴.

Skarb Państwa jest, zgodnie z art. 34 KC, w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych. Oznacza to, że nie można utożsamiać działalności państwowych osób prawnych i przysługującego im zwolnienia od obowiązku ponoszenia choćby części kosztów sądowych z działalnością i zwolnieniem od tych kosztów samego Skarbu Państwa, nawet wówczas, gdy te pierwsze wykonują „powierniczo” zadania Skarbu Państwa i w jego imieniu.

Państwowa osoba prawna, z racji nadanej jej ustawowo osobowości prawnej, występuje w obrocie prawnym samodzielnie, jako odrębny od Skarbu Państwa podmiot⁵.

Należy podkreślić odrębne reżimy prawne odnośnie zwolnienia od kosztów sądowych Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych. Stanowi to konsekwencję uregulowania zawartego w art. 34 KC.

Zwolnienie Skarbu Państwa od kosztów sądowych zostało uregulowane w art. 94 ustawy z 28.7.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁶, zgodnie z którym Skarb Państwa nie ma obowiązku uiszczania opłat. Ustanowione w tym przepisie zwolnienie dotyczy jednostek organizacyjnych będących *stationes fisci* Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy z 28.2.2018 r. o kosztach komorniczych⁷ Skarb Państwa nie uiszcza opłat egzekucyjnych. Przepis stanowi *lex specialis* wobec art. 45 ust. 1 KosztKomU, gdyż Skarb Państwa nie jest, co do zasady, podmiotem zwolnionym od wszystkich kosztów sądowych z mocy ustawy, lecz jedynie nie ma obowiązku uiszczania opłat (zob. art. 94 KosztSądCywU). Podkreślenia wymaga fakt, że zarówno w art. 94 KosztSądCywU, jak i w art. 45 KosztKomU ustawodawca posługuje się kategoriycznymi formułami „nie ma obowiązku uiszczania opłat” lub „nie uiszcza opłat”. W doktrynie wskazano, że przyjęty w art. 45 ust. 2 KosztKomU brak obowiązku uiszczania opłat egzekucyjnych wynika z tych samych podstaw, co brak obowiązku uiszczania opłat sądowych wynikający z art. 94 KosztSądCywU. Wskazane przepisy zostały zredagowane identycznie, co w obydwu przypadkach wynika z faktu, że Skarb Państwa jest beneficjentem tych opłat (jakkolwiek po-

* Autor jest asystentem sędziego w VII Wydziale Cywilnym Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Śródmieścia.

¹ Tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 1009; dalej: SystUbSpołU; ustawa weszła w życie z dniem 1.1.1999 r.

² Dalej: ZUS.

³ Tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360; dalej: KC.

⁴ Zob. m.in. wyrok SN z 14.2.2008 r., II CSK 502/07.

⁵ Zob. wyrok SN z 3.7.2019 r., II CSK 467/18.

⁶ Tj. Dz.U. z 2022 r. poz. 1125; dalej: KosztSądCywU.

⁷ Tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 221; dalej: KosztKomU.

średnio komornicy partycypują w opłatach egzekucyjnych, choć odnosi się to jedynie do opłat „uzyskanych”). Brak obowiązku ponoszenia przez Skarb Państwa opłat komorniczych odnosi się więc w wypadku postępowania egzekucyjnego wyłącznie do opłat egzekucyjnych⁸. Przyjęcie rozwiązania przeciwnego powodowałoby zatem, że Skarb Państwa uiszczalby opłaty egzekucyjne sam sobie, co powodowałoby zbędne czynności i przesunięcia środków finansowych w ramach jednostek sektora finansów publicznych. Brak obowiązku ponoszenia przez Skarb Państwa opłat egzekucyjnych ma charakter bezwzględny. Tym samym Skarb Państwa nie uiszcza opłaty egzekucyjnej nawet w przypadku, gdyby zachodziły podstawy do obciążenia Skarbu Państwa taką opłatą. W tym wypadku nie mamy do czynienia ze „zwolnieniem z kosztów komorniczych”, lecz z samoistną podstawą do nieuiszczania opłat egzekucyjnych stanowiących *ex lege* należności Skarbu Państwa⁹.

