

# Przegląd Prawa Egzekucyjnego

Nr 11/2019

ISSN 1731-030X

---

W numerze:

**Grzegorz Julke**

Wpływ zmian wprowadzonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na toczące się postępowania egzekucyjne

**Adam Andruszkiewicz**

*Split payment* w kontekście zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej oraz art. 1025 k.p.c.



**CURRENDA**



# Przegląd Prawa Egzekucyjnego

## **PRZEGŁĄD PRAWA EGZEKUCYJNEGO**

Miesięcznik

### **KOMITET REDAKCYJNY:**

#### **REDAKTOR NACZELNY**

Prof. dr hab. Sławomir Cieślak

#### **REDAKTORZY TEMATYCZNI**

Prof. dr hab. Janusz Jankowski – prawo postępowania egzekucyjnego

Dr Tomasz Banach – prawo dotyczące ustroju samorządu komorniczego

#### **REDAKTOR PROWADZĄCY I JĘZYKOWY**

Mgr Magdalena Ruzicka – język polski

#### **SEKRETARZ REDAKCJI**

Mgr Magdalena Ruzicka

#### **RADA NAUKOWA**

##### **PRZEWODNICZĄCY**

Prof. dr hab. Janusz Jankowski

##### **CZŁONKOWIE**

Prof. dr Elena Borisova

Prof. dr hab. Andrzej Jakubecki

Prof. dr hab. Vytautas Nekrošius

Prof. dr Vladimir Yarkov

Dr Tomasz Banach

Dr Anna Barańska

Dr hab. Michał Krakowiak

Dr Rafał Łyszczek

Dr Mariusz Sorysz

#### **LISTA RECENZENTÓW CZASOPISMA**

Prof. Natalie Fricero

Prof. O.P Jindal Global University (Indie) dr hab. Agnieszka Góra-Błaszczkowska

Prof. dr hab. Elwira Marszałkowska-Krześ

Prof. UW r dr hab. Izabella Gil

Dr hab. Andrzej Jarocho

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja drukowana.

Redakcja nie zwraca niezamówionych tekstów oraz zastrzega sobie prawo do skracania tekstów. Uprzejmie informujemy, że przesłanie tekstu artykułu czy opracowania na adres redakcji wiąże się ze zgodą na jego ewentualne opublikowanie na łamach czasopisma i przeniesieniem na wydawnictwo przysługujących do niego praw autorskich. W przypadku zaistnienia okoliczności uniemożliwiających przeniesienie praw autorskich do tekstu na wydawcę, autor zobowiązany jest niezwłocznie powiadomić o tym fakcie redakcję. Redakcja zastrzega sobie także prawo do dokonywania w nadesłanych tekstach skrótów, poprawek stylistycznych, językowych i interpunkcyjnych, wprowadzania śródtytułów, a także innych zmian, niemających jednak wpływu na ich zawartość merytoryczną. Tezy zawarte w artykułach stanowią wyraz poglądów autorów i nie muszą odzwierciedlać poglądów Redakcji.

Nakład 600 egz.

Sopot 2019

© Copyright by

Currenda Spółka z o.o.

ISSN 1731-030X

Currenda Sp. z o.o.

al. Niepodległości 703A, 81-853 Sopot

e-mail redakcji: ppe@currenda.pl

Sekretarz redakcji: Magdalena Ruzicka

Kontakt mailowy do red. prowadzącego: magdalena.ruzicka@currenda.pl

tel.: 664 962 310; 58 550 38 75

www.sklep.currenda.pl

www.currenda.pl/przeglad

# W NUMERZE:

## ARTYKUŁY

---

- 7     **Wpływ zmian wprowadzonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na toczące się postępowania egzekucyjne**  
Impact of Changes Introduced with the Act Dated 11<sup>th</sup> of April 2003 on the Development of Agricultural System on Pending Enforcement Proceedings  
*dr Grzegorz Julke, Katedra Postępowania Cywilnego WPiA Uniwersytetu Gdańskiego*
- 23    **Jednostki samorządu terytorialnego a problematyka art. 29 ust. 6 i ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych**  
Local Government Authorities and Problems of Art. 29(6) and (5)(2) of the Act Dated 28<sup>th</sup> of February 2018 on Bailiff Costs  
*Artur Pytel, doktorant w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego WPiA Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach*
- 55    ***Split payment* w kontekście zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej oraz art. 1025 k.p.c.**  
Split Payment in the Context of Concurrence of Court and Administrative Enforcement and Art. 1025 Code of Civil Procedures  
*Adam Andruszkiewicz, doktorant w Katedrze Postępowania Cywilnego WPiA Uniwersytetu Warszawskiego*

## KOMENTARZE

---

- 69    **Złożenie wykazu majątku i poszukiwanie przez komornika majątku dłużnika. Komentarz do art. 80r<sup>1</sup> i 80r<sup>2</sup> k.p.c. zmodyfikowanych ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych**  
Submission of a Property List and Searching for Debtor's Assets by a Bailiff. Comment on art. 80r<sup>1</sup> and 80r<sup>2</sup> Code of Civil Procedures Amended with the Act Dated 22<sup>nd</sup> of March 2018 on Bailiffs  
*dr hab. prof. UŁ Ireneusz Kunicki, Katedra Postępowania Cywilnego II WPiA Uniwersytetu Łódzkiego*

## STRESZCZENIE **Wpływ zmian wprowadzonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na toczące się postępowania egzekucyjne**

*Ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw dokonano zmiany ustaw regulujących obrót nieruchomościami rolnymi, m.in. ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Celem nowelizacji było m.in. wyeliminowanie dotychczasowych ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, zwłaszcza ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych w toku sądowego postępowania egzekucyjnego, tj. w ramach sądowej egzekucji z nieruchomości. Powstały jednak wątpliwości w związku z treścią przepisów przejściowych, które nie określają wpływu nowych przepisów na postępowania egzekucyjne wszczęte przed wejściem w życie noweli z dnia 26 kwietnia 2019 r. Przepisy te nie zawierają bowiem żadnych regulacji odnoszących się wprost do przepisów prawa procesowego. Przepisy ustaw kształtujących ustrój rynku rolnego, choć wywierają wpływ na przebieg egzekucji sądowej oraz postępowania upadłościowego, mają charakter przepisów prawa materialnego, a zatem do ustalania sposobu ich stosowania powinny być wykorzystane reguły intertemporalne odnoszące się do przepisów prawa materialnego. W zakresie przepisów prawa materialnego podstawowe znaczenie ma zasada *lex retro non agit* (prawo nie działa wstecz) wyrażona w art. 3 k.c. oraz nieskodyfikowana zasada *tempus regit actum* (czas rządzi czynnością prawną), jak również zasada bezpośredniego działania ustawy nowej. W związku z tym, wobec braku przepisów intertemporalnych w ustawie z dnia 26 kwietnia 2019 r. odnoszących się do biegu postępowania egzekucyjnego oraz upadłościowego i dotychczas obowiązujących w ich ramach ograniczeń w nabywaniu nieruchomości, dokonane w ustawie z dnia 26 kwietnia 2019 r. wyłączenia tych ograniczeń mają zastosowanie również do postępowań egzekucyjnych oraz upadłościowych wszczętych przed dniem wejścia w życie nowelizacji.*

*Tym samym, począwszy od dnia 26 czerwca 2019 r., tj. od dnia wejścia w życie zmian w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, wprowadzonych ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych nie mają zastosowania w postępowaniu egzekucyjnym*

*i upadłościowym, co odnosi się również do postępowań egzekucyjnych i upadłościowych wszczętych przed dniem wejścia w życie noweli z dnia 26 kwietnia 2019 r.*

**Słowa kluczowe:** *nabywanie nieruchomości rolnych, ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych, wyłączenie ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym*

---

## **SUMMARY Impact of Changes Introduced with the Act Dated 11<sup>th</sup> of April 2003 on the Development of Agricultural System on Pending Enforcement Proceedings**

*The Act 26<sup>th</sup> of April 2019 amending the Act on the Development of Agricultural System and certain other acts has introduced changes to laws that govern the turnover of farming real estate, including the Act dated 11<sup>th</sup> of April 2003 on the Development of Agricultural System and the Act 19<sup>th</sup> of October 1991 on the Management of Farming Real Estate Owned by the State Treasury. The purpose of the amendment has been, among other, to eliminate present limitations in the turnover of farming real estate, in particular limitations in purchasing farming real estate in the course of court enforcement proceedings, i.e. within the court enforcement from real estate. However, doubts have arisen over the content of transitory regulations that do not determine the impact of new laws on enforcement proceedings initiated before the effective date of the amendment 26<sup>th</sup> of April 2016. The new regulations do not include any provisions that refer directly to regulations of trial law. The laws that develop the system of the farming market, although they affect the course of enforcement and bankruptcy procedures, have the characteristics of material law regulations; therefore, in order to determine the method of their application, intertemporal rules should be applied that refer to regulations of material law. With respect to regulations of material law, the principle of *lex retro non agit* is of basic importance (no-retroactivity rule) expressed in art. 3 of the Civil Code and the non-codified rule *tempus regit actum* (a legal action is governed by time) as well as the principle of the direct impact of a new law. Therefore, as there are no intertemporal regulations in the Act 26<sup>th</sup> of April 2019 that would concern enforcement proceedings and bankruptcy and the presently applicable*

*limitations in purchases of real estate, the exclusions of such limitations with the Act 26<sup>th</sup> of April 2019 apply also to enforcement and bankruptcy proceedings initiated before the effective date of the amendment.*

*Hence, starting from 26<sup>th</sup> of June 2019, i.e. the effective date of amendments to the Act dated 11<sup>th</sup> of April 2003 on the development of farming system introduced with the Act 26<sup>th</sup> of April 2019 amending the Act on the Development of Agricultural System and certain other acts, the limitations in the acquisition of farming real estate do not apply in enforcement and bankruptcy proceedings, which refers also to enforcement and bankruptcy proceedings initiated before the effective date of the amendment dated 26<sup>th</sup> of April 2019.*

**Keywords:** *acquisition of farming real estate, limitations in acquisition of farming real estate, excluding limitations in acquisition of farming real estate in enforcement and bankruptcy proceedings*

# Wpływ zmian wprowadzonych w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na toczące się postępowania egzekucyjne

## **1. Wprowadzenie**

Ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r.<sup>1</sup> dokonano zmiany ustaw regulujących obrót nieruchomościami rolnymi, w szczególności ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>2</sup> oraz ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>3</sup>, a także ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1080); dalej: ustawa nowelizująca lub ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r.

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1362; dalej: u.k.u.r.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 817 ze zm.

Ośrodka Wsparcia Rolnictwa<sup>4</sup> oraz ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze<sup>5</sup>.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej<sup>6</sup>, uchwalenie „w dniu (...) 14 kwietnia 2016 r. ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (...) było niezbędne, gdyż zarówno obowiązująca ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (...), w brzmieniu sprzed nowelizacji, jak i uchwalona w poprzedniej kadencji Sejmu ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (...) nie realizowały w pełni, wyrażonej w art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (...), zasady, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne, prowadzone przez rolnika indywidualnego. Dodatkowo ziemia w Polsce nabywana była bardzo często w celach spekulacyjnych przez osoby, które nie były zainteresowane jej uprawą, a jedynie osiągnięciem zysku z jej sprzedaży”. Nowelizacja dokonana w 2016 r. miała więc na celu realizację konstytucyjnej zasady, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne, realna ochrona gruntów rolnych przed niekontrolowanym, spekulacyjnym obrotem powodującym stały wzrost cen nieruchomości rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gruntów rolnych oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Po kilku latach obowiązywania ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych zdecydowano jednak o wprowadzeniu rozwiązań, które mają na celu złagodzenie dotychczas obowiązujących ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi. W szczególności rozszerzono katalog przypadków uprawniających do nabycia nieruchomości rolnych, bez potrzeby ubiegania się o uzyskanie zgody Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, co dotyczyć będzie m.in. nabycia nieruchomości rolnej w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego. Zdaniem projektodawcy proponowane obecnie wyłączenia są szczególnymi sytuacjami nabycia nieruchomości rolnych, w przypadku których brakuje uzasadnienia do wydawania zgód na ich nabycie.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1154 ze zm.

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1285 ze zm.

<sup>6</sup> Por. druk sejmowy nr 3298, online: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3298> (dostęp: 28.08.2019).

W uzasadnieniu projektu ustawy uchwalonej w dniu 26 kwietnia 2019 r. wskazano też, że „projektowane art. 5–10 stanowią przepisy przejściowe, w których wskazano, które przepisy będą miały zastosowanie do postępowań wszczętych przed wejściem w życie projektowanej ustawy”<sup>7</sup>.

Najistotniejsze z punktu widzenia postępowania egzekucyjnego zmiany wprowadzone ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. dotyczą zapisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. W art. 2a ust. 3 u.k.u.r. rozszerzono katalog przypadków, w których nie ma zastosowania przepis art. 2a ust. 1 i 2 u.k.u.r. (stanowiący, że nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej, oraz że powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych ustalonej zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 u.k.u.r.), w szczególności poprzez wyłączenie stosowania dotychczasowych ograniczeń do nieruchomości rolnych nabywanych w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego<sup>8</sup>.

W praktyce powstała jednak wątpliwość, czy wprowadzone regulacje będą mieć zastosowanie również do postępowań egzekucyjnych wszczętych przed wejściem w życie omawianych zmian, tj. przed dniem 26 czerwca 2019 r.<sup>9</sup>, czy też do takich spraw nadal będą mieć zastosowanie dotychczasowe ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych.

## 2. Dotychczasowy stan prawny

W stanie prawnym obowiązującym od dnia 30 kwietnia 2016 r.<sup>10</sup> przepis art. 2a u.k.u.r. stanowił, że nabywcą nieruchomości rolnej może być

---

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Por. art. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1080).

<sup>9</sup> Por. art. 14 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r.

<sup>10</sup> Por. art. 16 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 585).

wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa stanowi inaczej<sup>11</sup>. Nabywanie nieruchomości rolnej przez inne podmioty niż wymienione w art. 2a ust. 1 i ust. 3 pkt 1 u.k.u.r. oraz w innych przypadkach niż wymienione w art. 2a ust. 3 pkt 2–4 u.k.u.r. może nastąpić za zgodą Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (poprzednio: Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych), wyrażoną w drodze decyzji administracyjnej wydanej na wniosek właściwego podmiotu. Takie rozwiązania prawne nie sprzyjały skuteczności postępowania egzekucyjnego, znacznie zawężyły krąg podmiotów uprawnionych do nabywania nieruchomości rolnych, a ponadto nakładały na nabywców obowiązek osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres 10 lat od dnia nabycia. Spełniający warunki udziału w licytacji nabywca nie miał też pewności, czy Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie skorzysta z przewidzianej w ustawie możliwości następczego nabycia nieruchomości, co dodatkowo mogło odstraszać potencjalnych nabywców<sup>12</sup>.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z definicją „nabycia nieruchomości rolnej” zawartą w art. 2 pkt. 7 u.k.u.r., przez owo nabycie rozumie się przeniesienie własności nieruchomości rolnej lub nabycie własności nieruchomości rolnej w wyniku dokonania czynności prawnej lub orzeczenia sądu albo organu administracji publicznej, a także innego zdarzenia prawnego. Takie szerokie ujęcie „nabycia” nakazywało przyjąć, iż sprzedaż nieruchomości (rolnej) w drodze egzekucji sądowej powinna być traktowana jako zdarzenie prawne skutkujące przeniesieniem własności nieruchomości. Tym samym ograniczenia zawarte w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r., a dotyczące kręgu osób uprawnionych do nabycia nieruchomości rolnej, dotyczyły również nabycia nieruchomości rolnej w toku egzekucji sądowej. Z uwagi na to, że zgodnie z treścią art. 2a ust. 1–4 u.k.u.r. nabywcą nieruchomości rolnej mógł być wyłącznie rolnik indywidualny (z przewidzianymi wyjątkami), nabycie nieruchomości

<sup>11</sup> Por. art. 2a ust. 3 u.k.u.r.

<sup>12</sup> Por. J. Stempień, P. Biernacki, *Egzekucja sądowa z nieruchomości rolnych*, PPE 2018, nr 8, s. 69.

rolnej – również w ramach postępowania egzekucyjnego – mogło nastąpić wyłącznie przez osobę, o której mowa w art. 2a ust. 1 u.k.u.r.

W uchwale z dnia 18 maja 2017 r.<sup>13</sup> Sąd Najwyższy wskazał, że do egzekucji z nieruchomości rolnej wszczętej przed dniem 30 kwietnia 2016 r. nie stosuje się ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych wynikających z art. 2a u.k.u.r., w brzmieniu ustalonym przez art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych ustaw.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Sąd Najwyższy wyjaśnił, że egzekucja z nieruchomości jest sformalizowanym, wieloetapowym postępowaniem, obwarowanym licznymi gwarancjami procesowymi, w tym w postaci środków zaskarżenia, i prowadzi do nabycia własności w drodze orzeczenia sądu. Etapami tego postępowania są zajęcie, opis i oszacowanie, licytacja publiczna, przybicie i przysądzenie własności. Do udzielenia przybicia dochodzi na rzecz licytanta, który zaofiarował najwyższą cenę przybicia, a po spełnieniu przez niego warunków licytacyjnych, uzyskuje on prawo przysądzenia własności nieruchomości (art. 995 k.p.c., art. 998 k.p.c.). Prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności przenosi własność na nabywcę i jest tytułem do ujawnienia na rzecz nabywcy prawa własności, m.in. w księdze wieczystej (art. 999 § 1 k.p.c.). Postanowienie o przysądzeniu własności jest zdarzeniem o materialnoprawnym skutku, które mieści się w pojęciu nabycia własności przewidzianym w art. 2 pkt. 7 u.k.u.r. Zezwolenie na nabycie nieruchomości jest materialnoprawnym warunkiem m.in. przysądzenia własności<sup>14</sup>. Sięgnięcie do ogólnej reguły prawa międzyczasowego (*tempus regit actum*) jest uzasadnione tylko wówczas, gdy ustawodawca w ustawie zmieniającej nie zawrze przepisów intertemporalnych. Tymczasem przepis art. 12 ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>15</sup> stanowił, że do postępowań dotyczących

<sup>13</sup> Uchwała SN z dnia 18 maja 2017 r., III CZP 13/17, OSNC 2018/2/15/12.

