

**Michał Hejbudzki**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-0616-3938

mhejbudzki@uwm.edu.pl

**Zagadnienie obciążenia wierzyciela  
– Zakładu Ubezpieczeń Społecznych opłatą  
egzekucyjną w postępowaniu egzekucyjnym  
umorzonym w trybie art. 824 § 1 pkt 4  
Kodeksu postępowania cywilnego**

**Wprowadzenie**

Zwieńczeniem trwającej od wieków ewolucji struktur państwa, jego zadań i celów jest wykształcenie się niekwestionowanego przekonania o ważnym i niezbędnym miejscu regulacji dotyczących systemu ubezpieczeń społecznych w systemie prawnym każdego współczesnego, nowoczesnego i rozwiniętego państwa. Normatywny model uprawnień podmiotów realizujących cele ubezpieczeń społecznych wynika z dążenia państwa do sprawiedliwej redystrybucji wytwarzanych dóbr osobom, które przyczyniały się do ich pomnażania albo ze względu na szczególne okoliczności, jak np. choroby czy kalectwo, nie mogły tego czynić. W ten sposób państwo umacnia swój autorytet jako gwaranta i stabilizatora stosunków społecznych, albowiem tylko prawnie wprowadzone rozwiązania są w stanie neutralizować niepokoje ludzi związane z osłabieniem ich możliwości zarobkowych wraz z upływem czasu lub nieprzewidzianymi zdarzeniami, wskutek których tracą zdolność do samodzielnego utrzymywania się. Jednocześnie podmioty realizujące zadania w obszarze ubezpieczeń społecznych zostały wyposażone w instrumenty jurydyczne służące podnoszeniu efektywności i wydajności systemu ubezpieczeń społecznych. Należą do nich m.in. uprawnienia w zakresie sądowego i egzekucyjnego dochodzenia należności od podmiotów zobowiązanych do ich uiszczenia, a ponadto zwolnienia od różnego rodzaju obciążeń finansowych.

W Polsce odzwierciedleniem powyższej idei na płaszczyźnie jurydycznej są zarówno stosowne przepisy o charakterze międzynarodowym<sup>1</sup>, jak też rangi konstytucyjnej<sup>2</sup>. Jednakże z żadnego z tych przepisów gwarantujących prawa do zabezpieczenia społecznego nie wynikają uprawnienia dla obywatela wobec państwa o określonej treści, a także nie określają one sytuacji prawnej podmiotów realizujących te zadania, gdyż nie determinują ani form zabezpieczenia społecznego, ani jego zakresu, pozostawiając to regulacjom krajowym<sup>3</sup>.

W polskim systemie prawnym zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych określone ustawą wykonuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS), jak również otwarte fundusze emerytalne oraz płatnicy składek. Podmioty te w sposób komplementarny tworzą podstawę funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, ale na czoło wysuwa się rola i zadania pierwszego z nich.

Przedmiotem dociekań zawartych w niniejszym opracowaniu stała się analiza zwolnień przedmiotowych ZUS w odniesieniu do ponoszenia opłat egzekucyjnych wynikających z prowadzenia cywilnych postępowań egzekucyjnych zakończonych umorzeniem. Konieczność zachowania zwięzłości wywodu sprawiła, że zakres rozważań został ograniczony do sytuacji, w których na wniosek ZUS prowadzone są postępowania komornicze w zakresie prowadzonej przez ZUS działalności określonej w ustawie, a ponadto tylko do sytuacji, w której do umorzenia postępowania dochodzi na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.<sup>4</sup>, tj. z powodu braku dokonania przez ZUS w ciągu sześciu miesięcy czynności potrzebnej do dalszego prowadzenia postępowania lub braku żądania podjęcia zawieszzonego postępowania. Celem badań jest odpowiedź na pytanie, czy komornik sądowy może skutecznie obciążyć ZUS opłatą

---

<sup>1</sup> Poczawszy od art. 22 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., poprzez m.in. art. 9 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 169); art. 9 Konwencji o prawach dziecka z 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526); art. 12 Europejskiej Karty Społecznej z 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67); art. 34 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r.; art. 11 ust. 1 pkt e Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 18 grudnia 1979 r. (Dz.U. z 1982 r., Nr 10, poz. 72).

<sup>2</sup> Przede wszystkim trzeba wskazać art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm. – dalej: Konstytucja), zgodnie z którym obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego.

<sup>3</sup> W Polsce rozwiązania te przyjęto na poziomie ustawowym, a w katalogu aktów normatywnych mających za przedmiot poruszaną problematykę trzon stanowią: ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 266 ze zm. – dalej: u.s.u.s.); ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 53 ze zm.); ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 174 ze zm.); ustawa z 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1205 ze zm.), zob. też wyrok WSA w Opolu z 10 października 2019 r., II SA/Op 286/19, Lex nr 2738890.