Zwolnienie państwowych osób prawnych od obowiązku ponoszenia opłat sądowych oraz komorniczych

Jeżeli chodzi o zwolnienie od kosztów sądowych z mocy ustawy, to w pierwszym rzędzie należy wskazać art. 100 ust. 1 KosztSądCywU, zgodnie z którym strona w całości zwolniona od kosztów sądowych z mocy ustawy nie uiszcza opłat sądowych i nie ponosi wydatków, które obciążają tymczasowo Skarb Państwa. Przy całkowitym zwolnieniu od kosztów sądowych strona będzie korzystała również w pełnym zakresie ze zwolnienia od kosztów komorniczych a zatem zarówno z wydatków, jak i opłat sądowych. O tym, jakie osoby i w jakich sprawach nie mają obowiązku uiszczania kosztów sądowych, stanowi przede wszystkim art. 96 KosztSądCywU¹⁰.

W tym miejscu należy wskazać, że art. 45 ust. 1 KosztKomU wraz z art. 771 KPC stanowi obecnie kompletne uregulowanie problematyki zwolnienia strony od kosztów postępowania egzekucyjnego.

Odnosnie do państwowych osób prawnych kwestia zwolnienia z opłat sądowych została również uregulowana w przepisach szczególnych. Podkreśla się że ww. przepisy art. 96 KosztSądCywU uzewnętrznia zamysł ustawodawcy skupienia w jednej ustawie problematyki kosztów sądowych, rozproszonej w różnych aktach prawnych, w szczególności w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 111–116 i 463) oraz w Kodeksie pracy (art. 263). Zamysł ten powiódł się jednak tylko częściowo, podobnie jak zamierzenie zdecydowanego ograniczenia zwolnień od kosztów sądowych zawartych w ustawach szczególnych. W konsekwencji nadal istnieją przepisy zwalniające od kosztów sądowych zamieszczone w wielu ustawach szczególnych, w tym również w przepisach SystUbSpołU¹¹.

Zwolnienie ZUS od obowiązku ponoszenia opłat sądowych oraz komorniczych

Stosownie do art. 114 ust. 4 SystUbSpołU w zakresie prowadzonej działalności określonej w ustawie ZUS nie ponosi opłat skarbowych i sądowych.

Podkreślić należy kategorię formę „nie ponosi”, co również sugerują na jasną intencję ustawodawcy, aby ZUS nie uiszczał zarówno opłat skarbowych, jak i sądowych. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku ZUS nie wchodzi w grę stosowanie art. 45 ust. 2 KosztKomU, gdyż nie jest *statio fisci* Skarbu Państwa.

Okoliczność, że zwolnienie od opłat sądowych, o którym mowa w art. 114 ust. 4 SystUbSpołU, rozciąga się na opłaty egzekucyjne, wynika z treści art. 45 ust. 1 KosztKomU. Należy jednak zadać zasadnicze pytanie, czy zwolnienie przewidziane w art. 114 ust. 4 SystUbSpołU powoduje automatycznie zwolnienie od wszystkich opłat komorniczych? Problem ten ma wymiar praktyczny z uwagi na wprowadzenie z dniem 1.1.2019 r. przez KosztKomU instytucji tzw. opłat końcowych. Odpowiedź byłaby prosta, gdyby ustawodawca w ww. przepisie wprost wskazał na „opłaty egzekucyjne”, czego jednak w art. 114 ust. 4 SystUbSpołU zabrakło.

Ma to dodatkowe znaczenie w związku z fatalnym poziomem legislacyjnym ustawy o kosztach komorniczych, który powoduje, że stosowanie przepisów wyłączających pobieranie opłaty końcowej rodzi wiele problemów praktycznych. Wskazano na liczne błędy redakcyjne, niespójności i wątpliwości co do *ratio legis* poszczególnych regulacji¹².

Wobec tego odwoływanie się do racjonalności ustawodawcy i jego rzeczywistych intencji w wypadku przepisów KosztKomU kompletnie zawodzi. Należy zatem kierować się, co do zasady, regułami wykładni językowej, logicznej i systemowej. Jeśli chodzi o kwestię ustawowego zwolnienia osób fizycznych oraz prawnych (a więc i ZUS) od opłat komorniczych prymat należy dać przede wszystkim wykładni celowościowej i logicznej.

O ile brzmienie art. 114 ust. 4 SystUbSpołU („nie ponosi opłat skarbowych i sądowych”) nie budzi wątpliwości co do intencji ustawodawcy odnosnie wskazanych w tym przepisie

⁸ Zob. art. 149 ust. 1 ustawy z 22.3.2018 r. o komornikach sądowych; t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1168, dalej: KomSądU.

⁹ Zob. M. Klonowski [w:] R. Reimer (red.), Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz, Warszawa 2019, s. 1056–1057.