<sup>14</sup> Postanowienie SN z dnia 28 lutego 2007 r., V CSK 440/06, Legalis nr 141353.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 869.

nabycia nieruchomości rolnych oraz wpisu do księgi wieczystej, wszczętych na podstawie ustaw zmienianych w art. 3, art. 4, art. 6 i art. 7<sup>16</sup> i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, zastosowanie powinny mieć przepisy dotychczasowe. Uwzględniając treść art. 2 pkt. 7 u.k.u.r., należy przyjąć, że chodzi o postępowania, których przedmiotem jest każdy wymieniony w tym przepisie sposób nabycia własności nieruchomości rolnej, a więc również nabycie w wyniku orzeczenia sądu.

W omawianej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2017 r. zwrócono jednak uwagę, że na podstawie ustawy zmienionej przez art. 7 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a więc na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w jej brzmieniu zarówno przed nowelizacją, jak i po niej, nie toczyły się, nie mogły się toczyć i toczyć się nie mogą żadne postępowania dotyczące nabycia nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt. 7 u.k.u.r., a więc nabycia przez czynność prawną lub orzeczenie sądu albo organu administracji publicznej lub inne zdarzenie prawne, ponieważ przepisy te w żadnej jej wersji takich postępowań nie dotyczą. Na tej podstawie Sąd Najwyższy przyjął, że skoro w art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ustawodawca wymieniał zmienioną ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego, a w tej ustawie w art. 4 ust. 1 pkt 3 uszczegółowił, że przez nabycie nieruchomości rolnej rozumieć należy również nabycie w wyniku orzeczenia sądu wydanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym, to w ten sposób wyraził wolę, aby w takich postępowaniach, będących w toku w momencie wejścia w życie ustawy, stosować nadal przepisy dotychczasowe, nieprzewidujące ograniczeń w nabywaniu nieruchomości rolnych. Inna wykładnia, w ocenie Sądu Najwyższego, prowadziłaby do nieracjonalnych wniosków, a ponadto zastosowanie nowych przepisów stawiałoby pod znakiem zapytania

<sup>16</sup> Tj. na podstawie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego.

skuteczność opisu i oszacowania dokonanego w przeszłości, bez uwzględnienia ograniczeń w obrocie, co w oczywisty sposób wpływa na wartość rynkową nieruchomości.

Analogiczne stanowisko Sąd Najwyższy wyraził w uchwale z dnia 24 sierpnia 2017 r.<sup>17</sup> oraz w uchwale z dnia 30 stycznia 2019 r.<sup>18</sup>

### 3. Stan prawny powstały po nowelizacji

Odnosząc powyższe rozważania do stanu prawnego powstałego wskutek ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, należy wskazać, że ustawa ta nie zawiera przepisu przejściowego, nakazującego stosowanie regulacji dotychczasowych do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie nowelizacji.

Prawo międzyczasowe (normy intertemporalne) określa stosunek znowelizowanych przepisów do sytuacji powstałych przed wejściem zmian w życie, tj. w czasie obowiązywania dawnego prawa, następnie uchylonego lub zmienionego. W doktrynie wyróżnia się trzy systemy przepisów międzyczasowych<sup>19</sup>, a mianowicie: a) system jednolitości postępowania, b) system stadiów postępowania, c) system czynności postępowania. **System jednolitości postępowania** traktuje postępowanie jako całość i przewiduje, że postępowanie toczy się aż do prawomocnego zakończenia według przepisów, na mocy których zostało wszczęte (tj. według przepisów dotychczasowych). Procesy wszczęte przed wejściem w życie zmian procedury toczą się więc dalej według przepisów obowiązujących w chwili wszczęcia tych procesów. **System stadiów postępowania** dzieli postępowanie na określone stadia i przewiduje, że postępowanie toczy się według przepisów dotychczasowych aż do zakończenia danego stadium (np. danej instancji), zaś z przejściem do stadium następnego toczyć się

<sup>17</sup> Uchwała SN z dnia 24 sierpnia 2017 r., III CZP 35/17, OSNC 2018/7–8/67.

<sup>18</sup> Uchwała SN z dnia 30 stycznia 2019 r., III CZP 79/18, Legalis nr 1870557.

<sup>19</sup> Por. np. W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1995, s. 35–36.

będzie już według nowych przepisów. Ponadto **system czynności postępowania** określa postępowanie jako składające się z poszczególnych czynności będących jego elementami i przewiduje, że poczynając od najbliższej czynności, postępowanie toczyć się ma według nowych przepisów<sup>20</sup>.

Przepisy ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. nie zawierają jednak żadnych regulacji odnoszących się wprost do przepisów prawa procesowego. Przepisy ustaw kształtujących ustrój rynku rolnego, choć wywierają wpływ na przebieg egzekucji sądowej i postępowania upadłościowego, mają charakter przepisów prawa materialnego<sup>21</sup>, a zatem do ustalania sposobu ich stosowania powinny służyć reguły intertemporalne odnoszące się do przepisów prawa materialnego.

W zakresie przepisów prawa materialnego podstawowe znaczenie ma zasada *lex retro non agit* (prawo nie działa wstecz) wyrażona w art. 3 k.c. oraz nieskodyfikowana zasada *tempus regit actum* (czas rządzi czynnością prawną), jak również zasada bezpośredniego działania ustawy nowej.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 marca 1993 r.<sup>22</sup> wskazał, iż zasada bezpośredniego działania nowej ustawy polega na tym, że „od chwili wejścia w życie nowych norm prawnych należy je stosować do stosunków prawnych (zdarzeń, stanów rzeczy) danego rodzaju niezależnie od tego, czy dopiero powstaną czy też powstały wcześniej przed wejściem w życie nowego prawa, lecz trwają nadal w czasie dokonywania zmiany prawa. Zasada ta umożliwia ustawodawcy dokonanie szybkiej zmiany prawa i potraktowanie stosunków prawnych danego rodzaju jednako według nowych norm prawnych przy założeniu, że nowe prawo odpowiada lepiej nowym warunkom jego obowiązywania niż prawo uchylane”. Dalej Trybunał Konstytucyjny zauważył jednak, że „przedmiotowa zasada ma istotną wadę z punktu widzenia wymagań państwa prawnego. Jej stosowanie prowadzi bowiem do sytuacji zaskoczenia adresatów norm prawa nową regulacją prawną, może bowiem radykalnie

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Vide* uzasadnienie wyroku SN z dnia 18 maja 2017 r., III CZP 13/17, OSNC 2018/2/15/12.

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993/6.

zmieniać na niekorzyść ich dotychczasowe sytuacje prawne, nie daje możliwości skalkulowania zdarzeń, z którymi może się zetknąć adresat normy prawnej. Może zatem w konsekwencji podważyć zaufanie obywateli do prawa jako elementu zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 1 Konstytucji RP), a zatem pozostawać w sprzeczności z tą zasadą”. W opinii Trybunału Konstytucyjnego „sytuacja taka ma miejsce w szczególności wtedy, gdy bezpośrednie działanie nowej ustawy godzi w prawa słusznie nabyte, chronione zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału na zasadzie art. 1 Konstytucji RP”.

Jak wynika z powyższego, brak możliwości bezpośredniego stosowania nowych przepisów może być podyktowany koniecznością ochrony praw nabytych, aby nowe przepisy nie wpływały na sytuację prawną określonego podmiotu, ukształtowaną dotychczas obowiązującymi przepisami. Konieczność zapewnienia ochrony praw nabytych powinna zostać uwzględniona przez ustawodawcę poprzez regulację zawartą w przepisach międzyczasowych.

Zgodnie z treścią art. 5 ustawy nowelizującej, do spraw dotyczących wyrażenia zgody: 1) przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na nabycie nieruchomości rolnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, z wyjątkiem tych postępowań, które zostały wszczęte na wniosek zbywcy nieruchomości rolnej, do których stosuje się przepisy dotychczasowe; 2) o której mowa w art. 2b ust. 3 u.k.u.r., wszczętych i niezakończonych prawomocnym orzeczeniem sądu przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej stosuje się przepisy dotychczasowe, z tym że jeżeli sprawa dotyczy zbycia lub oddania w posiadanie nieruchomości rolnej osobom, o których mowa w art. 2b ust. 4 u.k.u.r. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, postępowanie się umarza.

Według zaś treści art. 6 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. postępowania w sprawach dotyczących wyrażenia zgody przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa na nabycie nieruchomości

rolnych: 1) o powierzchni mniejszej niż 1ha, 2) przez podmioty i w przypadkach, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt. 1 lit. ca tiret drugie, lit. cb, lit. e, lit. h oraz lit. i, oraz pkt. 5–12 u.k.u.r., w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą – wszczęte i niezakończone ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy umarza się.

Z kolei przepis art. 7 ustawy nowelizującej stanowi, że w przypadku nieruchomości rolnych nabytych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy do okresu, przez który nabywca nieruchomości rolnej, która weszła w skład jego gospodarstwa rolnego, jest obowiązany prowadzić to gospodarstwo rolne, oraz okresu, w którym nabyta nieruchomość nie może być zbyta ani oddana w posiadanie innym podmiotom, stosuje się przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą.

Przepis art. 8 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. odnosi się do przewidzianego w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego prawa pierwokupu. Zgodnie z treścią tego przepisu do czynności prawnych związanych z realizacją prawa pierwokupu, o którym mowa w art. 3 i art. 3a u.k.u.r., albo uprawnienia Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, o którym mowa w art. 3b i art. 4 u.k.u.r., w stosunku do umów zawartych przed dniem wejścia w życie nowelizacji i innych czynności prawnych dokonanych przed tym dniem, a także zdarzeń prawnych, które nastąpiły przed tym dniem, stosuje się przepisy dotychczasowe. Do czynności prawnych związanych z realizacją prawa pierwokupu, o którym mowa w art. 147 § 2 – Prawo spółdzielcze, w stosunku do umów zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Według treści art. 9 ustawy nowelizującej, do przetargów na sprzedaż oraz dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ogłoszonych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe, z tym że osoba, która zgłosiła zamiar uczestniczenia w przetargu lub uczestnik przetargu mogą wnieść do Dyrektora Oddziału Terenowego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa pisemne zastrzeżenia, o czym mowa w art. 29 ust. 6 lub 7

ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. Przy czym gdy zdarzenie, od którego wystąpienia jest liczony termin wniesienia zastrzeżeń, wystąpiło przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zastrzeżenia te mogą być wniesione w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, a w przypadku wniesienia tych zastrzeżeń, stosuje się odpowiednio przepisy art. 29 ust. 8–14 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w nowym brzmieniu.

Wreszcie, jak stanowi art. 10 ustawy nowelizującej, do zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy umów: 1) dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie stosuje się przepisu art. 695 k.c.; 2) najmu mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, z wyłączeniem umów najmu lokali mieszkalnych, nie stosuje się przepisu art. 661 k.c., chyba że przed dniem wejścia w życie ustawy umowy te stały się umowami zawartymi na czas nieoznaczony.

Z powyższego zestawienia przepisów przejściowych wynika, że ustawodawca nie zamieścił w ustawie nowelizującej żadnych regulacji prawnych odnoszących się do biegu postępowania egzekucyjnego (lub upadłościowego), w ramach którego sprzedawana ma być nieruchomość, która do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. (tj. do dnia 26 czerwca 2019 r.), stosownie do uprzednio obowiązujących regulacji prawnych, podlegała ograniczeniom w zbywaniu poprzez wymóg uzyskania zgody na nabycie nieruchomości przez osobę niespełniającą warunków określonych w art. 2a u.k.u.r.

W wyroku z dnia 22 października 1992 r.<sup>23</sup> Sąd Najwyższy słusznie stwierdził, że „w polskim systemie prawnym ustawodawca może (z wyjątkiem prawa karnego) dokonać regulacji z przełamaniem zasady *lex retro non agit*, a także ustalić, że od pewnego momentu istniejące skutki prawne zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie przez tę nową ustawę (tzw. retrospektywność lub retroaktywność niewłaściwa). Polska Konstytucja

<sup>23</sup> Wyrok SN z dnia 22 października 1992 r., III ARN 50/92, OSNCP 1993/10/181.

nie zawiera bowiem zakazu retroaktywności prawa. Jednakże regulacje tego rodzaju muszą być dokonywane *expressis verbis*. W tym względzie Sąd Najwyższy (...) podziela stanowisko zajęte przez Trybunał Konstytucyjny w (...) orzeczeniach z dnia 5 listopada 1986 r. (U 5/86) oraz z dnia 28 maja 1986 r. (U 1/86)), że materia przepisów prawa międzyczasowego ma *par excellence* podstawowe znaczenie społeczne, stanowi materię ustawową i może być rozpatrywana tylko w płaszczyźnie uregulowań w aktach o randze ustawy, oraz (...), że w razie wątpliwości co do czasu obowiązywania ustawy należy przyjąć, iż każdy przepis normuje przyszłość, a nie przeszłość”.

Na podstawie powyższego, mając również na uwadze poczynione wcześniej uwagi co do materialnego skutku zezwolenia na nabycie nieruchomości, jako warunku możliwości przystąpienia do licytacji (art. 976 k.p.c.) i przysądzenia własności, oraz ogólną regułę prawa międzyczasowego (*tempus regit actum*), uzasadnione jest przyjęcie, iż wobec braku przepisów intertemporalnych w ustawie z dnia 26 kwietnia 2019 r. odnoszących się do biegu postępowania egzekucyjnego lub upadłościowego i dotychczas obowiązujących w ich ramach ograniczeń w nabywaniu nieruchomości, dokonane w ustawie z dnia 26 kwietnia 2019 r. wyłączenia tych ograniczeń mają zastosowanie również do postępowań egzekucyjnych i upadłościowych wszczętych przed dniem wejścia w życie nowelizacji.

Tym samym należy przyjąć, że ograniczenia nabywania nieruchomości rolnych wprowadzone do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, stanowiące, iż nabywcą nieruchomości rolnej może być wyłącznie rolnik indywidualny, chyba że ustawa mówi inaczej (art. 2a ust. 1 u.k.u.r.), oraz że powierzchnia nabywanej nieruchomości rolnej wraz z powierzchnią nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego nabywcy nie może przekraczać powierzchni 300 ha użytków rolnych ustalonej zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 u.k.u.r., nie dotyczą nabycia nieruchomości rolnej

w toku postępowania egzekucyjnego i upadłościowego (art. 2a ust. 3 pkt. 9 u.k.u.r.), wszczętego zarówno przed, jak i po wejściu w życie nowelizacji z 2019 r. Z uwagi na brak przepisu przejściowego nakazującego do spraw „starych” stosowanie dotychczasowych przepisów (nakładających obowiązek uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości rolnej), nie ma podstaw do żądania takiego zezwolenia, jeżeli w chwili sprzedaży licytacyjnej nieruchomości przepisy ograniczające nabywanie nieruchomości rolnych nie mają już zastosowania w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym.

Nie ma przy tym żadnych powodów do ograniczania zasady bezpośredniego stosowania nowych regulacji również do postępowań egzekucyjnych lub upadłościowych wszczętych przed dniem wejścia w życie zmienionych przepisów. W szczególności, na mocy dotychczasowych rozwiązań prawnych nie powstały żadne prawa (prawa nabyte), które wymagałyby ochrony. Przeciwnie – nowe przepisy, poprzez regulację prawną likwidującą w postępowaniu egzekucyjnym lub upadłościowym ograniczenia dotyczące możliwości nabywania nieruchomości rolnych, znacząco poprawiają sytuację uczestników postępowania egzekucyjnego i upadłościowego. Zniesienie dotychczasowych barier spowoduje zwiększenie liczby osób mogących przystąpić do licytacji nieruchomości rolnych, co może przyczynić się do uzyskania większej kwoty ze sprzedaży nieruchomości, a tym samym do wyższego zaspokojenia wierzycieli, co jest również korzystne dla dłużnika (upadłego).

Pośrednio na konieczność stosowania nowych przepisów (w tym w szczególności znowelizowanego art. 2a ust. 3 u.k.u.r.) do postępowań egzekucyjnych oraz upadłościowych wszczętych przed dniem wejścia w życie omawianej noweli (tj. przed dniem 26 czerwca 2019 r.) wskazują przepisy art. 5 i 6 ustawy nowelizującej. Nakazują one umorzenie postępowań dotyczących wyrażenia zgody na nabycie nieruchomości m.in. przez osoby, o których mowa w art. 2a ust. 3 pkt. 5–12 u.k.u.r. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. Tym samym, jeżeli osoba zamierzająca nabyć nieruchomość rolną sprzedawaną w ramach

postępowania egzekucyjnego i upadłościowego wszczętego przed dniem 26 czerwca 2019 r., z uwagi na treść dotychczas obowiązujących ograniczeń i wyprowadzaną z nich konieczność uzyskania zgody na nabycie nieruchomości rolnych, wystąpiła z wnioskiem o zezwolenie na nabycie takiej nieruchomości, postępowanie w przedmiocie tego wniosku po dniu 26 czerwca 2019 r. powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe. Osoba taka będzie mogła wziąć udział w licytacji nieruchomości bez potrzeby przedstawienia stosownego zezwolenia. Gdyby do „spraw starych” miały mieć zastosowanie przepisy dotychczasowe, konieczność uzyskania zezwolenia na nabycie nieruchomości w ramach postępowania egzekucyjnego lub upadłościowego pozostawałaby aktualna i konieczne byłoby wydanie decyzji administracyjnej.