<sup>4</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.).

egzekucyjną w związku umorzeniem postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.

### **Klasyfikacja działalności ZUS polegającej na dochodzeniu należnych składek w oparciu o zakres przedmiotowy art. 114 ust. 4 u.s.u.s.**

Punktem wyjścia dla rozważań jest art. 114 ust. 4 u.s.u.s., w świetle którego w zakresie prowadzonej działalności określonej w ustawie ZUS nie ponosi opłat skarbowych i sądowych. Zwolnienie to ma charakter podmiotowo-przedmiotowy i stanowi wyjątek od powszechnego obowiązku ponoszenia danin publicznych przez wszystkie podmioty prawa<sup>5</sup>, a zatem nie powinien być interpretowany rozszerzająco. W rezultacie od strony podmiotowej wyjątek ten dotyczy ZUS, zaś w aspekcie przedmiotowym związany jest nie z każdym przejawem jego działalności, a tylko wówczas się aktualizuje, gdy pozostaje w zakresie prowadzonej działalności określonej w ustawie<sup>6</sup>. Wydaje się, że chodzi tu nie tylko o zwolnienia z opłat sądowych i skarbowych przy realizacji zadań określonych w przepisach u.s.u.s.<sup>7</sup>, ale także w każdym innym akcie normatywnym o randze ustawy. Przekonuje o tym wykładnia systemowa przepisów u.s.u.s., bowiem słowniczek pojęć zawarty w art. 4 tej ustawy nie zawiera definicji legalnej ustawy. Również wykładnia lingwistyczna wspiera pogląd o szerokim rozumieniu pojęcia ustawa na gruncie przepisów u.s.u.s. Wynika to z faktu, że tam, gdzie ustawodawca ogranicza się do u.s.u.s., to używa pojęcia np. „niniejsza ustawa”<sup>8</sup>. W konsekwencji należy przyjąć, że przy określaniu zakresu przedmiotowego zwolnień ZUS od danin publicznych należy mieć na względzie zakres prowadzonej przez ZUS działalności określonej w każdej ustawie.

Przy tak nakreślonych granicach normatywnych działalności ZUS rodzi się pytanie o to, czy dochodzenie w postępowaniu komorniczym należności składkowych również mieści się w tym zbiorze. Zgodnie z art. 3 ust. 1

<sup>5</sup> Zob. art. 84 Konstytucji, który stanowi, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

<sup>6</sup> ZUS wykonuje w ograniczonym zakresie różne zadania niemieszczące się w systemie ubezpieczeń społecznych, np. jako pracodawca czy jako właściciel mienia niezbędnego do prowadzenia działalności, albo gdy dochodzi roszczeń wynikających z umów zawieranych z podmiotami zewnętrznymi w ramach zapewnienia bieżącej obsługi technicznej jednostek organizacyjnych ZUS. Szerzej zob. postanowienie SN z 4 października 2007 r., I PZ 17/07, Legalis nr 112159; postanowienie SN z 19 grudnia 2007 r., V CZ 114/07, Legalis 156432; postanowienie SN z 26 października 2007 r., V KZ 61/07, Legalis nr 90697; postanowienie NSA z 12 września 2008 r., II FZ 375/08, Legalis 315577.

<sup>7</sup> Szerzej zob. P. Kostrzewa, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz do art. 114*, Lex 2014.

<sup>8</sup> Zob. art. 34 ust. 1 u.s.u.s.

pkt 1 u.s.u.s. ZUS wykonuje zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych określone ustawą. Uszczegółowienie tych zadań, z których wynika zakres prowadzonej przez ZUS działalności w rozumieniu art. 114 ust. 4 u.s.u.s., zawierają przepisy art. 68–71 u.s.u.s., ale tylko w sposób przykładowy, niewyczerpujący<sup>9</sup>. Stosownie do art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c u.s.u.s. do zakresu działania ZUS należy m.in. realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych, a w szczególności wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, fundusz pracy, fundusz gwarantowanych świadczeń pracowniczych. W judykaturze został wyrażony pogląd, zgodnie z którym z wymienionymi zadaniami nieodzownie łączy się dochodzenie nieopłaconych składek lub opłaconych w zaniżonej wysokości w trybie egzekucyjnym<sup>10</sup>. W konkluzji należy wyrazić pogląd, że o ile dochodzenie przez ZUS od dłużników należnych składek mieści się w pojęciu ustawowych zadań ZUS, a zatem co do zasady ZUS jest zwolniony z obowiązku ponoszenia opłat egzekucyjnych, o tyle z uwagi na specyfikę postępowania egzekucyjnego prowadzonego w oparciu o przepisy k.p.c. reguła ta wymaga szerszej refleksji.