¹⁰ Zob. W. Grajdura [w:] J. Świeczkowski, M. Świeczkowska-Wójcikowska (red.), Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks etyki zawodowej komornika sądowego. Komentarz, Warszawa 2020, s. 1232.

¹¹ Zob. A. Górski, L. Walentyłowicz, Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Ustawa i orzekanie. Komentarz, Warszawa 2008, s. 116–122.

¹² Zob. M. Uliasz [w:] J. Świeczkowski, M. Świeczkowska-Wójcikowska (red.), Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks etyki zawodowej komornika sądowego. Komentarz, Warszawa 2020, s. 1175–1177.

rodzajów kosztów, to wątpliwości budzi już przedmiotowy zakres tego zwolnienia. W postanowieniu z 19.12.2007 r., V CZ 114/07 Sąd Najwyższy wskazał, że zwolnienie od ponoszenia opłat sądowych nie dotyczy jakiegokolwiek działalności ZUS, lecz działalności określonej w ustawie. Oznacza to, że poza zwolnieniem ZUS od obowiązku ponoszenia opłat sądowych pozostaje jego działalność związana z dochodzeniem roszczeń wynikających z umów zawieranych z podmiotami zewnętrznymi, w ramach zapewnienia bieżącej obsługi technicznej jednostek organizacyjnych. Ze stanowiskiem tym należy się zgodzić zważywszy, że działalność ta związana jest nie tylko z majątkiem, który wraz z wejściem w życie SystUbSpołUnieodpłatnie przeszedł na własność ZUS (zob. art. 114 ust. 1 SystUbSpołU), ale dotyczy przede wszystkim zadań wskazanych w art. 68 ust. 1 i art. 69 w zw. z art. 3 ust. 1 SystUbSpołU. Sąd Najwyższy w ww. postanowieniu wskazał, że ww. art. 114 ust. 4 SystUbSpołU, ustalając zakres zwolnienia od opłat, odwołuje się do kryterium przedmiotu działalności ZUS, a nie kryterium podmiotowego.

Podkreślenia wymaga, że zwolnienie od kosztów, zarówno w postępowaniu rozpoznawczym, jak i egzekucyjnym, ma charakter tymczasowy, aby nie utrudnić lub uniemożliwić danemu podmiotowi dochodzenia swoich praw albo podjęcia obrony, a w postępowaniu egzekucyjnym wyegzekwowania świadczenia. Jeżeli zaś strona uzyska (w postępowaniu egzekucyjnym wyegzekwuje) określoną należność, to powinna uiścić koszty sądowe, od których była zwolniona.

W postępowaniu rozpoznawczym, jeżeli strona nie uzyska żadnej należności, to nie ponosi definitywnie kosztów sądowych, od których była zwolniona. Wówczas zwolnienie o charakterze tymczasowym przekształca się w zwolnienie ostateczne. Rozwiązania tego nie przeniesiono w pełni na grunt zwolnienia od kosztów komorniczych, albowiem w tym wypadku podmiot zwolniony od ich ponoszenia w pewnych wypadkach będzie musiał ponieść ostatecznie te koszty¹³.

Tymczasowość zwolnienia od kosztów komorniczych wynika z art. 46 ust. 1 i 2 KosztKomU, zgodnie z którym sąd rejonowy, przy którym działa komornik, wypłaca tymczasowo komornikowi, na jego wniosek, sumy odpowiadające wysokości wydatków oraz tych opłat komorniczych, od których zależy podjęcie czynności przez komornika, należnych od strony zwolnionej od kosztów komorniczych. Komornik przed zakończeniem postępowania wydaje postanowienie o pobraniu od dłużnika albo uczestnika postępowania pokrytych tymczasowo przez ww. sąd kosztów komorniczych. Nie dotyczy to spraw, w których egzekucja okazała się bezskuteczna albo postępowanie zostało umorzone z innych przyczyn.

Powyższa kwestia szczególnego znaczenia nabiera w kontekście ww. opłat końcowych. Opłata końcowa stanowi wyraz zmian, jakie dokonały się w systemie finansowania egzekucji cywilnej. Wprowadzenie tej instytucji oznacza odejście od finansowania bezskutecznych postępowań egzekucyjnych

wyłącznie ze środków pozyskanych od dłużników w ramach skutecznych egzekucji. Ma to na celu zapewnienie komornikowi minimalnego przychodu w ramach każdego prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Podkreśla się uzupełniający charakter opłaty końcowej¹⁴.