Odrębną kwestią, wykraczającą poza ramy niniejszego opracowania, jest spowodowana zmianami przepisów prawa aktualność czynności komornika sądowego w postaci opisu i oszacowania nieruchomości, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale z dnia 18 maja 2017 r.<sup>24</sup> Jeżeli dotychczas obowiązujące ograniczenia w obrocie miały wpływ na wartość rynkową nieruchomości przyjętą w operacie szacunkowym sporządzonym dla potrzeb prowadzonego postępowania, a co za tym idzie – określona w protokole opisu i oszacowania wartość nieruchomości (art. 947 § 1 pkt 7 k.p.c.) uzależniona była od tych ograniczeń, w grę może wchodzić podstawa do sporządzenia, na wniosek wierzyciela lub dłużnika, dodatkowego opisu i oszacowania nieruchomości (art. 951 k.p.c.).

#### **4. Podsumowanie**

Reasumując, należy podkreślić, iż począwszy od dnia 26 czerwca 2019 r., tj. od dnia wejścia w życie zmian w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, wprowadzonych ustawą

---

<sup>24</sup> Uchwała SN z dnia 18 maja 2017 r., III CZP 13/17, OSNC 2018/2/15/12.

z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw, ograniczenia w nabywaniu nieruchomości rolnych nie mają zastosowania w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym, co odnosi się również do postępowań egzekucyjnych i upadłościowych wszczętych przed dniem wejścia w życie noweli z dnia 26 kwietnia 2019 r.

**STRESZCZENIE Jednostki samorządu terytorialnego  
a problematyka art. 29 ust. 6 i ust. 5 pkt 2 ustawy  
z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych**

*W artykule autor charakteryzuje problematykę art. 29 ust. 6 i ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych. Wśród omawianych zagadnień znalazły się m.in.: analiza kryteriów zwolnienia z obowiązku ponoszenia opłat, o których mowa w art. 29 ust. 4 i ust. 1 zd. 1 u.k.k., omówienie problematyki wykonywania zadań jednostek samorządu terytorialnego jako przesłanki zwolnienia z opłat, o których mowa w art. 29 ust. 4 i ust. 1 zd. 1 u.k.k. oraz działalności gospodarczej i gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego.*

**Słowa kluczowe:** *opłata stosunkowa, zadania jednostek samorządu terytorialnego, osobowość prawna, jednostka organizacyjna, jednostka pomocnicza, zwolnienie z opłaty egzekucyjnej*

-----

**SUMMARY Local Government Authorities and  
Problems of Art. 29(6) and (5)(2) of the Act  
Dated 28<sup>th</sup> of February 2018 on Bailiff Costs**

*In his article, the author describes problems that result from art. 29(6) and (5)(2) of the Act Dated 28<sup>th</sup> of February 2018 on bailiff costs. The analysed issues include, among other, the criteria of exempting from the obligation to make payments mentioned in art. 29(4)(1), first sentence, of the Act, the discussion of problems of performing tasks of local government authorities as a condition for exemption from payments mentioned in art. 29(4) and (1) first sentence of the Act, and the business and municipal activity of local government authorities.*

**Keywords:** *value of dispute fee, tasks of local government authorities, legal personality, organizational unit, auxiliary unit, exemption from an enforcement fee*

# Jednostki samorządu terytorialnego a problematyka art. 29 ust. 6 i ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych

## I. Wprowadzenie

Dnia 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych<sup>1</sup>, która w zakresie opłat i kosztów działalności komorników sądowych zastąpiła dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji<sup>2</sup>.

Zgodnie z art. 29 ust. 5 pkt 2 u.k.k. opłaty, o której mowa w art. 29 ust. 4 u.k.k., nie pobiera się m.in. od jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei art. 29 ust. 6 u.k.k. stanowi, że przepisu art. 29 ust. 1 zd. 1 u.k.k. nie stosuje się do wierzyciela będącego jednostką samorządu terytorialnego.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 2244; dalej: u.k.k.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 133, poz. 882.

W opinii autora niniejszego opracowania, użyte w art. 29 u.k.k. sformułowanie „jednostka samorządu terytorialnego” może nastroczać problemów interpretacyjnych. Trudne może się bowiem okazać ustalenie, czy dany podmiot bądź jednostka pozostaje powiązana strukturalnie lub zadaniowo z jednostką samorządu terytorialnego, a jeżeli tak, to w jakim stopniu, zakresie, oraz o jakie kryteria i na jakich zasadach opiera się to powiązanie.

Powyższe pytania wydają się zasadne, ponieważ skutki błędnego zakwalifikowania danego podmiotu lub jednostki mogą być dla komornika sądowego doniosłe, tym bardziej że od podjętej przez komornika właściwej decyzji zależy, czy wierzyciel zostanie obciążony opłatą przewidzianą w art. 29 ust. 1 zd. 1 i ust. 4 u.k.k., czy też nie.

Według autora, podobnie jak w przypadku zwolnienia Skarbu Państwa od obowiązku ponoszenia opłat (art. 94 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>3</sup>), należy rozpatrywać zwolnienie jednostek samorządu terytorialnego, o czym mowa w art. 29 u.k.k.

W przypadku Skarbu Państwa, zwolnienie, o którym mowa w art. 94 u.k.s.c., nie obejmuje innych państwowych osób prawnych niż Skarb Państwa. Ten ostatni jest bowiem w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych (art. 34 Kodeksu cywilnego<sup>4</sup>), oraz nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania państwowych osób prawnych, chyba że przepis odrębny stanowi inaczej. Natomiast państwowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa (art. 40 § 1 k.c.)<sup>5</sup>.

Tożsame rozwiązania normatywne przewidują ustawy samorządowe. Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>6</sup>, „gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych gminnych osób

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 785; dalej: u.k.s.c.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.; dalej: k.c.

<sup>5</sup> P. Feliga, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, Warszawa 2015, Lex.

<sup>6</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506; dalej: u.s.g.

prawnych, a te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania gminy”. Z kolei art. 49 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>7</sup> stanowi, że „powiat nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych powiatowych osób prawnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Inne powiatowe osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania powiatu”. Z kolei w świetle art. 60 ustawy o samorządzie województwa<sup>8</sup>, „województwo nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych wojewódzkich osób prawnych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Inne wojewódzkie osoby prawne nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania województwa”.

Jak wskazuje H. Izdebski, „samorządowe osoby prawne, w odróżnieniu od samorządowych jednostek organizacyjnych, nieposiadających osobowości prawnej, stanowią odrębne od właściwych jednostek samorządu terytorialnego podmioty własności samorządowej, tak jak odrębne od Państwa są państwowe osoby prawne. Z tego powodu jednostka samorządu nie ponosi zasadniczo odpowiedzialności za zobowiązania tej osoby prawnej, a osoba ta nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania jednostki samorządu. Organ zarządzający danej samorządowej osoby prawnej reprezentuje tę osobę z mocy odpowiedniej dla tej osoby ustawy ustrojowej i na zasadach określonych w tej ustawie i opartym na niej statucie”<sup>9</sup>.

Zgodnie z poglądami autora, opłat, o których mowa w art. 29 ust. 5 i 6 u.k.k., nie pobiera się nie tylko od jednostek samorządu terytorialnego, ale także od podmiotów utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, które:

- 1) nie posiadają odrębnej od tworzących je jednostek samorządu terytorialnego osobowości prawnej oraz zdolności prawnej;

<sup>7</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 511; dalej: u.s.p.

<sup>8</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 512; dalej: u.s.w.

<sup>9</sup> M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie, przekształcanie i likwidacja jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego. Wzory pism i dokumentów. Schematy działań*, Warszawa 2015, Lex; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 286 i n.

- 2) nabywając prawa i zaciągając zobowiązania, działają w ramach osobowości prawnej tworzących je jednostek samorządu terytorialnego.

## 2. Samorząd terytorialny i jednostki samorządu terytorialnego

W terminologii normatywnej i doktrynalnej określenie „samorząd terytorialny” używane jest jako kategoria pojęciowa oznaczająca formę decentralizacji administracji publicznej<sup>10</sup>.

Samorząd terytorialny odgrywa bardzo ważną rolę w funkcjonowaniu państwa, o czym świadczy stale wzrastający zakres zadań, których realizacja ma istotne znaczenie nie tylko dla mieszkańców wspólnoty, ale także dla całego państwa<sup>11</sup>.

Podmiotem samorządu terytorialnego jest jednostka o charakterze korporacyjnym, wyposażona w osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, wypełniająca poprzez wyłonione w drodze wyborów organy zadania administracji publicznej na zasadach niezależności określonej prawnie i podlegająca przy tym nadzorowi państwowemu<sup>12</sup>.

Zgodnie z przepisami Konstytucji RP<sup>13</sup>, jednostkami samorządu terytorialnego, które realizują samodzielnie zadania na nich ciążące, są: gmina, powiat oraz województwo. W art. 15 ust. 2 Konstytucji RP ustawodawca wskazał, że zasadniczy podział terytorialny państwa ma określić ustawa. Podział ten powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> J. Korczak, *Województwo samorządowe jako uczestnik form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, Lex.

<sup>11</sup> W. Gonet, *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, Lex.

<sup>12</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 22.

<sup>13</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

<sup>14</sup> M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych. Wzory uchwał i schematy działań*, Warszawa 2014, Lex.

Nadanie przez ustawodawcę zwykłego ostatecznego kształtu podziałowi terytorialnemu państwa nastąpiło na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>15</sup>. Artykuł 1 ust. 1 wymienionej ustawy stanowi, iż: „Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadza się zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa”<sup>16</sup>. Jednocześnie ustawa ta w art. 1 ust. 2 wskazuje, że: „Jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa”. Ostateczna struktura samorządu terytorialnego w Polsce została określona na podstawie trzech ustaw: ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Gminy, powiaty i województwa zostały wyposażone w osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Gwarancją wykonywania zadań przez jednostki jest przydana im na mocy Konstytucji RP samodzielność, która podlega ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji RP)<sup>17</sup>.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>18</sup>, społeczności lokalne powinny mieć prawo i zdolność, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Uzupełnieniem tej ogólnej dyrektywy jest art. 4 ust. 2 Karty, w myśl którego społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. W praktyce oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego mają samodzielność w określaniu swoich interesów i potrzeb faktycznych. Mogą także skutecznie egzekwować swoje interesy prawne<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603.

<sup>16</sup> S. Czarnow, *Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2002, nr 10, s. 38–54.

<sup>17</sup> M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki...*, op. cit., Lex.

<sup>18</sup> Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

<sup>19</sup> A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Warszawa 2008, Lex.

Chcąc w sposób kompleksowy przedstawić uwarunkowania konstytucyjnej koncepcji samorządu terytorialnego w Polsce, należy także zwrócić uwagę (oprócz dotychczas przedstawionych regulacji ustawowych) na – uzupełniające tę koncepcję – przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>20</sup>.

### **3. Analiza kryteriów zwolnienia z obowiązku ponoszenia opłat, o których mowa w art. 29 ust. 4 i ust. 1 zd. 1 u.k.k.**

#### **3.1. Osobowość prawna**

Konstytucja RP w art. 165 ust. 1 przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną. Fakt posiadania przez jednostki samorządu terytorialnego osobowości prawnej potwierdzają także ustawy samorządowe (art. 2 ust. 1 u.s.g., art. 2 ust. 1 u.s.p., art. 6 ust. 3 u.s.w.).

Osobowość prawną mają także samorządowe osoby prawne, takie jak np. spółki komunalne. Należy je odróżnić od samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (*stationes municipi*)<sup>21</sup>.

Zdaniem T. Rabskiej, jednostki organizacyjne prowadzące działalność we własnym imieniu i na własny rachunek (np. spółka akcyjna, w której gmina jest tylko jednym z akcjonariuszy) nie są gminnymi osobami prawnymi, w związku z czym nie dotyczą ich ograniczenia i zakazy ustanowione w art. 9 ust. 2 u.s.g. Natomiast do zakwalifikowania danej osoby prawnej do kategorii gminnych osób prawnych wystarczy – zdaniem T. Rabskiej – wkład kapitałowy przenoszący 50% udziałów lub akcji. Zdaniem innych autorów, np. Z. Niewiadomskiego i J. Szreniawskiego oraz T. Dybowskiego, „z komunalną osobą prawną mamy

<sup>20</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 827 z późn. zm. (dalej: u.g.k.); M. Pisz, *Zarządzanie sprawami wspólnymi dla dużych miast i ich zurbanizowanego otoczenia. Zintegrowane inwestycje terytorialne na tle konstytucyjnej koncepcji samorządu terytorialnego*, Warszawa 2018, Lex.

<sup>21</sup> Postanowienie SN z dnia 4 grudnia 2013 r., II CSK 84/13, IC 2015/7–8/41; M. Dziurda, *Komentarz do art. 33 k.c. [w:] Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do wybranych przepisów*, pod red. M. Dziurdy, B. Łukański, W. Pawlaka, Warszawa 2018, Lex.

do czynienia dopiero wówczas, gdy wszystkie udziały (akcje) spółki stanowią mienie komunalne”. T. Dybowski uzasadnia to tym, że „tylko wtedy gmina w sposób wyłączny ma możliwość decydowania o losach takiej jednostki organizacyjnej, a w razie jej likwidacji całe pozostałe po niej mienie wchodzi do majątku gminy”. Podobnie sprawę tę ujmują C. Banasiński, M. Kulesza i D. Szafrński. Zdaniem tych autorów spółka kapitałowa tylko wtedy jest komunalną osobą prawną, kiedy wyłącznym jej udziałowcem (akcjonariuszem) pozostaje jedna gmina lub jeden związek międzygminny. Spółki kapitałowe utworzone przez dwie lub więcej gmin zaliczają się do kategorii spółek o kapitale mieszanym, tak samo jak spółki oparte na kapitale gminy i państwa<sup>22</sup>.

Trafny jest pogląd Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „podobnie jak w przypadku *statio fisci*, procesowe pojęcie *statio municipi* należy utożsamiać z taką jednostką organizacyjną gminy, która nie mając osobowości prawnej, podejmuje czynności procesowe za gminę jako osobę prawną w sprawach, w których, będące ich przedmiotem roszczenia wiążą się z działalnością tej jednostki”<sup>23</sup>.

Osobowość prawna samorządu oznacza, że jego jednostki są podmiotami praw zarówno prywatnych (cywilnych), jak i publicznych (administracyjnych). Mogą one być zatem takimi samymi uczestnikami obrotu gospodarczego jak inne podmioty gospodarcze. Mogą posiadać własny majątek, samodzielnie nim zarządzać, zaciągać zobowiązania itp. Osobowość prawna jest rękojmnią ich samorządności<sup>24</sup>.

Jednostki, które nie zostały wyposażone w osobowość prawną ani w zdolność prawną, z reguły mają charakter wewnętrzny (niesamodzielny), korzystają zatem z podmiotowości osoby prawnej, w której skład wchodzi. Czynność prawna dokonana przez taką jednostkę jest *de iure civili* przypisywana podmiotowi prawa, w którego skład ten oddział wchodzi<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> A. Szewc, *Komentarz do art. 9 u.s.g.* [w:] G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2012, Lex.

<sup>23</sup> Postanowienie SN z dnia 4 grudnia 2013 r., II CSK 84/13, IC 2015/7–8/41.

<sup>24</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 54.

<sup>25</sup> M. Dziurda, *Komentarz do art. 33 k.c.*..., *op. cit.*, Lex.

### 3.2. Samorządowe jednostki organizacyjne

Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne za pomocą jednostek organizacyjnych<sup>26</sup>. Podstawą prawną utworzenia gminnych jednostek organizacyjnych jest art. 9 u.s.g., powiatowych jednostek organizacyjnych – art. 6 ust. 1 u.s.p., a wojewódzkich jednostek organizacyjnych – dyspozycja art. 8 ust. 1 u.s.w.<sup>27</sup>

Żadna z ustrojowych ustaw samorządowych nie zawiera definicji jednostki organizacyjnej<sup>28</sup>.

Przez jednostkę organizacyjną można rozumieć strukturę organizacyjną, która została utworzona w celu wykonywania zadań danej jednostki samorządu terytorialnego, w jej ramach prawnych lub poza nimi, wyposażoną w osobowość prawną albo jej pozbawioną, funkcjonującą niezależnie od jej statusu własnościowego. Istotną cechą samorządowej jednostki organizacyjnej jest to, że gmina, powiat, województwo mają bezpośredni wpływ na powoływanie osób zarządzających oraz mogą sprawować nadzór nad działalnością tych jednostek<sup>29</sup>.

Przekazanie zadań jednostkom organizacyjnym gminy, powiatu, województwa następuje na mocy statutu, natomiast innym podmiotom – na podstawie umowy cywilnoprawnej. W wyroku z dnia 10 listopada 2005 r., III SA/WA 2445/05,<sup>30</sup> Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł: „Do powierzenia zadań własnych gminy jednostkom organizacyjnym (w tym spółkom) nie jest potrzebna umowa. Podstawą do ich zlecenia będzie bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia

<sup>26</sup> A.K. Modrzejewski, *Formy realizacji zadań przez organy jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, Lex.

<sup>27</sup> M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie...*, *op. cit.*, Lex.

<sup>28</sup> R. Cybulska, A. Wierzbica, *Komentarz do art. 8 u.s.w.* [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, Lex; A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, Lex.