### **Wpływ regulacji zawartych w art. 114 ust. 4 u.s.u.s. i art. 45 ust. 1 u.k.k.<sup>11</sup> na obowiązek ponoszenia opłat egzekucyjnych przez ZUS w postępowaniach umorzonych na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.**

Powyżej wyprowadzone wnioski implikują konieczność odrębnego spojrzenia na zagadnienie zasad ponoszenia opłat egzekucyjnych w postępowaniach komorniczych przy uwzględnieniu ustawowego zwolnienia ZUS, o którym stanowi art. 114 u.s.u.s.

Stosownie do art. 45 ust. 1 u.k.k. zwolnienie od kosztów sądowych przyśługujące stronie z mocy ustawy albo przyznane stronie w postępowaniu rozpoznawczym rozciąga się na koszty komornicze. Na tle tak ukształtowanego stanu prawnego niekiedy dochodzi do polaryzacji stanowisk pomiędzy ZUS a komornikami sądowymi, co sprawia, że spór przenosi się na płaszczyznę sądową<sup>12</sup>. Istota rozbieżności sprowadza się do tego, że ZUS wywodzi z przedstawionych przepisów brak obowiązku uiszczania komornikom sądowym opłat egzekucyjnych w każdym przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego, zaś przyjmowana przez komorników sądowych wykładnia prowadzi do obciąż-

<sup>9</sup> Uchwała SN z 9 września 2009 r., III CZP 59/09, Legalis 172069.

<sup>10</sup> Zob. postanowienie NSA z 19 stycznia 2011 r., sygn. akt II GZ 11/11, Lex nr 742988.

<sup>11</sup> Ustawa z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (t.j. Dz. U. 2019, poz. 2363 ze zm.).

<sup>12</sup> Tytułem przykładu można podać spory sądowe toczące w sprawach: I Co 584/20, I Co 587/20, I Co 591/20, I Co 595/20, I Co 597/20 SR w Mławie (orzeczenia niepublikowane).

żania tymi kosztami ZUS w tych przypadkach, w których do umorzenia postępowania dochodzi na skutek bezczynności ZUS.

Podłożem dla analizy nakreślonego zagadnienia została uczyniona hipoteza badawcza, że *de lege lata* nie do zaakceptowania jest wykładnia literalna, w myśl której art. 114 ust. 4 u.s.u.s. w zw. z art. 45 ust. 1 u.k.k. stanowi wystarczającą podstawę do zwolnienia ZUS z opłaty egzekucyjnej w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. Za jej przyjęciem przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, wywód należy rozpocząć od ogólnej reguły, że koszty komornicze dzielą się na dwie grupy i obejmują: po pierwsze – wydatki komornika sądowego, poniesione w toku prowadzonego przez niego postępowania egzekucyjnego, innego postępowania albo dokonywania innych czynności, oraz po drugie – opłaty komornicze. Komornikowi sądowemu przysługuje zwrot niezbędnych wydatków poniesionych w toku postępowania albo w trakcie innych czynności wyłącznie w zakresie określonym ustawą<sup>13</sup>. Jeżeli chodzi o drugą grupę kosztów komorniczych, to trzeba stwierdzić, że opłaty komornicze obejmują opłaty egzekucyjne za przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego, wykonanie zabezpieczenia roszczenia lub europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym albo wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu środka dowodowego lub nakazującego wydanie środka dowodowego w sprawach własności intelektualnej, a także opłaty za przeprowadzenie innego postępowania albo dokonanie innych czynności. Komornik sądowy pobiera lub ściąga opłaty komornicze tylko w przypadkach określonych w ustawie. Opłaty komornicze są stosunkowe albo stałe. Opłata egzekucyjna ustalona zgodnie z przepisami ustawy nie podlega podwyższeniu o jakiegokolwiek dodatkowe należności. Opłatę egzekucyjną za egzekucję świadczeń pieniężnych komornik sądowy ściąga wraz z egzekwowanym świadczeniem, proporcjonalnie do wartości wyegzekwowanego świadczenia. Ściągnięcie opłaty nie wymaga wydania postanowienia. Wysokość opłat ściąganych i należnych komornik sądowy ustala odrębnym postanowieniem wydawanym nie rzadziej niż co roku, chyba że postępowanie trwa krócej. W każdym postępowaniu komornik