Niewątpliwie opłatą końcową jest opłata, o której mowa w art. 29 ust. 4 zd. 1 KosztKomU, zgodnie z którym w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego z innych przyczyn niż wskazane w ust. 1 komornik pobiera od wierzyciela opłatę w wysokości 150 zł, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 30. Charakter opłaty końcowej obciążającej wierzyciela ma także opłata egzekucyjna naliczona przez komornika na podstawie art. 29 ust. 1 KosztKomU, jak również na podstawie art. 29 ust. 2 KosztKomU.

Mając więc na względzie charakter opłat końcowych pobieranych od wierzyciela należy uznać, że ustawowe zwolnienie od kosztów przewidziane w art. 114 ust. 4 SystUbSpołU nie rozciąga się na te opłaty egzekucyjne. Prowadzenie egzekucji przeciwko dłużnikowi nie jest bowiem uzależnione od pobrania tej opłaty od wierzyciela. Wierzyciel zwolniony od ponoszenia kosztów sądowych nie jest zobowiązany do uiszczania opłat warunkujących podjęcie czynności przez komornika¹⁵.

Zwolnienie od opłaty egzekucyjnej uzależnione jest od warunkowości podjęcia przez komornika czynności egzekucyjnych. Taka sytuacja nie występuje w przypadku końcowych opłat egzekucyjnych pobieranych od wierzyciela. Przyjęcie odrębnej interpretacji byłoby sprzeczne z wykładnią celowościową, logiczną i systemową instytucji ustawowego zwolnienia w ujęciu podmiotowym. Zwolnienie od kosztów sądowych związane jest ściśle z kosztami, które ma ponieść strona domagająca się takiego zwolnienia w związku z podjętymi czynnościami w ramach danego postępowania (zob. art. 102 ust. 1 KosztSądCywU oraz art. 103 ust. 1 KosztSądCywU.). Opłaty końcowe, z uwagi na ich uzupełniający charakter, naliczane i pobierane są na końcowym etapie postępowania egzekucyjnego, przez co *de facto* oderwane są od konkretnych czynności egzekucyjnych.

Uwagi końcowe

Reasumując, ZUS ma obowiązek ponoszenia opłat końcowych z art. 29 ust. 1, 2 i 4 KosztKomU, zwolnienie ZUS od kosztów komorniczych związane jest bowiem nie tylko z przedmiotem jego działalności, ale i charakterem opłat mającym ścisły związek z podejmowanymi czynnościami tak przez sam ZUS, jak i organ egzekucyjny w ramach konkretnego postępowania egzekucyjnego.

¹³ Zob. A. Górski, L. Walentynowicz, j.w., s. 116.

¹⁴ Zob. M. Klonowski, j.w., s. 1013–1015.

¹⁵ Zob. I. Kunicki, Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz, Warszawa 2018, Legalis, komentarz do art. 45.


SUMMARY

To what extent the Social Security Company (ZUS) is exempt from enforcement fees?

The article discusses the duty of the Social Security Company with respect to payment of final enforcement charges under the provisions of the Act of 28 February 2018 on bailiff's expenses in the context of the legal status of that entity as a state juridical person. The article points out the separateness of the legal regimes concerning exemption from court and enforcement fees as regards the State Treasury and state juridical persons pursuant to the regulation of Art. 114.4 of the Act of 13 October 1998 on the social security system. Also pointed out has been a special feature, namely temporariness of the institution of exemption of the above entities from court fees. The substance of the final charge provided for in Art. 29.1, Art. 29.2 and Art. 29.4 of the Act on bailiff's expenses with respect to the object of activities of the Social Security Company.

Key words: enforcement, court fees, enforcement fees, ZUS, State Treasury, bailiff's expenses, state juridical persons, legal personality, exemption from court fees, social security system

REKLAMA


 **Metodyki
Becka**

**Postępowanie
cywilne**

K. Flaga-Gieruszyńska (red.)
Komentarz praktyczny
dla sędziów i pełnomocników procesowych
Wzory pism sądowych i procesowych
z przykładowymi stanami faktycznymi,
linie orzecznicze, koszty sądowe

K. Flaga-Gieruszyńska (red.)
METODYKI BECKA

4. wyd. 4. wydanie

 C.H. BECK

ksiegarnia.beck.pl

▪ Tel.: 81 46 13 300 ▪ E-mail: kontakt@beck.pl