<sup>29</sup> M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie...*, *op. cit.*, Lex; M. Bator, J. Dźiedzic, *Obowiązek składania oświadczeń majątkowych – wybrane problemy praktyczne*, Nowe Zeszyty Samorządowe 2007, nr 1, s. 15.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 listopada 2005 r., III SA/WA 2445/05, [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iii-sa-wa-2445-05/zamowienia\\_publiczne/1bb2024.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/iii-sa-wa-2445-05/zamowienia_publiczne/1bb2024.html) (dostęp: 13.07.2019).

tę jednostkę i określający przedmiot jej działania. Tylko wtedy mamy do czynienia z podmiotem od gminy niezależnym organizacyjnie i gospodarczo, jego zaangażowanie w wykonywanie gminnych zadań użyteczności publicznej odbywa się na zasadach ogólnych, a więc z wykorzystaniem umowy”<sup>31</sup>.

Utworzenie jednostek organizacyjnych ma charakter fakultatywny, z wyjątkiem sytuacji, w których ustawy nakładają obowiązek tworzenia określonych jednostek organizacyjnych (np. obowiązkowo w gminach tworzone są ośrodki pomocy społecznej jako gminne jednostki budżetowe – art. 110 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>32</sup>)<sup>33</sup>.

Samorządowe jednostki organizacyjne mogą przybierać różne formy prawne z uwagi na różnorodność ich cech, np.:

- 1) prawnie wyodrębnione poza strukturą gminy i niewyodrębnione;
- 2) będące podmiotami gospodarczymi lub prowadzące inną działalność;
- 3) posiadające osobowość prawną lub jej nieposiadające;
- 4) tworzone wyłącznie przez jednostkę samorządu terytorialnego lub razem z innymi podmiotami<sup>34</sup>.

W opinii autora niniejszego opracowania, szczególnie istotny jest podział samorządowych jednostek organizacyjnych na dwie kategorie: samorządowe osoby prawne mające własną podmiotowość cywilną niezależną od cywilnej osobowości ich macierzystej jednostki samorządu terytorialnego (jednostki prawnie wyodrębnione) oraz jednostki organizacyjne niemające takiej podmiotowości, lecz wchodzące w skład osoby prawnej, jaką jest ich macierzysta jednostka samorządu terytorialnego (jednostki prawnie niewyodrębnione). Wśród pierwszych są m.in. kapitałowe spółki prawa handlowego, spółdzielnie i fundacje utworzone przez

<sup>31</sup> Por. M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie...*, *op. cit.*, Lex.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1508 z późn. zm.

<sup>33</sup> K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 9 u.s.g.* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod. red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2013, Lex.

<sup>34</sup> M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie...*, *op. cit.*, Lex; J. Jagoda, *Komentarz do art. 6 u.s.p.* [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2007, Lex.

jednostki samorządu terytorialnego oraz samorządowe instytucje kultury, wśród drugih – samorządowe jednostki sektora finansów publicznych, tj. samorządowe jednostki i zakłady budżetowe<sup>35</sup>.

Niesamodzielny charakter jednostki, o czym była mowa w poprzednim akapicie, zdaniem autora warunkuje brak obowiązku ponoszenia przez nią opłat, o których mowa w art. 29 ust. 4 i ust. 1 zd. 1 u.k.k. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż wniesienie opłaty jest zawsze rozporządzeniem majątkowym, które musi mieć podstawę w zdolności cywilnoprawnej, której niewątpliwie nie mają jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Nie mają one bowiem podmiotowości cywilnoprawnej i nie posiadają własnego majątku, z którego mogłyby takich rozporządzeń dokonywać<sup>36</sup>.

Z uwagi na powyższe, autor stoi na stanowisku, iż samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej ani własnego majątku należy uznać za zwolnione z obowiązku ponoszenia opłat, o których mowa w art. 29 ust. 4 i ust. 1 zd. 1 u.k.k.

### 3.3. Samorządowe jednostki pomocnicze

Jednostka pomocnicza stanowi strukturę społeczno-terytorialną, która przejmując na swoim terytorium realizację zadań publicznych, ułatwiając tworzącą ją jednostce samorządu terytorialnego wykonywanie jej zadań<sup>37</sup>.

Jednostka pomocnicza stanowi byt zależny w stosunku do gminy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 listopada 2000 r. stwierdził, iż „jednostki pomocnicze gminy prowadzą w konkretnym zakresie działalność gminy”<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> A.K. Modrzejewski, *Formy realizacji zadań...*, op. cit., Lex.

<sup>36</sup> P. Ryłski, *Ustawowe zwolnienie od kosztów sądowych* [w:] *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Analiza funkcjonowania – wnioski de lege ferenda*, pod red. M. Wilda, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości 2015, Lex.

<sup>37</sup> G. Jyż, Z. Pławewski, A. Szewc, *Samorząd gminny. Komentarz* (komentarz do art. 5 u.s.g.), Warszawa 2005, Lex.

<sup>38</sup> Uchwała NSA z dnia 6 listopada 2000 r., OSA 2/00, ONSA 2001/2/48; M. Augustyniak, *Zadania jednostek pomocniczych gminy*, Przegląd Prawa Publicznego 2009, nr 4, s. 31–59.

Ustawa o samorządzie gminnym do jednostek pomocniczych zalicza sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto. Miasto na prawach powiatu, podobnie jak gmina, może tworzyć jednostki pomocnicze. Poza tym ustawa przewiduje możliwość powołania jednostki niższego rzędu w ramach jednostki pomocniczej. Katalog ten ma charakter otwarty, bowiem ustawa dopuszcza także tworzenie innych jednostek, nie przesądzając o ich nazwie. P. Chmielnicki jako przykład jednostek pomocniczych innych niż wymienione w ustawie podaje kolonie, kwartały bądź przysiółki<sup>39</sup>.

Ustawodawca nie określił katalogu zadań jednostki pomocniczej, pozostawiając tę kwestię regulacji statutowej<sup>40</sup>. Zakres działania jednostki określa rada odrębnym statutem i to w tym akcie prawnym powinna dokonać przedmiotowego przeniesienia zadań. Wyszczególnienie spraw, którymi jednostka pomocnicza może lub ma obowiązek się zająć, ułatwia nie tylko funkcjonowanie danej jednostki w strukturze gminy, ale jest koniecznym warunkiem jej istnienia<sup>41</sup>.

Jednostka pomocnicza uzyskuje od gminy pewne zadania do wykonywania, na realizację których otrzymuje od gminy środki finansowe. Jednostki pomocnicze pozostają pod względem środków finansowych ułomne, w takim sensie, że nie zostały przez ustawodawcę wyposażone w odrębny budżet od budżetu gminnego. Wynika to przede wszystkim z faktu, że jednostka pomocnicza nie posiada osobowości prawnej i dlatego, przykładowo, nie rozporządza mieniem komunalnym, co więcej – nie posiada i nie może posiadać mienia komunalnego na własność.

Jednostki pomocnicze, co wynika *expressis verbis* z nazewnictwa, nie są odrębnymi jednostkami samorządu terytorialnego, a jedynie wewnętrznymi, pozbawionymi osobowości prawnej bytami w ramach samorządu terytorialnego. Podobnie zatem jak w przypadku jednostek organizacyjnych nieposiadających odrębnej osobowości prawnej, przyjąć

<sup>39</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 143.

<sup>40</sup> M. Augustyniak, *Zadania...*, *op. cit.*, Lex.

<sup>41</sup> M. Augustyniak, *Zadania...*, *op. cit.*, Lex.

należy, iż także jednostki pomocnicze nie będą ponosić opłat, o których mowa w art. 29 ust. 5 i 6 u.k.k., z uwagi na ich wewnętrzny, pozbawiony osobowości prawnej byt prawny.

### 3.4. Samorządowa jednostka budżetowa i zakład budżetowy

Jednostki budżetowe stanowią najstarszą i najbardziej rozpowszechnioną formę organizacyjno-prawną gospodarki budżetowej<sup>42</sup>.

W jednostkach samorządu terytorialnego w formie prawnej, jaką jest jednostka budżetowa, funkcjonują urzędy gmin, powiatów i województwa oraz część szkół (podstawowych, gimnazjalnych i liceów)<sup>43</sup>.

Z zastrzeżeniem odrębnych przepisów, jednostki budżetowe tworzą, łączą, przekształcają w inną formę organizacyjną, a także likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego<sup>44</sup>.

Organ stanowiący, tworząc jednostkę budżetową, nadaje jej statut, który określa w szczególności nazwę, siedzibę oraz zakres jej działań<sup>45</sup>. Statut jest aktem prawa wewnętrznego, określającym wewnętrzną organizację danej jednostki (jej strukturę), tryb działania i zadania<sup>46</sup>.

Tego typu jednostki nie są przedsiębiorcami, ponieważ nie stanowią form wykonywania działalności gospodarczej, ale są formami prawa budżetowego<sup>47</sup>.

Jednostki budżetowe, mimo że należą do sektora finansów publicznych, nie posiadają osobowości prawnej<sup>48</sup>. Korzystają z osobowości

<sup>42</sup> L. Lipiec, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2008; L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011, Lex.

<sup>43</sup> M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie...*, *op. cit.*, Lex.

<sup>44</sup> B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXIV, 2015 (online: [https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/\\_nodes/strona-pia/33461/files/34dolnicki.pdf](https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/34dolnicki.pdf), (dostęp: 13.07.2019)); B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, Warszawa 2014, Lex.

<sup>45</sup> J. Zięty, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 38.

<sup>46</sup> L. Lipiec, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, Lex.

<sup>47</sup> C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2017, Lex.

<sup>48</sup> A. Niewęglowski [w:] *Ochrona niematerialnego dziedzictwa kulturalnego*, pod red. M. Poźniak-Niedzielskiej, Warszawa 2014, Lex/el.

prawnej jednostek samorządu terytorialnego mimo wyodrębnienia organizacyjnego, majątkowego i finansowego<sup>49</sup>, a to oznacza, że nie działają w imieniu własnym<sup>50</sup>. Cechą charakterystyczną jednostek budżetowych jest to, że pełnią one funkcję reprezentanta interesów jednostki samorządu terytorialnego i podejmują za nie czynności, są powoływane do wykonywania budżetu powiatu, samorządu terytorialnego, a nie do prowadzenia samodzielnej polityki budżetowej<sup>51</sup>.

Podobnie orzekła Krajowa Izba Odwoławcza w wyroku z dnia 15 maja 2009 r. (KIO/UZP 567/09)<sup>52</sup>, wskazując, iż „w obrocie prawnym jednostki budżetowe funkcjonują jako jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego (*statio municipi*). (...) To zaś oznacza, że nie działają w imieniu własnym, nie stanowią samoistnego podmiotu prawa i nie mogą być samodzielnym podmiotem stosunku cywilnoprawnego ani nie mogą zaciągać we własnym imieniu praw i obowiązków”.

Samorządowe jednostki budżetowe nie prowadzą działalności gospodarczej, a więc „nie sprzedają usług publicznych (administracyjnych, oświatowych, socjalnych). Pobierane dochody (np. opłaty, różne wpłaty) odprowadzają na odpowiedni rachunek bankowy budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Dochody, do których poboru uprawnione i zobowiązane są jednostki budżetowe, są więc dochodami budżetu, a nie dochodami tych jednostek. Natomiast ich wydatki, zarówno osobowe, jak i materiałowe oraz inwestycyjne, są wydatkami

<sup>49</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r., VI SA/Wa 2083/04, [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/vi-sa-wa-2083-04,profilaktyka\\_i\\_rozwiazywanie\\_problemw\\_alkoholowych\\_ustalanie\\_liczby\\_punktow\\_sprzedazy\\_zasad,8acb2a.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/vi-sa-wa-2083-04,profilaktyka_i_rozwiazywanie_problemw_alkoholowych_ustalanie_liczby_punktow_sprzedazy_zasad,8acb2a.html) (dostęp: 13.07.2019); C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej...*, *op. cit.*, Lex.

<sup>50</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r., IV SA/Wa 2083/04, [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/vi-sa-wa-2083-04,profilaktyka\\_i\\_rozwiazywanie\\_problemw\\_alkoholowych\\_ustalanie\\_liczby\\_punktow\\_sprzedazy\\_zasad,8acb2a.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/vi-sa-wa-2083-04,profilaktyka_i_rozwiazywanie_problemw_alkoholowych_ustalanie_liczby_punktow_sprzedazy_zasad,8acb2a.html) (dostęp: 13.07.2019).

<sup>51</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych...*, *op. cit.*; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 listopada 2012 r., I SA/Wr 989/12, <http://www.lexlege.pl/orzeczenie/223264/i-sa-wr-989-12-wyrok-wojewodzki-sad-administracyjny-we-wroclawiu/> (dostęp: 13.07.2019).

<sup>52</sup> Wyrok KIO z dnia 15 maja 2009 r., KIO/UZP 567/09, [ftp://ftp.uzp.gov.pl/KIO/Wyroki/2009\\_0567.pdf](ftp://ftp.uzp.gov.pl/KIO/Wyroki/2009_0567.pdf) (dostęp: 13.07.2019).

budżetu samorządu”<sup>53</sup>. Innymi słowy, jednostki budżetowe nie wykonują działalności we własnym imieniu, na własny rachunek i własną odpowiedzialność oraz nie ponoszą, związanego z prowadzeniem działalności, ryzyka gospodarczego<sup>54</sup>.

Zgodnie z ogólną zasadą sformułowaną w art. 20 ust. 1 ustawy o finansach publicznych<sup>55</sup>, jednostka budżetowa pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a swoje dochody odprowadza na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego (tzw. zasada rozliczeń brutto)<sup>56</sup>.

Podobnie jak jednostka budżetowa, także samorządowy zakład budżetowy jest formą organizacyjno-prawną jednostek sektora finansów publicznych. Nie ma on osobowości prawnej i w obrocie prawnym działa w granicach pełnomocnictwa udzielonego przez jednostkę samorządu terytorialnego, w imieniu której podejmuje się czynności prawne<sup>57</sup>. Jest jedynie wydzieloną organizacyjnie i funkcjonalnie częścią jednostki samorządu terytorialnego, która została utworzona w celu realizacji jej statutowych zadań.

Zakład budżetowy jest jednostką odpłatnie wykonującą wyodrębnione zadania i pokrywającą koszty swej działalności z przychodów własnych, ewentualnie z dotacji (przedmiotowych, podmiotowych lub celowych, w łącznej wysokości nieprzekraczającej 50% wydatków, poza dotacjami inwestycyjnymi)<sup>58</sup>.

Podobnie jak w przypadku jednostki budżetowej, majątek, którym zarządza zakład budżetowy, jest własnością jednostki samorządu terytorialnego, a zakład jest jedynie jego użytkownikiem, z kolei jednostka

<sup>53</sup> M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie...*, *op. cit.*, Lex; A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2012, s. 208.

<sup>54</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 2016 r., I FSK 1653/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7BC1224492> (dostęp: 13.07.2019).

<sup>55</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.; dalej: u.f.p.

<sup>56</sup> L. Lipiec, *Finanse publiczne...*, *op. cit.*, Lex; A. Bieńkowska, *VAT w samorządach*, Warszawa 2017, Lex.

<sup>57</sup> B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne...*, *op. cit.*, s. 76.

<sup>58</sup> J. Jagoda, *Komentarz do art. 6 u.s.p.*, *op. cit.*, Lex.

samorządu terytorialnego ponosi odpowiedzialność za zobowiązania utworzonego zakładu budżetowego<sup>59</sup>.

W świetle powyższego należy przyjąć, iż tak jak w przypadku opisywanych wcześniej jednostek organizacyjnych, nieposiadających osobowości prawnej, oraz jednostek pomocniczych, również samorządowe jednostki budżetowe oraz zakłady budżetowe będą podlegały zwolnieniu z opłat, o których mowa w art. 29 ust. 5 i 6 u.k.k.

#### **4. Wykonywanie zadań jednostek samorządu terytorialnego jako przesłanka zwolnienia z opłat, o których mowa w art. 29 ust. 4 i ust. 1 zd. 1 u.k.k.**

##### **4.1. Zadania gminy**

W piśmiennictwie wyrażone zostało kategoryczne stwierdzenie, iż samorząd terytorialny nie jest wartością samą w sobie, ponieważ zarówno z Konstytucji RP (art. 166), jak i z przepisów ustaw samorządowych jednoznacznie wynika, że podstawowym zadaniem organów tego samorządu jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej<sup>60</sup>. W istocie cała działalność gmin i innych jednostek samorządu terytorialnego wykonywana w formach publicznoprawnych, tzn. działalność komunalna, ma na celu realizację zadań publicznych, a tym samym daje się pomieścić w kategorii administracji publicznej<sup>61</sup>.

Zadania gminy obejmują wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań tych należą zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz z zakresu właściwości powiatu lub województwa<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne...*, op. cit., s. 76.

<sup>60</sup> A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Zakamycze 2002, Lex; W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Trójszczeblowy model sądownictwa administracyjnego a jednoinstancyjne postępowanie administracyjne*, PiP 1999, nr 5, s. 24.

<sup>61</sup> C. Sławomir, *Komunalna działalność...*, op. cit., s. 39.

<sup>62</sup> B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne...*, op. cit., s. 69.

Podział zadań gminnych na własne i zlecone występuje w większości ustawodawstw samorządowych państw Europy Zachodniej. Czasami operuje się jedynie podziałem na zadania samorządowe i państwowe (np. we Francji) lub w ogóle nie określa się ich charakteru, odsyłając w tym zakresie do przepisów szczegółowych (np. Wielka Brytania, Dania, Finlandia, Irlandia)<sup>63</sup>.