<sup>13</sup> Stosownie do art. 6 u.k.k. wydatkami są: 1) należności biegłych i tłumaczy, o których mowa w art. 11; 2) koszty ogłoszeń; 3) koszty transportu specjalistycznego; 4) koszty przejazdu poza miejscowość, która jest siedzibą kancelarii komorniczej oraz zryczałtowane koszty przejazdu w granicach tej miejscowości; 5) zryczałtowane koszty utrwalania czynności odbywających się poza kancelarią oraz przechowywania zapisu obrazu i dźwięku, o ile wierzyciel domagał się utrwalenia czynności; 6) należności osób powołanych na podstawie odrębnych przepisów do udziału w czynnościach; 7) koszty uzyskania dokumentów lub informacji niezbędnych do prowadzenia postępowania; 8) koszty doręczenia korespondencji z wyjątkiem kosztów doręczenia stronom za wiadomienia o wszczęciu egzekucji, postępowania zabezpieczającego lub postępowania o wykonanie europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym; 9) koszty działania komornika poza rewirem komorniczym, o których mowa w art. 8; 10) koszty przekazania środków pieniężnych przekazem pocztowym lub przelewem bankowym; 11) koszty pokrycia opłaty sądowej należnej od wniosku o wpis w księdze wieczystej.

sądowy ustala wysokość opłat ściągniętych i należnych w postanowieniu o umorzeniu postępowania albo postanowieniu o zakończeniu postępowania w inny sposób.

Z powyższego płynie wniosek, że ustawodawca wprowadza generalną zasadę, że ustawowe zwolnienia związane z działalnością ZUS, wyrażone w art. 114 ust. 4 u.s.u.s., znajdują kontynuację w innych przepisach, w tym w art. 45 ust. 1 u.k.k., i nie są nieograniczone. Teza ta znajduje wsparcie w art. 45 ust. 2 u.k.k., zgodnie z którym Skarb Państwa nie uiszcza opłat egzekucyjnych. Polski system prawny opiera się na założeniu, że podmiotowość prawna jest kategorią normatywną, co oznacza, że o uznaniu danego bytu za osobę prawną decyduje norma prawna<sup>14</sup>. Skarb Państwa został wyposażony w atrybut osobowości prawnej na podstawie art. 33 k.c.<sup>15</sup> Natomiast cecha osobowości prawnej ZUS została przyznana przez art. 66 ust. 1 u.s.u.s.<sup>16</sup> W tym stanie rzeczy nie ulega żadnej wątpliwości, że nie zachodzi tożsamość podmiotowa między Skarbem Państwa a ZUS, zaś ten ostatni nie jest *statio fisci* Skarbu Państwa. Wykładnia lingwistyczna art. 45 ust. 2 u.k.k. prowadzi do wniosku, że jedynie Skarb Państwa jest w każdym przypadku zwolniony od obowiązku ponoszenia opłat komorniczych, ale tylko w zakresie ograniczonym do opłat egzekucyjnych. Z kolei wykładnia systemowa i prawnoporównawcza norm zawartych w art. 45 ust. 1 u.k.k. i art. 45 ust. 2 u.k.k. pozwala przyjąć, że a contrario istnieją sytuacje, w których ZUS ponosi opłaty egzekucyjne.

Po drugie, nie powinna umknąć okoliczność – w zakresie będącym przedmiotem rozważań – że prawodawca zdaje się kreować koncepcję całkowitego zwolnienia ZUS tylko z tych należności, które w całości stanowią dochód budżetu państwa<sup>17</sup>. Do takich należności trzeba zaliczyć opłaty sądowe. Art. 114 ust. 4 u.s.u.s. nie pozostawia pola do konstruowania odmiennych interpretacji. Koresponduje z nim art. 771 k.p.c., zgodnie z którym zwolnienie od kosztów sądowych, przyznane stronie przez sąd w postępowaniu rozpoznawczym lub z którego strona korzysta z mocy ustawy rozciąga się także na postępowanie

<sup>14</sup> Zob. szerzej A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 109; Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1999; K. Piasecki, [w:] Z. Gordon, J. Łopuski, M. Nesterowicz, K. Piasecki, A. Rembieliński, L. Stecki, J. Winiarz (red.), *Kodeks cywilny z komentarzem*, t. 1, Warszawa 1989, s. 49–51; S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, 1985, s. 176–179.

<sup>15</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.).