Gminy realizują wszelkie sprawy (zadania) publiczne związane z jak najszerzej pojętym rozwojem wspólnoty lokalnej (gospodarczym, społecznym, kulturalnym, a nawet cywilizacyjnym). Najważniejsze z nich, tytułem przykładu, wskazane zostały w art. 7 ust. 1 u.s.g. Wyliczenie to, obejmujące 16 zadań, nie jest wyczerpujące i nietrafny jest pogląd, jakoby gminy nie mogły podejmować innych zadań niż te wyraźnie wskazane w przywołanym powyżej przepisie<sup>64</sup>.

Gmina ma do wyboru dwie formy realizacji tych zadań: utworzenie przez gminę jednostki organizacyjnej, której celem byłoby wykonywanie spraw publicznych, albo zawarcie umowy z podmiotem zewnętrznym, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1 u.s.g.). Pierwsza możliwość kreuje jednostkę pozostającą w strukturze organizacyjnej gminy. W drugim przypadku zadania gminy będą wykonywane przez podmiot spoza jej struktury<sup>65</sup>. Nawiązany w ten sposób stosunek prawny między gminą a owym podmiotem będzie stosunkiem cywilnoprawnym, powstanie bowiem na podstawie umowy, a nie na skutek przekazania przez gminę swoich kompetencji owemu podmiotowi<sup>66</sup>.

Podmiotami zewnętrznymi są podmioty prawa handlowego, podmioty pożytku publicznego<sup>67</sup>, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne niebędące własnymi jednostkami gminy. Wykonywanie przez

<sup>63</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 274.

<sup>64</sup> S. Czarnow, *Komunalna działalność...*, *op. cit.*, s. 40.

<sup>65</sup> B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne...*, *op. cit.*, s. 69.

<sup>66</sup> A. Szewc, *Komentarz do art. 9 u.s.g.*, *op. cit.*, Lex.

<sup>67</sup> B.Z. Filipiak, *Zasadność powoływania jednostki budżetowej – o istocie problemu*, *Finanse Komunalne* 2015, nr 1–2, s. 110–119.

nie zadań komunalnych odbywa się na podstawie umowy z gminą. Umowami tymi są w szczególności cywilnoprawne umowy: zlecenie (art. 734–751 k.c.), o dzieło (art. 627–646 k.c.), o roboty budowlane (art. 647–658 k.c.) oraz nienazwane umowy o świadczenie usług (art. 750 k.c.)<sup>68</sup>.

Ustawodawca nie preferuje żadnej z wymienionych form, pozostawiając gminie możliwość wyboru<sup>69</sup>. Teoretycznie gmina może więc całość swoich zadań realizować za pośrednictwem własnych jednostek organizacyjnych lub w całości zlecić je innym podmiotom.

W orzecznictwie administracyjnym podkreśla się, że „z punktu widzenia prawa, z reguły nie ma wymogu, aby gmina realizowała swoje zadania tylko przy pomocy własnych jednostek organizacyjnych, i nie ma przeszkód prawnych do tego, by zadania gminy były realizowane również na podstawie umów prawa cywilnego przez podmioty dotowane z budżetu gminy”. Dalej wskazuje się, że „dotacja (dofinansowanie) jest w tej sytuacji prawną formą realizacji zadania własnego gminy przy pomocy «innego» podmiotu”<sup>70</sup>. W praktyce stosuje się obie formy łącznie: część zadań gmina wykonuje we własnym zakresie, część zleca podmiotom zewnętrznym. Należy jednak podkreślić, że wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną wykazuje pewne cechy specyficzne. Po pierwsze, nie stosuje się wówczas przepisów o zamówieniach publicznych, po drugie – nie jest potrzebne zawieranie przez gminę umów z własną jednostką organizacyjną. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia daną jednostkę i określający przedmiot jej działania<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> A. Szewc, *Komentarz do art. 9 u.s.g., op. cit.*, Lex.

<sup>69</sup> B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne...*, *op. cit.*, s. 69.

<sup>70</sup> Uchwała RIO w Opolu z dnia 28 października 1998 r., 16/97/98, Lex nr 42616.

<sup>71</sup> Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05, Lex nr 180740; P. Zaborniak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05*, Administracja 2006, nr 2, s. 89; A. Szewc, *Komentarz do art. 9 u.s.g., op. cit.*, Lex.

#### 4.2. Zadania powiatu

Mając na uwadze domniemanie kompetencji, co dodatnio wpływa na rzecz gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z art. 164 Konstytucji RP, należy stwierdzić, iż powiat będzie realizował tylko takie zadania o charakterze lokalnym, które przekraczają możliwości realizacyjne gminy. Artykuł 4 u.s.p. wyczerpuje katalog zadań powiatu, przy czym jest to wyliczenie określonych kategorii, w których powiat może wykonywać swoje zadania. Skonkretyzowanie tych zadań należy bowiem do ustaw szczególnych<sup>72</sup>.

Podobnie jak w przypadku gmin, również ustawa o samorządzie powiatowym w art. 6 u.s.p. dopuszcza dwa sposoby realizacji zadań powiatu:

- 1) tworzenie przez powiat własnych jednostek organizacyjnych;
- 2) powierzanie realizacji zadań powiatu innym podmiotom w drodze umów<sup>73</sup>.

Jednak ustawodawca zaznaczył w ust. 2 przedmiotowego artykułu, że: „powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej<sup>74</sup>”.

Jednostka samorządu terytorialnego, w tym powiat, w celu wykonywania zadań może zlecać ich realizację podmiotom określonym w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>75</sup>. Są nimi:

- 1) organizacje pozarządowe, tj. osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku; zalicza się do nich także fundacje i stowarzyszenia (z wyjątkiem fundacji, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego oraz fundacji utworzonych przez partie polityczne);

<sup>72</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 281.

<sup>73</sup> J. Jagoda, *Komentarz do art. 6 u.s.p.*, *op. cit.*, Lex.

<sup>74</sup> M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie...*, *op. cit.*, Lex.

<sup>75</sup> T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 688.

- 2) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>76</sup>, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>77</sup>, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 3) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego<sup>78</sup>.

#### 4.3. Zadania województwa

Województwo samorządowe należy zaliczyć do szczebla regionalnego – i to przesądza o jego zadaniach. Celem działania samorządu województwa jest rozwój cywilizacyjny regionu, na co składa się przede wszystkim jego rozwój ekonomiczny i gospodarczy, prowadzący w konsekwencji do podnoszenia standardu życia mieszkańców<sup>79</sup>.

Przepis art. 8 u.s.w. wskazuje trzy sposoby realizowania zadań przez województwo. Są one podobne do sposobów realizowania zadań publicznych przez pozostałe jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) tworzenie przez województwo własnych jednostek organizacyjnych;
- 2) powierzanie realizacji zadań innym podmiotom w drodze umów<sup>80</sup>. „Inne podmioty”, o których mowa w art. 8 ust. 1 u.s.w., są odrębnymi od województwa bytami prawnymi, pozostającymi poza strukturą organizacyjną komentowanej jednostki samorządu terytorialnego<sup>81</sup>. Są nimi osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne niebędące jednostkami organizacyjnymi województwa. Wykonywanie przez nie zadań samorządowych odbywa się na podstawie umowy z województwem. Umowami tymi są w szczególności cywilnoprawne umowy: zlecenia (art. 734–751 k.c.),

<sup>76</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 380 z późn. zm.

<sup>77</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1153.

<sup>78</sup> J. Jagoda, *Komentarz do art. 6 u.s.p., op. cit.*, Lex.

<sup>79</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 285

<sup>80</sup> A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa...*, *op. cit.*

<sup>81</sup> R. Cybulska, A. Wierzbica, *Komentarz do art. 8 u.s.w., op. cit.*, Lex.

o dzieło (art. 627–646 k.c.), o roboty budowlane (art. 647–658 k.c.) oraz nienazwane umowy o świadczenie usług (art. 750 k.c.);

3) zawieranie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego<sup>82</sup>.

W świetle powyższego, podmiotem realizującym zadania wojewódzkie może być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna, a także jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, jeżeli ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych<sup>83</sup>. Samorząd województwa może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi, regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich<sup>84</sup>.

#### 4.4. Zadania użyteczności publicznej

Zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (u.g.k.). Zgodnie z jej art. 1 ust. 2, gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Mają one służyć realizacji podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli, systemu organów, w tym organów określonych rodzajowo, a także mają związek z dobrem ogólnym (interese publicznym), a nie dobrem indywidualnym. Warto także nadmienić, że zadaniem publicznym jest takie zadanie, za którego realizację jednostka samorządu terytorialnego ponosi w świetle prawa odpowiedzialność<sup>85</sup>.

Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia zadań publicznych, co powoduje trudności w ustaleniu, według jakich kryteriów należy podzielić

<sup>82</sup> A. Szewc, *Ustawa o samorządzie województwa...*, *op. cit.*

<sup>83</sup> R. Cybulska, A. Wierzbica, *Komentarz do art. 8 u.s.w.*, *op. cit.*, Lex.

<sup>84</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 286.

<sup>85</sup> B.Z. Filipiak, *Zasadność powoływania jednostki budżetowej...*, *op. cit.*, Lex.

zadania realizowane przez samorząd terytorialny na publiczne i inne. Przyjmuje się, że katalog zadań użyteczności publicznej „jest otwarty i zmienny, uwarunkowany cyklem życia mieszkańców, warunkami zewnętrznymi oraz ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą, co wymaga dostosowywania świadczenia usług do tych zmian. Stwierdzenie zatem, czy konkretnie świadczone usługi spełniają omówione przesłanki, powinno być dokonywane w okolicznościach konkretnej sprawy, przez odniesienie ich do wyróżnionych cech tych zadań, wskazujących na ich wagę dla społeczności gminnej”<sup>86</sup>.

Zadania użyteczności publicznej, z samej istoty, nie będą stanowiły działalności gospodarczej gmin. Zobowiązanie do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności przez świadczenie usług powszechnie dostępnych zakłada brak uwzględniania takich aspektów, jak istniejąca koniunktura rynkowa, wzrost lub spadek cen, zmiana zakresu i rozmiarów prowadzonej działalności, zawieszenie lub likwidacja działalności w przypadku braku zysku<sup>87</sup>. W tym kontekście uznanie zysku jako podstawowego kryterium funkcjonowania (opłacalności) spowodowałoby zmniejszenie dostępności do usług i rezygnację z bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb, nie zawsze zbiorowych, ale bardziej indywidualnych<sup>88</sup>.

Czym innym jest uczestniczenie w obrocie gospodarczym, a czym innym bycie przedsiębiorcą. Za takim kierunkiem wykładni opowiedziało się orzecznictwo sądowe<sup>89</sup>.

Zadania użyteczności publicznej jednostka samorządu terytorialnego może wykonywać za pośrednictwem utworzonych przez siebie w tym celu jednostek organizacyjnych, w szczególności zakładów budżetowych

<sup>86</sup> D. Sylwestrzak, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda* [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2017, Lex.

<sup>87</sup> K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 9 u.s.g., op. cit.*, Lex.

<sup>88</sup> Wyrok NSA z dnia 16 listopada 1994 r., SA/Łd 2283/94, Wokanda 1995/4/36.

<sup>89</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 września 2007 r., II SA/Bd 537/2007, LexisNexis nr 2217830; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 października 2006 r., II SA/Bd 721/2006, LexisNexis nr 2217847.

lub spółek prawa handlowego (art. 2 u.g.k.), bądź za pośrednictwem innych, organizacyjnie niepowiązanych z gminą podmiotów, osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. W drugim przypadku – na zasadach ogólnych, czyli na podstawie zawartych z nimi umów o wykonywanie zadań (art. 3 ust. 1 u.g.k.). Tak więc ustawodawca określił dwa sposoby realizacji zadań użyteczności publicznej. Pierwszy, kiedy to wykonywanie zadań zostaje przekazane podmiotowi niezależnemu organizacyjnie, gospodarczo i majątkowo od jednostki samorządu terytorialnego. Chodzi tu o osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne niebędące własnymi jednostkami organizacyjnymi. Wówczas odbywa się to na zasadach ogólnych z wykorzystaniem cywilnoprawnej umowy, która jest podstawą powierzenia wykonywania zadań danej jednostki samorządu terytorialnego. Drugą możliwą sytuacją jest wykonywanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań komunalnych we własnym zakresie, tj. przez utworzoną w tym celu własną jednostkę organizacyjną. Wówczas podstawą powierzenia wykonywania zadań jest sam akt organu jednostki samorządu terytorialnego powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania. Nie stosuje się tutaj przepisów o zamówieniach publicznych i nie jest potrzebne zawieranie przez jednostkę samorządu terytorialnego umów z własną jednostką organizacyjną w zakresie zadań, dla których jednostka samorządu terytorialnego powołała tę jednostkę<sup>90</sup>.

O ile drugi z opisanych przypadków, który był już przedmiotem analizy w niniejszym artykule, nie rodzi w opinii autora większych wątpliwości, o tyle sytuacja, w której realizacja zadań zostaje przekazana jednostce lub podmiotowi całkowicie niezależnemu organizacyjnie, gospodarczo i majątkowo od jednostki samorządu terytorialnego, wymaga głębszej analizy, a nawet – co niewykluczone – interwencji ustawodawcy, w celu rozwiania mogących pojawić się w praktyce wątpliwości natury prawnej.

<sup>90</sup> Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F9D258D257> (dostęp: 13.7.2019); wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 sierpnia 2013 r. II SA/Sz 274/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1A1C1D7403> (dostęp: 13.07.2019).

Należy w tym miejscu zadać pytanie, czy zwolnienie z obowiązku uiszczenia opłat, o których mowa w art. 29 ust. 4 i ust. 1 zd. 1 u.k.k., obejmuje także podmioty niezależne organizacyjnie, gospodarczo i majątkowo od jednostki samorządu terytorialnego, z którą podmioty te współpracują w zakresie realizacji jej zadania publicznego lub którym jednostka samorządu terytorialnego powierzyła wykonanie zadania publicznego?

#### **4.5. Umowy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami zewnętrznymi**

Umowa jest podstawą powierzenia wykonywania zadań użyteczności publicznej podmiotom innym niż jednostki organizacyjne utworzone przez jednostkę samorządu terytorialnego<sup>91</sup>, w tym organizacjom pozarządowym (art. 9 ust. 1 u.s.g., art. 6 u.s.p., art. 8 u.s.w. i art. 3 ust. 1 u.g.k.). Ustawodawca nie ogranicza kręgu podmiotów mogących wykonywać zadania gminy na podstawie umowy.

„Innymi podmiotami” w stosunku do gminy będą osoby prawne (inne niż gminne) oraz jednostki organizacyjne mające „ułomną” zdolność prawną<sup>92</sup>. Należy do nich zaliczyć np. „niepubliczne” kapitałowe i osobowe spółki handlowe, stowarzyszenia, przedsiębiorstwa państwowe, izby gospodarcze i inne organizacje samorządu gospodarczego, związki zawodowe, organizacje samorządów zawodowych, „niepubliczne” fundacje. Do tej kategorii trzeba zaliczyć również spółki kapitałowe, w których udział gminy jest mniejszy niż 100%. Wyodrębnienie organizacji pozarządowych może wynikać z tego, że stanowią one w praktyce najliczniejszą grupę podmiotów, które realizują zadania gmin<sup>93</sup>.

Na mocy umowy zawartej z podmiotem zewnętrznym, ale jednocześnie niepodporządkowanym jednostce samorządu terytorialnego, podmiot ten przyczynia się do realizacji zadania publicznego jednostki

<sup>91</sup> C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej...*, *op. cit.*, Lex.

<sup>92</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 maja 2008 r., II SA/GI 275/08, LexisNexis nr 2217883.

<sup>93</sup> K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 9 u.s.g.*, *op. cit.*, Lex.

samorządu terytorialnego. Powiązanie organizacyjne między kontrahentem a jednostką samorządu terytorialnego przybiera zatem formę współdziałania, stanowiącą pewną postać powiązania organizacyjnego i funkcjonalnego między podmiotami administrującymi, niezależnymi od siebie. Jedną z podstawowych cech takiego współdziałania będzie brak organizacyjnego podporządkowania między podmiotami zmierzającymi do osiągnięcia wspólnego celu<sup>94</sup>.

W ocenie autora, podmiot zewnętrzny, wykonując na podstawie umowy zadania jednostki samorządu terytorialnego, mimo jego niepodporządkowania tej jednostce, pozostaje z nią w organizacyjnej oraz funkcjonalnej zależności. Z tego też względu należy przyjąć, iż w zakresie realizacji zadania publicznego jednostki samorządu terytorialnego podmiot ten, na podstawie powyższych okoliczności, powinien być zwolniony z obowiązku ponoszenia opłat, o których mowa w art. 29 ust. 4 i ust. 1 zd. 1 u.k.k.

#### **4.6. Działalność gospodarcza i gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego**

W piśmiennictwie wyrażane są poglądy, zgodnie z którymi działalność jednostki samorządu terytorialnego w zakresie użyteczności publicznej nie jest działalnością gospodarczą, lecz jest gospodarką komunalną<sup>95</sup>. W doktrynie zwraca się uwagę, że podmiotami wykonującymi zadania w zakresie gospodarki komunalnej mogą być:

- 1) jednostki samorządu terytorialnego – gmina, powiat, województwo;
- 2) osoby prawne;
- 3) jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej<sup>96</sup>.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazuje się z kolei, że wśród wielu przejawów działalności gminy jako korporacji publicznoprawnej

<sup>94</sup> A. Matan, *Komentarz do art. 9 u.s.g.* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2018, Lex.

<sup>95</sup> J. Jagoda, *Komentarz do art. 6 u.s.p., op. cit.*, Lex.

<sup>96</sup> M. Pisz, *Zarządzanie sprawami wspólnymi...*, *op. cit.*, Lex.

mieści się także działalność gospodarcza. Stanowi ona specyficzną część gospodarki komunalnej, mogącą przybierać charakter zarówno komercyjny, jak i niekomercyjny<sup>97</sup>. W tych wypadkach gmina, a ściślej – powołane lub utworzone przez nią jednostki są zatem przedsiębiorcą (podmiotem gospodarczym)<sup>98</sup>.

Działalność gospodarcza gmin, powiatów i województw nie podlega przepisom prawa przedsiębiorców. Podmioty te, choć pośrednio lub bezpośrednio uczestniczą w obrocie gospodarczym, nie są przedsiębiorcami, a ich zadania nie polegają na prowadzeniu działalności gospodarczej w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. prawo przedsiębiorców<sup>99</sup>.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.s.g. „gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie”, którą jest ustawa o gospodarce komunalnej. W myśl regulacji tej ustawy, użyteczność publiczna obejmuje zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, mające na celu bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych<sup>100</sup>.

Artykuł 2 u.g.k., regulujący formy prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego działalności gospodarczej (a nawet związków i porozumień komunalnych – art. 5 u.g.k.), stanowi jedynie wskazanie preferowanych form prowadzenia gospodarki komunalnej, ale nie zawiera wyczerpującego katalogu<sup>101</sup>. Zgodnie z treścią tego przepisu, w zakresie zadań użyteczności publicznej jednostka samorządu terytorialnego

<sup>97</sup> Uchwała SN z dnia 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92, OSN CP 1993/5/79; uchwała SN z dnia 9 marca 1993 r., III CZP 156/92, OSN CP 1993/9/152; uchwała SN z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSN C 1995/5/72 oraz postanowienie SN z dnia 19 października 1999 r., III CZ 112/99, OSN C 2000/4/78.

<sup>98</sup> Postanowienie SN z dnia 19 października 1999 r. III CZ 112/99, OSN C 2000/4/78.

<sup>99</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 646 z późn. zm.

<sup>100</sup> M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie..., op. cit.* Lex; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 226 i n.

<sup>101</sup> Postanowienie SN z dnia 21 lipca 2011 r., V CZ 49/2011, LexisNexis nr 5158343; K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 9 u.s.g., op. cit.*, Lex.

może prowadzić działalność gospodarczą w szczególności w formie samorządowego zakładu budżetowego oraz spółek prawa handlowego<sup>102</sup>. Poza samorządowym zakładem budżetowym, gospodarkę komunalną można prowadzić w formie jednostki budżetowej (art. 10–12 u.f.p.)<sup>103</sup>.

Gospodarkę komunalną można prowadzić nie we wszystkich formach spółek handlowych. Gmina może skorzystać z formy spółki akcyjnej lub spółki z o.o., czyli kapitałowych spółek handlowych. Co do zasady, nie jest dopuszczalne korzystanie ze spółki jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej. Prowadzenie gospodarki komunalnej jest dopuszczalne również w innych formach przewidzianych obowiązującymi przepisami. Takim przykładem jest fundacja. Nie wyklucza się również, że gmina, prowadząc gospodarkę komunalną, będzie korzystać z formy przedsiębiorstwa państwowego. Sytuacja taka powstanie wówczas, gdy wojewoda lub minister (pełniący funkcję organu założycielskiego wobec przedsiębiorstwa państwowego) przekazał przedsiębiorstwo gminie po dniu 1 lipca 1997 r. (art. 2 ustawy z 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce komunalnej<sup>104</sup>)<sup>105</sup>.

Należy jednak podkreślić, iż spotyka się również zdania mówiące, iż w obowiązującym stanie prawnym gmina nie może prowadzić działalności gospodarczej. Tworzenia bowiem spółki handlowej bądź przystępowania do niej nie można uznać za przejaw działalności gospodarczej<sup>106</sup>. Ta sama spółka z udziałem gminy (nawet 100%) jest odrębnym przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą we własnym imieniu i na własny rachunek, a nie gminą<sup>107</sup>.

Zgodnie jednak wskazuje się, że „działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego poza sferą użyteczności publicznej jest działalnością zarobkową”<sup>108</sup>. Element zarobkowy nie pozwala na jednoznaczne

<sup>102</sup> M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie...*, *op. cit.*, Lex.

<sup>103</sup> K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 9 u.s.g.*, *op. cit.*, Lex.

<sup>104</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 199, poz. 1937.

<sup>105</sup> K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 9 u.s.g.*, *op. cit.*, Lex.

<sup>106</sup> Uchwała SN z dnia 14 marca 1995 r., III CZP 6/95, OSNC 1995/5/72.

<sup>107</sup> K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 9 u.s.g.*, *op. cit.*, Lex.

<sup>108</sup> Wyrok NSA z dnia 30 marca 1994 r., SA/Łd 224/93, Lex nr 1688185.

odróżnienie działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej od działalności komercyjnej, bowiem w judykaturze oraz nauce prawa słusznie zauważa się, że jednostki samorządu, wykonując zadania w drodze działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej, „mogą urzeczywistniać określone zamiary zarobkowe związane z dążeniem do osiągnięcia zysków”<sup>109</sup>. Dotychczas w judykaturze za działalność komercyjną uznano m.in.: „prowadzenie płatnych usług parkingowych przez powiat”<sup>110</sup>, „współdział w spółce prawa handlowego, której podstawowa działalność polega na prowadzeniu wyczynowej działalności sportowej nastawionej na osiągnięcie zysku”<sup>111</sup>, „działalność w zakresie przechowywania dokumentacji o czasowym okresie przechowywania”<sup>112</sup>, „zarządzanie nieruchomościami, w których gmina ma udziały”<sup>113</sup>.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.s.p., powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej<sup>114</sup>.

W odniesieniu do powiatu działalność gospodarcza w zakresie użyteczności publicznej oznacza wykonywanie zadań własnych powiatu (art. 4 ust. 1 u.s.p.) w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty (mieszkańców powiatu). Zakres pojęcia użyteczności publicznej jest zatem węższy niż zakres zadań powiatu; dotyczy ono bowiem tylko zadań własnych (nie dotyczy zadań określonych w sposób ogólny w art. 4 ust. 3 i ust. 4 u.s.p., a które można określić mianem zadań zleconych), a ponadto realizacja części zadań powiatu nie jest bezpośrednio powiązana z bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniem potrzeb wspólnoty i nie jest realizowana w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych<sup>115</sup>.

A. Matan podaje następujące elementy określające charakter działalności gospodarczej powiatu:

<sup>109</sup> Wyrok SA w Poznaniu z dnia 4 lipca 2006 r., IACa 232/06, Lex nr 214294.

<sup>110</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 27 kwietnia 2011 r., NK.I-7.4131-I-109/11, Dz.Urz. Woj. Wielk. Nr 153 poz. 2495.

<sup>111</sup> Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2003 r., ISA/Gd 1968/02, Lex nr 682122.

<sup>112</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 października 2009 r., ISA/Wr 1015/09, Lex nr 576762.

<sup>113</sup> D. Sylwestrzak, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego...*, *op. cit.*, Lex; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 stycznia 2013 r., II SA/Ol 1369/12, Lex nr 1298594.

<sup>114</sup> M. Augustyniak, T. Moll, *Tworzenie...*, *op. cit.*, Lex.

<sup>115</sup> J. Jagoda, *Komentarz do art. 6 u.s.p.*, *op. cit.*, Lex.

- 1) działalność ta nie jest realizowana w warunkach wolności gospodarczej (w każdym razie istnieją w tym zakresie pewne ograniczenia);
- 2) zakres przedmiotowy działalności gospodarczej wyznaczają zadania publiczne nałożone na powiat;
- 3) nie jest to działalność ukierunkowana na osiągnięcie zysku;
- 4) działalność ta nakierowana jest na zaspokajanie gospodarczych potrzeb wspólnoty lokalnej (mieszkańców powiatu);
- 5) przedmiotem tej działalności w zasadniczej części jest świadczenie usług publicznych, nie można jednak wykluczyć działalności wytwórczej, budowlanej czy nawet handlowej, o ile mieści się ona w zadaniach powiatu;
- 6) nie zawsze jest prowadzona na rachunek powiatu (czasem na rachunek samodzielnych podmiotów gospodarczych);
- 7) uczestnictwo powiatu w obrocie gospodarczym ma charakter szczególny, bowiem „produkty” takiej działalności nie trafiają na rynek, ale są skierowane do skonkretyzowanego odbiorcy. Uczestnictwo to odbywa się za pomocą instrumentów cywilnoprawnych oraz administracyjno-prawnych<sup>116</sup>.

Ograniczenie działalności gospodarczej powiatu do sfery użyteczności publicznej spotkało się ze sprzeciwem doktryny, wskazującej na nieuzasadnione zróżnicowanie statusu powiatów oraz pozostałych jednostek samorządu terytorialnego w sferze gospodarczej. Gmina może bowiem prowadzić działalność gospodarczą także poza sferą użyteczności publicznej, na zasadach określonych w ustawie o gospodarce komunalnej. Z kolei województwo samorządowe może poza sferą użyteczności publicznej tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych i wydawniczych służących rozwojowi województwa<sup>117</sup>.

<sup>116</sup> A. Matan, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji*, por red. G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 234.

<sup>117</sup> J. Jagoda, *Komentarz do art. 6 u.s.p., op. cit.*, Lex.

Zdaniem autora niniejszego opracowania, dopóki zaspokajanie zbiorowych potrzeb określonych w ustawach samorządowych odbywa się na etapie realizacji zadań statutowych, to taka działalność nie jest działalnością gospodarczą. Jeżeli natomiast w następnym etapie jednostka samorządu terytorialnego rozpocznie działalność polegającą na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze usług powszechnie dostępnych, to wtedy jej działalność będzie działalnością gospodarczą.

W związku z powyższym należy zadać pytanie, czy jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty i jednostki działające w ich imieniu, które wykonują swoją działalność poza sferą użyteczności publicznej, również podlegają zwolnieniu z obowiązku uiszczenia opłat, o których mowa w art. 29 ust. 4 i ust. 1 zd. 1 u.k.k.? W opinii autora niniejszego artykułu, element zarobkowy nie pozwala na jednoznaczne odróżnienie działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej od działalności komercyjnej, ponieważ jednostki samorządu, wykonując zadania w drodze działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej, mogą urzeczywistniać określone zamiary zarobkowe związane z dążeniem do osiągania zysków.

## 5. Podsumowanie

W opinii autora niniejszego opracowania, użyte w treści art. 29 u.k.k. sformułowanie „jednostka samorządu terytorialnego” powoduje niejasną sytuację interpretacyjną, z którą zmuszony będzie zmierzyć się przede wszystkim komornik sądowy na etapie stosowania prawa. Problematiczne jest nie tylko ustalenie stopnia, kryteriów oraz zakresu powiązań strukturalnych i zadaniowych jednostek samorządu terytorialnego z podmiotem zewnętrznym, ale przede wszystkim różnorodność podmiotów, które mogą tworzyć jednostki samorządu terytorialnego celem realizacji ich zadań.

Aktualne brzmienie art. 29 ust. 5 i 6 u.k.k. może prowadzić do wniosku, iż z ponoszenia opłat wymienionych w tym przepisie powinny być zwolnione nie tylko jednostki samorządu terytorialnego *sensu stricto*, tj. gmina, powiat i województwo, ale także:

- 1) podmioty, które nie posiadają odrębnej osobowości prawnej ani zdolności prawnej, zaś nabywając prawa i zaciągając zobowiązania, działają w ramach osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego, która je utworzyła;
- 2) samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej ani własnego majątku;
- 3) jednostki pomocnicze jednostek samorządu terytorialnego;
- 4) samorządowe jednostki budżetowe oraz zakłady budżetowe;
- 5) podmioty niezależne organizacyjnie, gospodarczo i majątkowo od jednostek samorządu terytorialnego, z którymi podmioty te współdziałają w zakresie realizacji ich zadań publicznych lub którym powierzono wykonanie zadania publicznego;
- 6) jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty i jednostki działające w ich imieniu, które wykonują swoją działalność w sferze użyteczności publicznej, a nawet poza nią.

W świetle poczynionych rozważań należy postulować dokonanie przez ustawodawcę jasnego i wyczerpującego określenia katalogu podmiotów, od których nie pobiera się opłat, o czym mowa w art. 29 ust. 5 i 6 u.k.k., lub co najmniej kryteriów, na podstawie których komornik sądowy będzie mógł ocenić, czy dany podmiot kwalifikuje się do zwolnienia go z opłat wymienionych w art. 29 ust. 4 i ust. 1 zd. 1 u.k.k.

# Egzekucja obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych

Marlena Anna Kaczmarek

Bądź na bieżąco z aktualnymi przepisami  
dotyczącymi postępowania eksmisyjnego!

Cena standardowa ~~89 PLN~~  
Cena w subskrypcji

66,75 PLN



KSIAŻKĘ MOŻESZ ZAMÓWIĆ NA

[WWW.SKLEP.CURRENTA.PL](http://WWW.SKLEP.CURRENTA.PL)

STRESZCZENIE ***Split payment*** w kontekście zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej oraz art. 1025 k.p.c.

*Artykuł koncentruje się na analizie aktualnych rozwiązań prawnych dotyczących mechanizmu split payment w kontekście zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej. Autor wskazuje, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego mogą wypaczyć sens niektórych przepisów dotyczących split payment. W świetle coraz szerszego stosowania omawianego mechanizmu coraz częściej może dochodzić do kolizji przepisów. Artykuł odpowiada na pytania dotyczące ewentualnej odpowiedzialności komorników sądowych oraz zakresu zmian, jakich należy dokonać w celu rozwiązania istniejącego problemu.*

**Słowa kluczowe:** egzekucja sądowa, split payment, mechanizm podzielonej płatności, zbieg egzekucji, art. 1025 k.p.c.

-----

SUMMARY ***Split Payment*** in the Context of Concurrence of Court and Administrative Enforcement and Art. 1025 Code of Civil Procedures

*The article focuses on analysing current legal solutions that concern the split payment mechanism in the context of concurrence of court and administrative enforcement. The author indicates that regulations of the Code of Civil Procedures may distort the sense of certain regulations that concern split payment. In the light of expanding the application of this mechanism, there may be a growing number of collisions of regulations. The article answers questions about the potential liability of bailiffs and the scope of changes that need to be introduced in order to solve the present problem.*

**Keywords:** court enforcement, split payment, split payment mechanism, concurrence of enforcement, art. 1025 Code of Civil Procedures

# *Split payment* w kontekście zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej oraz art. 1025 k.p.c.

## **1. Wprowadzenie**

Jak wynika ze statystyki MS-Kom 23<sup>1</sup> za rok 2016, egzekucja z wierzytelności z rachunków bankowych (dalej: egzekucja z rachunków bankowych) znajduje się na drugim miejscu spośród wszystkich sposobów egzekucji pod kątem liczby dokonanych zajęć.

Powyższe dane nie powinny dziwić, gdyż w praktyce zajęcie rachunku bankowego stanowi najszybszy i najprostszy sposób egzekwowania dochodzonych należności. Niemniej należy stwierdzić, że ten sposób egzekucji jest prawdopodobnie najbardziej znormatywizowany spośród wszystkich. Bezpośrednio lub pośrednio jest bowiem regulowany przez przepisy Kodeksu postępowania cywilnego<sup>2</sup>, prawo bankowe<sup>3</sup>, ustawę

---

<sup>1</sup> Informacja Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 31 lipca 2017 r. nr DSF-II-082-224/17.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1460); dalej: k.p.c.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 2187, 2243, 2354; Dz.U. z 2019 r., poz. 326, 730, 875, 1074, 1358).

o SKOK<sup>4</sup> czy inne ustawy, jedynie pośrednio ograniczające możliwość prowadzenia egzekucji. Pomimo iż zmiany, jakie zaszły na przestrzeni ostatnich lat, dotyczące egzekucji z rachunków bankowych, ocenia się pozytywnie, to należy wskazać, że przyniosły one także wiele problemów, które najczęściej analizowane były dopiero w obliczu faktów dokonanych. Za przykład można tu podać program „Rodzina 500+”, który mimo wcześniejszych sygnałów środowiska komorniczego o braku jasnych regulacji w kontekście postępowania egzekucyjnego, został unormowany dopiero po fali medialnych doniesień o zajmowaniu środków pochodzących z tego programu.

Mnogość norm i pewna niejasność co do wzajemnego ich stosowania nie jest jedynym wyzwaniem związanym z omawianym sposobem egzekucji. Do dziś brakuje (przynajmniej formalnie) jednolitego stanowiska wśród komorników sądowych czy sędziów rozstrzygających skargi na czynności komorników co do tego, jakie dokładnie środki znajdujące się na rachunku bankowym podlegają egzekucji. Ten brak jasności stanowi przykład, jakie problemy może stwarzać praktyka, nawet w obliczu tego, gdy przepisy prawa wydają się dość jednoznaczne.

Dalsze rozważania w tym temacie nie stanowią *essentialia negotii* przedmiotowego artykułu. Zainteresowanych głębszym zbadaniem tego tematu odesłać należy do artykułu I. Kunickiego, który bardziej kompleksowo omawia tę materię<sup>5</sup>.

Jeszcze na wstępie warto wskazać, że niniejszy artykuł nie traktuje o problemie utraty bądź zachowania pierwotnego przymiotu środków znajdujących się na rachunkach bankowych czy wręcz analizy tego charakteru.