<sup>16</sup> Osobowość prawna ZUS jest także jednoznacznie przyjmowana w judykaturze, zob. m.in. wyrok SA we Wrocławiu z 6 marca 2019 r., III AUa 1428/18, Lex nr 2781222; wyrok SA we Wrocławiu z 19 grudnia 2018 r., sygn. III AUa 1190/18, Lex nr 2631108; wyrok SA we Wrocławiu z 29 sierpnia 2017 r., sygn. III AUa 210/17, Lex nr 2937501; wyrok SA w Białymstoku z 28 września 2016 r., III AUa 308/16; Lex nr 2149536; postanowienie SN z 4 kwietnia 2012 r., I UZ 67/11, Lex nr 1619943; wyrok SN z 8 stycznia 2010 r., IV CSK 280/09, Lex nr 627223.

<sup>17</sup> Poza ramy niniejszego opracowania zostało wyłączone zagadnienie zwolnienia ZUS z opłat skarbowych, o czym stanowi art. 114 ust. 4 u.s.u.c., bowiem nie dotyczy ono analizowanego problemu.

egzekucyjne. Przytoczony przepis odnosi się do kosztów sądowych<sup>18</sup>, a przez to można uznać, że stanowi kontynuację myśli ustawodawcy zawartej w art. 114 ust. 4 u.s.u.s. Należy jednak podkreślić, że art. 771 k.p.c. nie wkacza w domenę regulacji zasad ponoszenia opłat egzekucyjnych przez ZUS, ta bowiem znajduje się w art. 45 u.k.k.<sup>19</sup> Tymczasem wprowdzenie opłata egzekucyjna stanowi niepodatkową należność budżetową o charakterze publiczno-prawnym, ale trzeba zwrócić uwagę, że uzyskane opłaty egzekucyjne dopiero po potrąceniu wynagrodzenia prowizyjnego komornika sądowego stanowią dochód budżetu państwa i podlegają przekazaniu na rachunek urzędu skarbowego<sup>20</sup>. Zgodnie z art. 150 ust. 1 u.k.s. komornikowi sądowemu za pełnioną służbę przysługuje wynagrodzenie prowizyjne, proporcjonalne do wysokości uzyskanych opłat egzekucyjnych. Trzeba dodać, że taki system wynagradzania komorników sądowych koresponduje z trwającą na przestrzeni wielu lat przebudową statusu komornika sądowego, polegającą na definitywnym odejściu od pracowniczego charakteru zawodu komornika sądowego i poszerzaniem zakresu jego samodzielności. Obecnie ukształtowany model instytucji komornika sądowego wyraża się we wprowadzeniu rozwiązania, zgodnie z którym komornik sądowy, pozostając funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym i powiązany z nim licznymi więzami, nie jest pracownikiem sądu, lecz na własny rachunek wykonuje czynności wchodzące w zakres ustawowych zadań komornika sądowego. Wskutek wprowadzenia tych zmian państwo zostało zwolnione od obowiązku finansowania egzekucji. Zmiany te ukształtowały specyficzny charakter zawodu komornika sądowego. Pozostając bowiem organem władzy publicznej, komornik sądowy zaczął podlegać regułom gospodarki wolnorynkowej na równi z przedsiębiorcami, a to oznacza, że musi samodzielnie finansować swoją działalność. Konstatacja ta prowadzi do wniosku, że zwolnienie ZUS z opłaty egzekucyjnej w oparciu o korzystną dla ZUS wykładnię art. 114 ust. 4 u.s.u.s. w zw. z art. 45 ust. 1 u.k.k. naruszałoby art. 150 ust. 1 u.k.s., a zapewne również art. 20 Konstytucji, prowadząc do nieuzasadnionego poszkodowania komorników sądowych poprzez pozbawienie ich wynagrodzenia za wykonywaną pracę<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Zob. I. Kunicki, *Komentarz do art. 771 k.p.c.* [w:] A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom IV*, wyd. 1, Legalis 2020; M. Drabik, *Komentarz Art. 771 k.p.c.*, [w:] T. Szanico (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II*, Legalis 2019.

<sup>19</sup> Przed wejściem w życie art. 45 u.k.k. w orzecznictwie przyjmowano, że stosownie do art. 771 k.p.c. zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych, z którego strona korzysta z mocy ustawy, rozciąga się także na postępowanie egzekucyjne, w tym prowadzone przez komornika sądowego, zob. uchwała SN z 2 grudnia 1994 r., III CZP 153/94, OSNCP 1995, Nr 3, poz. 51; uchwała SN z 26 września 2000 r., III CZP 25/00, OSNC 2001, Nr 3, poz. 35; uchwała SN z 28 kwietnia 2005 r., III CZP 22/05, OSNC 2006, Nr 3, poz. 47.

<sup>20</sup> Zob. art. 149 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (dalej: u.k.s.).