Do dziś praktyka jest źródłem różnych wątpliwości pojawiających się podczas egzekucji z rachunków bankowych. Jednym z nich, który nie doczekał się kompleksowych regulacji, co wkrótce zaowocować może

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2386, 2243; z 2019 r., poz. 326, 730, 875, 1018, 1495).

<sup>5</sup> I. Kunicki, *W kwestii dopuszczalności zastosowania przy egzekucji z rachunku bankowego ograniczeń egzekucji z innych wierzytelności pieniężnych*, PPE 2018, nr 3, s. 5–21.

źródłem sporu, jest mechanizm *split payment*. Nadal stanowi on pewne *novum* w polskim prawie i rodzi więcej pytań niż odpowiedzi, gdy zestawimy go z przepisami dotyczącymi egzekucji sądowej.

## 2. *Split payment*

Używane w niniejszym artykule pojęcie *split payment*<sup>6</sup> nie ma definicji legalnej w polskim prawie. *Split payment* to nic innego jak angielskie określenie **mechanizmu podzielonej płatności**, o którym traktuje rozdział 1a. ustawy o podatku od towarów i usług<sup>7</sup>. Dalsze posługiwanie się angielskim odpowiednikiem wynikać będzie z faktu, że przyjął się on lepiej nie tylko w stylu potocznym, ale i społecznej świadomości.

Rozwinięcia pojęcia *split payment* należy się doszukiwać w art. 108a ust. 2 wymienionej ustawy, który nie definiuje go poprzez wprowadzenie definicji legalnej, ale poprzez wskazanie, na czym ten mechanizm polega, czyli:

- na zapłacie kwoty odpowiadającej całości albo części kwoty podatku wynikającej z otrzymanej faktury na rachunek;
- zapłacie całości albo części kwoty odpowiadającej wartości sprzedaży netto wynikającej z otrzymanej faktury na rachunek bankowy albo na rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, dla których jest prowadzony rachunek VAT, albo jest rozliczana w inny sposób.

Dla przykładu: mając do zapłacenia 123 zł brutto przy 23% stawce VAT, kontrahent dokonuje płatności z rozbiem kwoty: 100 zł na rachunek kontrahenta, a 23 zł na specjalny rachunek VAT. Nie jest to jedyny scenariusz płatności *split payment*, ale jedyny, który liczy się w kontekście niniejszego opracowania.

<sup>6</sup> Zgodnie z obowiązującą w polszczyźnie zasadą odmienności wyrazów, wyrazy obce także podlegają odmianie. Jedynie w wyjątkowych wypadkach odchodzi się od tej zasady. Więcej zob.: <https://sjp.pwn.pl/poradnia/haslo/odmiana-obcych-nazw-wlasych;13285.html> (dostęp: 27.03.2019).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2174, 2193, 2215, 2244, 2354, 2392 2433; z 2019 r., poz. 675, 1018, 1495, 1520.); dalej: ustawa o VAT.

Jak wskazuje W. Modzelewski, mechanizm podzielonej płatności istnieje tylko w relacji między podatnikami VAT. Jest systemem dobrowolnym i działa wyłącznie w przypadku zapłaty przelewem bankowym (a nie np. gotówką, kartą płatniczą, kompensatą, przekazem pocztowym)<sup>8</sup>.

Innym przepisem, który należy w tym miejscu przywołać, jest art. 62b ust. 1 prawa bankowego. Wskazuje on katalog zamknięty środków, którymi może zostać uznany rachunek VAT.

Warto podkreślić, że *split payment* jako rozwiązanie dostępne jest jedynie dla wybranych podmiotów (ograniczenie podmiotowe) i dla wybranych środków (ograniczenie przedmiotowe). Jakie znaczenie w kontekście egzekucji z rachunków bankowych mają powyższe rozważania?

Otóż zgodnie z art. 62d prawa bankowego, środki pieniężne zgromadzone na rachunku VAT (bądź rachunku rozliczeniowym) są wolne od zajęcia na podstawie sądowego lub administracyjnego tytułu wykonawczego dotyczącego egzekucji lub zabezpieczenia innych należności niż podatek od towarów i usług. Dotychczas, jeśli na rachunek dłużnika wpływała przykładowa kwota 123 zł (100 zł netto, 23 zł VAT), to komornik był uprawniony do zajęcia całej tej kwoty. Fakt, że dłużnik miał obowiązek odprowadzić podatek w wysokości 23 zł, nie był źródłem zainteresowania ani komornika, ani urzędu skarbowego (na tym etapie). Dopiero administracyjny tytuł wykonawczy upoważniał urząd skarbowy do wyegzekwowania tej kwoty od dłużnika. Do momentu wydania administracyjnego tytułu wykonawczego, należności stwierdzone tytułem, na podstawie którego komornik prowadził postępowanie egzekucyjne, miały „pierwszeństwo” w stosunku do kwoty podatku.

Aktualnie, przepisy wprowadzają wyjątek od tej zasady, sprawiając, że należności podatkowe niestwierdzone żadnym tytułem (nawet fakturą VAT), a jedynie przelewem od kontrahenta, nie podlegają egzekucji. Dobrowolność omawianego rozwiązania skutkuje tym, że *de facto* to od płatnika faktury zależy, jakie środki będą podlegały egzekucji, a jakie nie.

<sup>8</sup> W. Modzelewski, *Komentarz do ustawy o podatku od towarów i usług. Komentarz do art. 108a*, Legalis 2019.

Analiza i ocena przytoczonych przepisów nie stanowi wprawdzie tematu niniejszego artykułu, jednak dokładniej przeanalizowany zostanie art. 62d prawa bankowego.

### **3. Bezwzględny zakaz egzekucji?**

Niemożność prowadzenia egzekucji ze środków zgromadzonych na rachunku VAT bądź rachunku rozliczeniowym ma charakter zasady, od której obowiązuje jeden wyjątek. Wyjątek ten występuje wówczas, gdy organ egzekucyjny prowadzi egzekucję z rachunku bankowego na podstawie tytułu wykonawczego dotyczącego należności wynikających z podatku od towarów i usług (dalej: należności VAT). Takim organem, w pierwszej kolejności, będzie administracyjny organ egzekucyjny, gdyż jedynie administracyjny tytuł wykonawczy może dotyczyć należności z tytułu VAT. Wskazać jednak należy, że może dojść do sytuacji, w której środki zgromadzone na rachunku VAT bądź rachunku rozliczeniowym<sup>9</sup> będą podlegać egzekucji i służyć zaspokojeniu innych roszczeń, aniżeli tych z tytułu VAT.

Mowa o sytuacji, w której egzekucja wobec jednego dłużnika (posiadającego rachunek VAT) prowadzona jest zarówno przez komornika sądowego (dalej: komornika), jak i administracyjny organ egzekucyjny. Charakter należności dochodzonych przez komornika nie ma znaczenia na tym etapie rozważań, natomiast kluczowe są tu dwa inne czynniki. Pierwszy z nich dotyczy charakteru dochodzonych należności przez administracyjny organ egzekucyjny i muszą one wynikać z VAT. Drugi czynnik dotyczy chronologii dokonanych zajęć przez wymienione organy.

Zgodnie bowiem z art. 773 § 1 k.p.c., w przypadku zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej do tej samej rzeczy albo prawa majątkowego, egzekucje do tej rzeczy albo prawa majątkowego prowadzi łącznie ten sądowy albo administracyjny organ egzekucyjny, który jako pierwszy

---

<sup>9</sup> Używane dalej w artykule pojęcie „rachunku VAT” będzie – dla celów językowych – oznaczać zarówno rachunek VAT, jak i rachunek rozliczeniowy.

dokonał zajęcia<sup>10</sup>. Z tego też względu kluczowe w omawianym scenariuszu jest, by to komornik jako pierwszy wszczął egzekucję z rachunku bankowego dłużnika. W następstwie zbiegu egzekucji, administracyjny organ egzekucyjny przekaze komornikowi dokumenty, o których mowa w art. 62b § 1 u.p.e.a., a komornik będzie prowadzić dalej egzekucję ze składnika majątku, wobec którego doszło do zbiegu. W przypadku, w którym na zajętych rachunkach znajdują się środki i egzekucja okazuje się być – nawet jeśli tylko częściowo – skuteczna, dochodzimy do *meritum* niniejszego artykułu. Jeżeli bowiem komornik posiada już tytuł wykonawczy dotyczący należności wynikających z podatku od towarów i usług, to zgodnie z art. 62d prawa bankowego, może skierować egzekucję do rachunku VAT (a dokładniej – kontynuować egzekucję z tego rachunku na podstawie zajęcia dokonanego przez administracyjny organ egzekucyjny). W wyniku tych działań na rachunek komornika trafiają środki zarówno ze „zwykłego” rachunku dłużnika, jak i rachunku VAT, a komornik, prowadząc egzekucję na rzecz co najmniej dwóch wierzycieli, zobowiązany będzie dokonać podziału uzyskanych kwot zgodnie z art. 1025 k.p.c.

#### **4. Stosunek art. 1025 k.p.c. wobec środków uzyskanych z rachunku VAT**

Zgodnie z art. 1025 § 1 k.p.c., należności, do których stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa<sup>11</sup>, podlegają zaspokojeniu w kategorii 7. Dział III Ordynacji podatkowej traktuje o zobowiązaniach podatkowych *sensu largo*, a zatem zaliczają się do nich również zobowiązania z tytułu VAT.

W najczęściej spotykanym scenariuszu należności podatkowe zostaną wyegzekwowane z pierwszeństwem przed zwykłymi należnościami

<sup>10</sup> Tę samą regulację zawiera art. 62 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. 2019 r., poz. 1438), dalej: u.p.e.a.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 900, 924, 1018).

wierzycieli (które zaliczają się do kategorii 9) i sygnalizowany problem nigdy nie wystąpi. Po zaspokojeniu wierzyciela uprzywilejowanego (urzędu skarbowego) komornik uchyli zajęcie z rachunku VAT i dalej będzie prowadzić egzekucję z rachunku bankowego na dotychczasowych zasadach. Inaczej jednak kształtuje się sytuacja, gdy komornik prowadzi dotychczasowe postępowanie na rzecz wierzyciela bardziej uprzywilejowanego lub tej samej kategorii co urząd skarbowy, czyli wierzycieli zaspokajanych w kategorii 1–7. Należy dodać, że w praktyce, w każdym postępowaniu egzekucyjnym występują należności kategorii pierwszej w postaci kosztów egzekucyjnych takich jak chociażby koszty korespondencji. Niekiedy koszty te mogą obejmować inne należności wynikające z art. 6 ustawy o kosztach komorniczych<sup>12</sup> i wynosić nawet kilkaset lub kilka tysięcy złotych.

Pytania, jakie pojawiają się w takiej sytuacji, brzmią następująco: czy komornik może na podstawie aktualnych przepisów prawa dokonać podziału należności przekazanych z rachunku VAT na poczet innych należności, aniżeli tylko tych wynikających z VAT? Co jest podstawą prawną ewentualnych działań? I drugie pytanie: czy komornik ma w ogóle techniczne narzędzia do oceny, skąd pochodzą przekazane środki?

Zacząć należy od odpowiedzi na drugie pytanie. Co do zasady, bank, przekazując środki z rachunku, wskazuje jedynie dłużnika oraz sygnaturę sprawy z dopiskiem „spłata całości” lub „realizacja zajęcia”. Wyjątkowo bank podaje informację, że środki pochodzą np. z dotacji unijnych, umożliwiając komornikowi w jakikolwiek sposób ich identyfikację. Niektóre banki tworzą specjalne konta techniczne, na które najpierw spływają środki z rachunku(ów) bankowego dłużnika, które następnie przekazywane są na rachunek komornika. Ponieważ rachunek VAT posiada swój odrębny numer, bank, realizując zajęcie, prawdopodobnie przekaże środki z dwóch rachunków (rozliczeniowego i VAT), jednak komornik nie ma obowiązku weryfikacji, z jakiego rachunku środki

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz.U. z 2018 r., poz. 770, 2244; z 2019 r., poz. 1469).

zostały przekazane ani nie dysponuje informacjami (co do zasady), czy dłużnik posiada konto VAT i jaki jest numer tego rachunku. Brak zarówno osobistych, jak i zasłyszanych informacji nie pozwala na jednoznaczne skonstatowanie, czy komornik będzie uzyskiwał od banku informacje o charakterze przekazywanych środków. Dotychczasowa praktyka w sprawach podobnych wskazuje, że komornik może mieć bardzo ograniczoną wiedzę w tej materii. Tym bardziej, że nie ma przepisu, który obligowałby bank do udzielenia samoistnie takiej informacji, a komornika do jej uzyskania. Czy stan wiedzy co do charakteru otrzymywanych środków ma jakikolwiek wpływ na dalsze czynności podejmowane przez komornika?

Analizy wymaga tutaj przepis art. 62d prawa bankowego, który stanowi, że środki zgromadzone na rachunkach, są „wolne od zajęcia”. Literalna wykładnia tej regulacji prowadzi do konkluzji, że ochrona środków nie ma charakteru bezwzględneho, tzn. że środki, o których mowa, nie podlegają egzekucji w ogóle, a jedynie, że mogą zostać przez bank przekazane w konkretnej sytuacji – czyli na zaspokojenie należności wynikających z tytułu wykonawczego dotyczącego należności VAT. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy<sup>13</sup>, przyjęcie takiego rozwiązania pozwoli zapewnić stabilność wpływów z podatku od towarów i usług, co w oczywisty sposób przełoży się na wysokość środków, które będą mogły być w wyższej kwocie przeznaczone na realizację określonych celów, np. polityki społecznej.

Mając na uwadze przytoczone uzasadnienie, należy wskazać, iż celem tej regulacji było zapewnienie wpływu omawianych środków prosto do budżetu państwa bez obawy, że zostaną one potracone na rzecz jakichkolwiek innych należności. W pewnym uproszczeniu: to, co już znajduje się na rachunku VAT, stanowi w zasadzie pewny dochód Skarbu Państwa. Celem przepisu było zatem umożliwienie przekazania środków na

---

<sup>13</sup> *Vide* uzasadnienie projektu ustawy z dnia 27 września 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1864 Sejmu VIII kadencji).

rachunku VAT wyłącznie temu organowi, który zajmuje się egzekwowaniem należności z tytułu VAT. Jedynie gwarancja, że zajęte środki i tak trafią do budżetu państwa, stanowi pozytywną przesłankę do ich zajęcia. Wykładnia celowościowa prowadzi zatem do innych konkluzji niż wykładnia literalna komentowanego przepisu. Należy jednak stwierdzić, że aktualna konstrukcja przepisów prawa bankowego, jak i k.p.c. **nie pozwala** komornikowi na podejmowanie działań „zgodnych z duchem prawa”, bez narażania się na odpowiedzialność. Dowodów na poparcie tego twierdzenia jest kilka.

Pierwszy z nich opiera się na podstawowych zasadach wykładni prawa, które stanowią, że wyjątków (a do takich zalicza się art. 62d prawa bankowego) nie interpretuje się rozszerzająco. Ponieważ omawiany przepis nie stanowi o tym, co dalej dzieje się z już przekazanymi środkami, komornik nie jest uprawniony do dalszej wykładni (na podstawie tego przepisu), jak z otrzymanymi środkami postępować. Tę materię reguluje art. 1025 k.p.c., gdyż zgodnie z art. 773 § 5 k.p.c., komornik prowadzi łącznie egzekucje w trybie dla niego właściwym, a tym samym obowiązują go przede wszystkim przepisy k.p.c.

Kolejnym czynnikiem jest argument *per analogiam* i dotyczy on egzekucji alimentów. Zgodnie z art. 87 Kodeksu pracy<sup>14</sup>, przy egzekucji należności innych niż alimentacyjne wysokość potrąceń nie może przekraczać połowy wynagrodzenia (wraz innymi ograniczeniami wynikającymi z przytoczonego przepisu). Gdy należności mają charakter alimentacyjny, suma potrąceń nie może przekraczać trzech piątych wynagrodzenia.

Jeśli jednak komornik prowadzi egzekucje obydwu świadczeń (alimentacyjnych i innych), suma, jaką pracodawca obowiązany jest przekazać, wynosi trzy piąte wynagrodzenia, nawet jeśli tylko część tej kwoty całkowicie zaspokaja należności alimentacyjne. Ponadto, brak jasnych rozwiązań w tej materii sprawia, że pracodawca nierzadko przekazuje komornikowi trzy piąte wynagrodzenia dłużnika nawet w sytuacji, gdy

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. 2018 r., poz. 917 z późn. zm.); dalej: k.p.

dłużnik otrzymuje świadczenie minimalne, a wysokość potrącenia przekracza należności alimentacyjne, w efekcie czego komornik dokonuje podziału tej kwoty zgodnie z art. 1025 k.p.c.<sup>15</sup> Omawiany przykład pokazuje, że w praktyce dochodzi do podziału kwot, które nie zostałyby komornikowi przekazane, gdyby nie „specyficzny” tytuł wykonawczy, i że w wyniku takiego podziału może dojść do przekazania należności na rzecz tytułu wykonawczego, na podstawie którego normalnie nie doszłoby do przekazania żadnych należności.