<sup>21</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Hejbudzki, *Publicznoprawne restrykcje działalności komorników w gospodarce rynkowej w świetle wybranych wartości konstytucyjnych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, t. C, s. 28–30.

Po trzecie, powyższe rozważania uzyskują wsparcie w wykładni historycznej art. 114 ust. 4 u.s.u.s. Mianowicie do 1 stycznia 2001 r. według tego przepisu ZUS w zakresie prowadzonej działalności określonej w ustawie nie tylko nie ponosił opłat skarbowych i sądowych, ale także nie podlegał opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości<sup>22</sup>. Skoro zatem ustawodawca uznał, że nie istnieją przyczyny, dla których ZUS miałby pozostawać uprzywilejowany względem podmiotów publicznoprawnych i ich kosztem, to należy uznać, że tym bardziej nie powinno to następować kosztem podmiotów prywatnych, jakimi są komornicy sądowi<sup>23</sup>. Tymczasem zwolnienie ZUS z opłaty egzekucyjnej w sytuacji umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. nie tylko wyrządzałoby szkodę w działalności komorników sądowych, ale – co więcej – premiowałoby zaniedbania ZUS, który nie dopełnił swoich obowiązków wynikających z tego przepisu. Decyzja wierzycieli prywatnych w przedmiocie podjęcia działań, o których stanowi art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. pozostaje wyłącznie ich uprawnieniem, bowiem stanowi ich autonomiczną i niezależną decyzję, która wywołuje skutki wyłącznie w ich sferze majątkowej. Natomiast w odniesieniu do ZUS powinności z art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. przyjmują formę obowiązku, ponieważ ZUS działa w interesie publicznym, zaś jego zaniedbania w rzeczonym obszarze mogą skutkować nieuzasadnionym zmniejszeniem wpływu ze składek.

Po czwarte, nie można pominąć, że lingwistyczna interpretacja art. 114 ust. 4 u.s.u.s. jednoznacznie wskazuje na to, że ustawowe zwolnienie ZUS dotyczy tylko prowadzonej przez niego działalności. Natomiast podstawą umorzenia postępowania egzekucyjnego w trybie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. jest bezczynność wierzyciela, w tym przypadku ZUS. Brak aktywności ZUS nie jest objęty treścią art. 114 ust. 4 u.s.u.s., a przy tym niedopuszczalne byłoby zastosowanie wykładni rozszerzającej tej normy. W konsekwencji nie sposób skutecznie opierać twierdzenia o możliwości zwolnienia ZUS z opłaty egzekucyjnej na art. 114 ust. 4 u.s.u.s.

Po piąte, konieczność obciążenia ZUS opłatą egzekucyjną wynika z art. 47 u.k.k., zgodnie z którym zwolnienie strony od kosztów komorniczych nie zwalnia jej z obowiązku poniesienia opłaty egzekucyjnej za egzekucję świadczeń pieniężnych oraz zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego drugiej stronie, jeżeli zachodzą podstawy do obciążenia strony opłatą egzekucyjną lub

---

<sup>22</sup> Przepis ten został znowelizowany do brzmienia, w którym przetrwał do chwili obecnej, przez art. 11 ustawy z 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2000 r., Nr 95, poz. 1041).

<sup>23</sup> Niestety razi niekonsekwencja prawodawcy, który jednocześnie utrzymuje zwolnienie ZUS z opłaty skarbowej i w tym zakresie art. 114 ust. 4 u.s.u.s. z niezrozumiałych względów stanowi *lex specialis* względem regulacji zawartych w ustawie z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1546 ze zm.), zob. też J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz do art. 114*, Lex 2015.



kosztami postępowania egzekucyjnego. A zatem przywołana norma stanowi podstawę obciążenia opłatą egzekucyjną należną komornikowi sądowemu w związku z egzekucją świadczenia pieniężnego nawet stroną zwolnioną od kosztów komorniczych, jeżeli w konkretnej sprawie zachodzą do tego podstawy<sup>24</sup>. Na gruncie doktryny prawa pojęcie podstaw do obciążenia strony opłatą egzekucyjną jest rozumiane szeroko. W jej zakresie mieści się ściągnięcie opłaty egzekucyjnej na podstawie art. 29 ust. 1 u.k.k.<sup>25</sup>, który dotyczy m.in. umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c.<sup>26</sup> Generalnie można przyjąć, że obowiązek poniesienia opłaty egzekucyjnej obciąża stronę, która przegrała w postępowaniu egzekucyjnym<sup>27</sup>. W sytuacji umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. określenie strony przegrywającej nie jest *prima facie* oczywiste. Należy jednak odwołać się do celu postępowania egzekucyjnego. Z tej perspektywy w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych co do zasady stroną przegrywającą jest dłużnik i to nawet wówczas, gdy egzekucja okaże się bezskuteczna. Na odmienną ocenę zasługują te sytuacje, w których nie dochodzi do wyegzekwowania świadczenia z przyczyn leżących po stronie wierzyciela. Przykładowo można tu wymienić wszczęcie postępowania egzekucyjnego przez wierzyciela, mimo posiadanej przez niego wiedzy o spełnieniu przez dłużnika świadczenia, albo wskazanie we wniosku o wszczęcie egzekucji osoby niebędącej dłużnikiem. Tak daleko posunięta niefrasobliwość wierzyciela jest na tyle naganna, że zostaje on obciążony obowiązkiem poniesienia opłaty egzekucyjnej, zaś sytuacji tej poświęcona jest osobna regulacja zawarta w art. 30 u.k.k. Należy przyjąć, że przerwanie postępowania egzekucyjnego z przyczyn leżących po stronie wierzyciela rodzajowo najbardziej zbliżone jest do przegrania przez niego sprawy.

<sup>24</sup> W. Grajdura, *Komentarz do art. 47 ustawy o kosztach komorniczych*, [w:] M. Świeczkowska-Wójcikowska, J. Świeczkowski (red.), *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego. Komentarz*, WKP 2020, Lex. Zob. też T. Skoczylas, M. Simbierowicz, *Komentarz do art. 47 ustawy o kosztach komorniczych*, [w:] M. Simbierowicz, M. Świtkowski (red.), *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, Lex 2019.

<sup>25</sup> Zob. M. Klonowski, *Komentarz do art. 47 ustawy o kosztach komorniczych*, [w:] R. Reiwer (red.), *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, Legalis 2019.

<sup>26</sup> Stosownie do tego przepisu: „W razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela albo na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, wierzyciela obciąża opłata stosunkowa w wysokości 5% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania. Jeżeli jednak wierzyciel wykaże, że przyczyna umorzenia postępowania egzekucyjnego wiąże się ze spełnieniem świadczenia przez dłużnika w terminie miesiąca od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji albo z zawarciem w tym terminie porozumienia między wierzycielem a dłużnikiem dotyczącego sposobu lub terminu spełnienia świadczenia, opłata ta obciąża dłużnika. Jeżeli spełnienie świadczenia lub zawarcie porozumienia z wierzycielem nastąpiło po upływie miesiąca od dnia doręczenia dłużnikowi zawiadomienia o wszczęciu egzekucji, obciąża go opłata w wysokości 10% wartości świadczenia pozostałego do wyegzekwowania”.

<sup>27</sup> Zob. I. Kunicki, *op. cit.*

W takim przypadku wierzyciel nie uzyskuje egzekwowanego świadczenia i istotne nie jest to, czy w ogóle były realne szanse na uzyskanie świadczenia od dłużnika, lecz fakt, że swoim zachowaniem wierzyciel uniemożliwił prowadzenie dalszych czynności egzekucyjnych. Niewątpliwie zatem umorzenie postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. bardziej zbliża sytuację wierzyciela do strony przegrywającej aniżeli wygrywającej sprawę. Na gruncie procesu cywilnego wyrażono słuszny pogląd, że przegrać sprawę można nie tylko w sensie merytorycznym, lecz również w sensie formalnym, tzn. w przypadku postanowienia kończącego postępowanie bez merytorycznego rozstrzygnięcia. Przykładem jest umorzenie postępowania wskutek nieusunięcia przez stronę powodową braków pozwu, zgodnie z wymogami stawianymi przez art. 505<sup>37</sup> § 1 k.p.c.<sup>28</sup>, przez co jej roszczenie nie zostało uwzględnione, ale z innych przyczyn niż z powodu merytorycznego rozpoznania sporu<sup>29</sup>. Analogicznie należy potraktować sytuację, w której wierzyciel nie wykonał obowiązków wynikających z art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c., przez co powinien ponieść finansowe konsekwencje, w tym także w zakresie obowiązku uiszczenia opłaty egzekucyjnej.

## Wnioski końcowe

Przeprowadzone badania prowadzą do dwóch zasadniczych refleksji. Przede wszystkim trzeba podkreślić, że dochodzenie przez ZUS od dłużników należnych składek mieści się w pojęciu ustawowych zadań ZUS, o których stanowi art. 114 ust. 4 u.s.u.s., a zatem co do zasady ZUS jest zwolniony z obowiązku ponoszenia opłat egzekucyjnych. W konsekwencji nie sposób zaakceptować poglądu, w myśl którego w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. ZUS powinien być obciążony opłatą egzekucyjną z uwagi na to, że dochodzenie składek nie mieści się w ramach zadań określonych w art. 114 ust. 4 u.s.u.s. Jednak nie oznacza to, że w takiej sytuacji ZUS powinien być zwolniony z obowiązku poniesienia opłaty egzekucyjnej, aczkolwiek z innych względów. Mianowicie przedstawione w niniejszym opracowaniu argumenty, wynikające z wykładni lingwistycznej, prawoporównawczej oraz historycznej, prowadzą do konkluzji, że w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 824 § 1 pkt 4 k.p.c. prowadzonego z wniosku ZUS w celu uzyskania składek od dłużników sytuacja prawna ZUS najbardziej zbliżona jest do strony przegrywającej sprawę. Taki stan rzeczy generuje obowiązek uiszczenia przez ZUS opłaty egzekucyjnej, bowiem żadne przepisy, zwłaszcza art. 114 ust. 4 u.s.u.s. w zw. z art. 45 ust. 1 u.k.k.,

<sup>28</sup> Chodzi o art. 505<sup>37</sup> § 1 k.p.c. w wersji obowiązującej do 7 lutego 2020 r.

<sup>29</sup> Zob. postanowienie SO w Szczecinie z 25 października 2013 r., sygn. II Cz 970/13 (niepublikowane).

nie stanowią podstawy do zwolnienia z tej opłaty. Przedstawiona wykładnia tych norm pozwala zachować spójność systemu prawa, w którym nie będzie bezzasadnie premiowany wierzyciel dopuszczający się swoją bezczynnością zaniedbania ustawowych obowiązków, kosztem pozbawienia komorników sądowych należnego im wynagrodzenia.

## Wykaz literatury

- Drabik M., *Komentarz Art. 771 k.p.c.*, [w:] T. Szanciło (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II*, Legalis 2019.
- Grajdura W., *Komentarz do art. 47 ustawy o kosztach komorniczych*, [w:] M. Świeczkowska-Wójcikowska, J. Świeczkowski (red.), *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego. Komentarz*, WKP 2020, Lex.
- Grzybowski S., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, PWN, Warszawa 1985.
- Hejbudzki M., *Publicznoprawne restrykcje działalności komorników w gospodarce rynkowej w świetle wybranych wartości konstytucyjnych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, t. C.
- Klonowski M., *Komentarz do art. 47 ustawy o kosztach komorniczych*, [w:] R. Reiwer (red.), *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, Legalis 2019.
- Kostrzewa P., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz do art. 114*, Lex 2014.
- Kunicki I., *Komentarz do art. 771 k.p.c.*, [w:] A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom IV*, wyd. 1, Legalis 2020.
- Piasecki K., [w:] Z. Gordon, J. Łopuski, M. Nesterowicz, K. Piasecki, A. Rembieliński, L. Stecki, J. Winiarz (red.), *Kodeks cywilny z komentarzem*, t. 1, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1989.
- Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Skoczylas T., Simbierowicz M., *Komentarz do art. 47 ustawy o kosztach komorniczych*, [w:] M. Simbierowicz, M. Świtkowski (red.), *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, Lex 2019.
- Wantoch-Rekowski J., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz do art. 114*, Lex 2015.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, LexisNexis, Warszawa 2001.

## Summary

### **The issue of charging the creditor, the Social Insurance Institution (ZUS) with an enforcement fee in enforcement proceedings discontinued according to Article 824 paragraph 1 point 4 of the Code of Civil Proceedings**

**Key words:** Social Insurance Institution, enforcement fee, judicial enforcement officers, civil enforcement proceedings.

The purpose of the investigations described in this study was the analysis of the exemptions granted to the Social Insurance Institution concerning the payment of enforcement fees resulting from the conduct of civil enforcement proceedings concluded with discontinuance. The scope of the study has been limited to situations in which, at the request of the Social Insurance Institution, enforcement proceedings are conducted in respect of their operation specified in the act and conducted by this entity, and only to situations where the proceedings are discontinued due to the lack of the activity needed to continue the proceedings or failure to demand the suspension of proceedings within six months.

The purpose of the research is to answer the question whether the judicial officer can effectively charge the Social Insurance Institution with an enforcement fee in connection with the discontinuance of enforcement proceedings under Article 824 paragraph 1 point 4 of the Code of Civil Proceedings. The conducted research leads to the conclusion that *de lege lata* neither Article 114 paragraph 4 of the Act on the social insurance system in connection with Article 45 paragraph 1 of the Act on enforcement fees nor any other provision introduces a sufficient legal basis for exempting the Social Insurance Institution from the enforcement fee when the enforcement proceedings are discontinued as in the described situation.