Podsumowując, należy uznać, że w świetle obowiązujących przepisów, art. 1025 k.p.c. umożliwia komornikowi zgodne z prawem przekazanie środków z rachunku VAT na pokrycie innych należności aniżeli tylko tych wynikających z VAT, o ile będą one służyć zaspokojeniu należności wyższej lub tej samej kategorii co należności podatkowe. Warunkiem koniecznym jest tutaj legalne przekazanie tych środków przez bank (tj. na podstawie tytułu wykonawczego uprawniającego do ich egzekucji). Komornik nie ma obowiązku badania „pierwotnego przymiotu” tych środków lub przekazywania ich w planie podziału jedynie na pokrycie należności wynikających z VAT. Artykuł 1025 k.p.c. nie daje tym konkretnym należnościom specjalnych przywilejów. W odróżnieniu od innych składników majątku dłużnika, należności zgromadzone na rachunku VAT „są wolne od zajęcia”, a nie „nie podlegają egzekucji” (zwrot użyty przez ustawodawcę w dziale V, tytule I, części trzeciej k.p.c.), zatem w momencie przekazania tych środków komornikowi ustaje ich ochrona. Gdyby ustawodawca chciał tę ochronę rozszerzyć, to mógłby skorzystać z rozwiązania zastosowanego w art. 831 § 2 k.p.c. Odpowiedzialność banku również zostanie wyłączona, gdyż bank, posiadając wiedzę, że komornik dysponuje stosownym tytułem, nie będzie mógł kwestionować żądania tego organu do przekazywania mu środków zgromadzonych na rachunku VAT.

<sup>15</sup> Należy tutaj zaznaczyć, że nie ma jednolitego stanowiska doktryny, judykatury i ustawodawcy w tej materii. Część skłania się ku temu, że takie zajęcie może być zrealizowane tylko do wysokości zajęcia alimentacyjnego, inni – że obejmuje obydwa tytuły.

A jak kształtuje się odpowiedzialność karno-skarbowa komornika? Art. 1. § 1. Kodeksu karnego skarbowego<sup>16</sup> stanowi: Odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe lub odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Wyrażona w tym przepisie zasada *nullum crimen sine lege* oraz wynikająca z § 3 przytoczonego przepisu zasada winy jednoznacznie przesądzają o tym, że brak kompatybilności przepisów (gdyż ciężko mówić o ich kolizji, a bardziej o kolizji litery prawa z jego duchem) nie może stanowić o odpowiedzialności karnej komornika, ponieważ nie dochodzi do złamania jakiegokolwiek przepisu. Nie można też mówić o winie komornika, gdyż działa on na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego

## 5. Podsumowanie

Pomimo iż omawiany temat aktualnie nie budzi większych wątpliwości na gruncie prawnym, nie oznacza to, że nie stanie się on źródłem sporu w praktyce. Rozwiązania *split payment* stanowią pewne *novum* w polskim porządku prawnym i nadal są wyjątkiem, a nie regułą. Patrząc jednak na cel tych rozwiązań, z dużym prawdopodobieństwem należy ocenić, że będą one stosowane na coraz większą skalę. Za dowód poparcia tej tezy posłużyć może sama rzeczywistość. *Split payment* wprowadzony został w sposób ograniczony od 1 lipca 2018 r. Od 1 listopada 2019 r. *split payment* jest obligatoryjny dla wszystkich płatności powyżej 15 tys. zł dla określonych branż, określonych dostaw towarów i usług<sup>17</sup>. Dalsze sankcje i obostrzenia dotyczące tej formy płatności wejdą w życie w 2020 r. Ustawodawca podejmuje więc bardzo konkretne działania mające w krótkim czasie z wyjątku, swoistej wersji testowej, zrobić regułę.

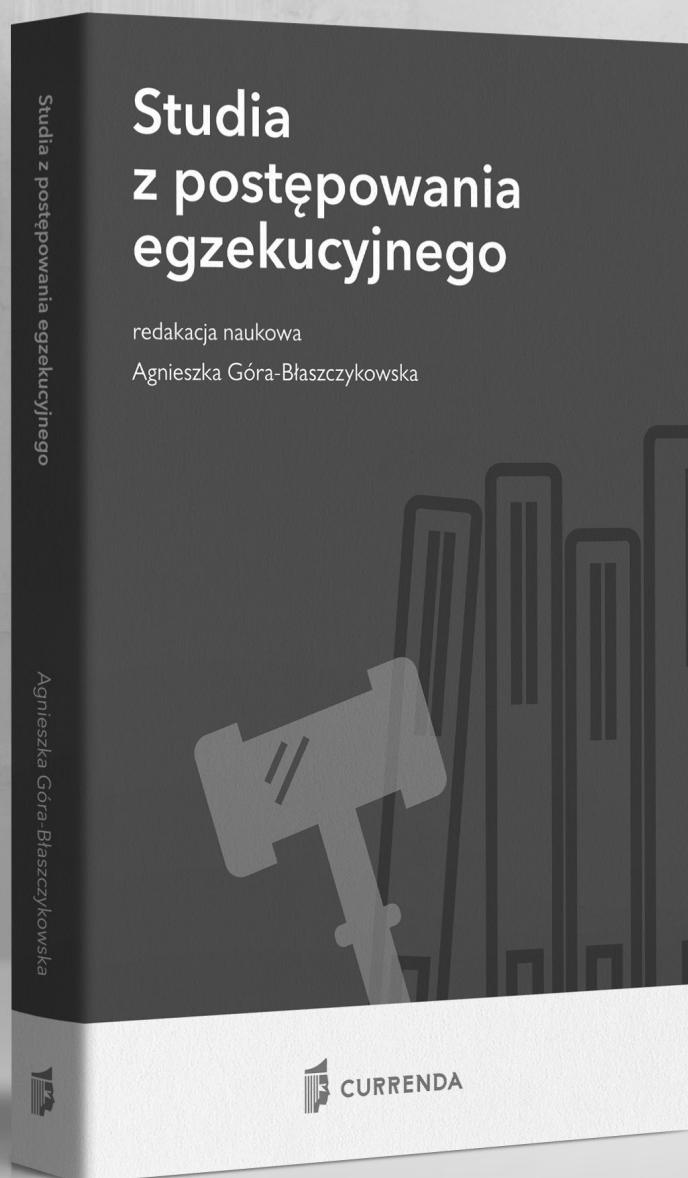
<sup>16</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2018 r., poz. 1958, 2192, 2193, 2227, 2354; z 2019 r., poz. 694, 1520, 1556).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.

Niemniej jednak, w związku z tym, że cel, jakiemu służyć ma art. 62d prawa bankowego, kłóci się z niektórymi rozwiązaniami prawnymi z zakresu egzekucji sądowej, nietrudno sobie wyobrazić sytuacje, w których wierzyciele zaczyną skarżyć plany podziału sporządzane przez komornika w zależności od własnego interesu ekonomicznego, a urzędy skarbowe dopominać się pełnych kwot zgromadzonych na kontach VAT. Wpływy budżetowe z tytułu VAT stanowią kluczowe źródło dochodu dla każdego państwa i nie powinno się ich nigdy bagatelizować. Ponadto, jak pokazuje historia, jeden głośny, medialny przypadek potrafi zradyzalizować kierunek zmian i nierzadko być powodem ostrej krytyki działania organu egzekucyjnego.

Celem niniejszego artykułu była nie tylko analiza aktualnych rozwiązań prawnych i ukazanie właściwego kierunku działań na płaszczyźnie omawianego tematu, ale przede wszystkim zasygnalizowanie pewnego problemu, zanim praktyka postawi zarówno komornika, jak i strony postępowania przed faktem dokonanym.

# Studia z postępowania egzekucyjnego już w sprzedaży!



Maksymalnie  
zwiększ  
efektywność  
swojej  
kancelarii  
komorniczej

Bądź na bieżąco  
z aktualnymi  
przepisami  
dotyczącymi  
postępowania  
egzekucyjnego!

Nie zwlekaj i odwiedź  
stronę Wydawnictwa Currenda

[www.sklep.currenda.pl](http://www.sklep.currenda.pl)

**STRESZCZENIE Złożenie wykazu majątku i poszukiwanie przez komornika majątku dłużnika. Komentarz do art. 80r<sup>1</sup> i 80r<sup>2</sup> k.p.c. zmodyfikowanych ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych**

*W niniejszym opracowaniu omówiono zmienione przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące: złożenia przez dłużnika wykazu majątku oraz poszukiwania majątku dłużnika przez komornika na zlecenie wierzyciela.*

**Słowa kluczowe:** *złożenie przez dłużnika wykazu majątku, poszukiwanie przez komornika majątku dłużnika na zlecenie wierzyciela*

-----

**SUMMARY Submission of a Property List and Searching for Debtor's Assets by a Bailiff. Comment on art. 80r<sup>1</sup> and 80r<sup>2</sup> Code of Civil Procedures Amended with the Act Dated 22<sup>nd</sup> of March 2018 on Bailiffs**

*This elaboration discusses the amended regulations of the Code of Civil Procedures that concern: submission by a debtor of a property list and searching for debtor's property by a bailiff commissioned by a creditor.*

**Keywords:** *submission of a property list by a debtor, searching for debtor's property by a bailiff upon creditor's order*

# Złożenie wykazu majątku i poszukiwanie przez komornika majątku dłużnika

Komentarz do art. 801<sup>1</sup> i 801<sup>2</sup> k.p.c.  
zmodyfikowanych ustawą  
z dnia 22 marca 2018 r.  
o komornikach sądowych

## Wprowadzenie

1. **Odesłanie.** Uwagi ogólne na temat modyfikacji przepisów Kodeksu postępowania cywilnego<sup>1</sup> dokonanych przez art. 261 u.k.s.<sup>2</sup> oraz uwagi do przepisów wprowadzających te przepisy (art. 298 u.k.s.) zostały zamieszczone w komentarzu do art. 346 i 759 k.p.c., opublikowanym w Przeglądzie Prawa Egzekucyjnego nr 6 z 2019 r.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r.(t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.); dalej: k.p.c.

<sup>2</sup> Ustawa z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. poz. 771 ze zm.).

<sup>3</sup> I. Kunicki, *Uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności i nadzór judykacyjny nad komornikiem sądowym. Komentarz do art. 346 i 759 Kodeksu postępowania cywilnego zmodyfikowanych ustawą z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych*, PPE 2019, nr 6, s. 48–70.

Niniejszy artykuł stanowi w pewnym sensie kontynuację opracowania wskazanego wyżej, a zatem nie została w nim przytoczona początkowa część art. 261 u.k.s., a jedynie zamieszczono oznaczenie poszczególnych punktów tego artykułu, zawierających treść zmodyfikowanych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Nie zostały również przytoczone uwagi ogólne na temat przepisów wprowadzających komentowane przepisy, a zatem na temat art. 298 u.k.s.

**2. Zakres komentarza.** Niektóre przepisy z zakresu postępowania egzekucyjnego zostały zmienione przez kolejne ustawy zmieniające Kodeks postępowania cywilnego. Dotyczy to w szczególności artykułów znajdujących się pomiędzy komentowanymi tu artykułami (por. art. 804 i 804<sup>2</sup> k.p.c.), które zostały zmienione albo dodane przez ustawę z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup>. Założeniem niniejszego komentarza jest jednak omówienie zmian wprowadzonych do k.p.c. przez ustawę o komornikach sądowych, w konsekwencji pomijane są zmiany wprowadzone przez inne ustawy.

Art. 801<sup>1</sup>. § 1. Dłużnik składa komornikowi, na piśmie lub ustnie do protokołu, wykaz majątku wraz z oświadczeniem o jego prawdziwości i zupełności pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Wzywając dłużnika do złożenia wykazu majątku, komornik uprzedza go o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia oraz poucza, że w razie niezłożenia wykazu majątku wierzyciel może zlecić komornikowi poszukiwanie majątku dłużnika.

§ 2. Jeżeli dłużnik bez usprawiedliwionej przyczyny niełoży wykazu majątku wraz z oświadczeniem o jego prawdziwości i zupełności albo nie udzieli odpowiedzi na zadane mu pytanie, komornik może ukarać go grzywną.

§ 3. Jeżeli dłużnik mimo ukarania go grzywną niełożył wykazu majątku wraz z oświadczeniem o jego prawdziwości i zupełności, komornik właściwości ogólnej dłużnika na wniosek wierzyciela zwróci się do

---

<sup>4</sup> Dz.U. poz. 1469.

sądu o nakazanie przymusowego doprowadzenia dłużnika celem złożenia wykazu majątku wraz z oświadczeniem o jego prawdziwości i zupełności.

§ 4. Jeżeli postępowanie egzekucyjne prowadzone jest przez komornika niebędącego komornikiem właściwości ogólnej dłużnika, złożenie przez wierzyciela wniosku, o którym mowa w § 3, uważa się za żądanie przekazania sprawy komornikowi właściwości ogólnej. Wierzyciel może we wniosku wskazać komornika, któremu ma zostać przekazana sprawa. W przypadku braku wskazania przez wierzyciela komornika właściwego, komornik przekaże sprawę według własnego wyboru.

§ 5. Przepisy art. 916 § 3 oraz art. 919 stosuje się odpowiednio.

## **I. Uwagi wspólne**

1. **Zakres zmian art. 801<sup>1</sup> k.p.c.** Mocą art. 261 pkt 9 u.k.s. zmieniono w art. 801<sup>1</sup> k.p.c. przepisy § 1 i 2 oraz dodano § 3, 4 i 5 do tego artykułu.

2. **Czasowy zakres zastosowania.** Wskazane wyżej przepisy art. 801<sup>1</sup> k.p.c. mają zastosowanie od chwili wejścia ich w życie (1 stycznia 2019 r. – art. 306 *in principio* u.k.s.) również do postępowań niezaoczonych przed dniem 1 stycznia 2019 r. (art. 298 ust. 1 u.k.s.). Przepisy te mają zastosowanie, jeżeli czynności, o których w nich mowa, są podejmowane w dniu 1 stycznia 2019 r. albo w dniach następnych.

## **II. Uwagi do zmienionego art. 801<sup>1</sup> § 1 k.p.c.**

3. **Istota zmiany § 1.** W treści tego paragrafu dodano słowa „na piśmie albo ustnie do protokołu” oraz słowa „wraz z oświadczeniem o jego prawdziwości i zupełności”. Dotychczas dłużnik mógł złożyć wykaz majątku tylko „przed komornikiem”. Sformułowanie to wywoływało wątpliwości, w szczególności w kwestii, czy wyłączało zastosowanie art. 760 k.p.c. co do pisemnej formy złożenia wykazu.

4. **Forma wykazu.** Wyraźne uregulowanie formy składanego wykazu majątku jest zbędne wobec treści art. 760 § 1 k.p.c., w świetle którego

strona postępowania egzekucyjnego może złożyć każde oświadczenie ustnie albo na piśmie. Wystarczyło zatem usunąć budzące wątpliwości słowa „przed komornikiem” i pełne zastosowanie miałby art. 760 k.p.c. Komentowany paragraf ma jednak to znaczenie, że wyłącza jako *lex specialis* zastosowanie art. 760 § 1 k.p.c. w zakresie dopuszczalności złożenia oświadczenia o wykazie majątku za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, mimo że spełnione są przesłanki złożenia oświadczenia w tej formie.

Wybór formy złożenia wykazu majątku (na piśmie albo ustnie do protokołu) należy do dłużnika<sup>5</sup>.

**5. Inicjatywa w złożeniu wykazu.** Dłużnik składa komornikowi wykaz majątku i oświadczenie o jego prawdziwości i zupełności na wezwanie komornika. Komornik może wezwać do złożenia tego wykazu z urzędu<sup>6</sup> w toku właściwego postępowania egzekucyjnego. Dokonanie tego wezwania jest obligatoryjne w wypadku określonym w art. 801 § 1 pkt 2 k.p.c., a zatem, gdy wierzyciel albo sąd zarządzający z urzędu przeprowadzenie egzekucji albo uprawniony organ żądający przeprowadzenia egzekucji nie wskaże majątku pozwalającego na zaspokojenie świadczenia<sup>7</sup>.

**6. Wezwanie.** Komornik może wezwać dłużnika do złożenia wykazu majątku w każdy sposób, a zatem także np. ustnie podczas osobistego kontaktu z dłużnikiem. W takiej sytuacji powinien zaprotokołować wezwanie oraz udzielić dłużnikowi stosownych pouczeń. Ze względu na możliwość złożenia wykazu na piśmie, komornik powinien także doręczyć dłużnikowi pytania dotyczące składników jego majątku.

Złożenie wykazu majątku jest czynnością, do której dłużnik musi się przygotować. Należy zatem uznać, że, na zasadach ogólnych, od doręczenia wezwania do końcowej daty złożenia wykazu powinno upłynąć co najmniej siedem dni.

<sup>5</sup> Tak też K. Gołaszewski [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, pod red. R. Reiwera, Warszawa 2019, s. 794.

<sup>6</sup> Podobnie M. Łochowski [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 506–1217*, t. II, pod red. T. Szanciło, Legalis, art. 801<sup>1</sup>, Nb 2.

<sup>7</sup> Tak też M. Łochowski, *op. cit.*, art. 801<sup>1</sup>, Nb 1.

7. **Pouczenia.** Końcowa część przepisu art. 801<sup>1</sup> § 1 zd. 2 k.p.c. budzi zastrzeżenia, ponieważ pouczenie o możliwości poszukiwania majątku może zachęcać dłużnika do lepszego ukrycia majątku. Dłużnik zawsze powinien liczyć się z tym, że jego majątek – nadający się do egzekucji (niewyłączony spod egzekucji) – zostanie przeznaczony przymusowo na zaspokojenie należności wierzyciela, jeżeli nie zechce sprzedać go i „dobrowolnie” zaspokoić tej należności. Należy jednak zaznaczyć, że obowiązek tego pouczenia istniał także przed ostatnią nowelizacją art. 801<sup>1</sup> § 1 k.p.c., a zatem przed 1 stycznia 2019 r.

Niewymagane przez prawo i w konsekwencji zbędne są natomiast inne pouczenia<sup>8</sup>. W szczególności żądanie złożenia oświadczenia o prawdziwości i zupełności wykazu powinno być zawarte w wezwaniu komornika, nie zaś w pouczeniu. O odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia komornik uprzedza, nie zaś poucza. Zastosowanie grzywny i przymusowego doprowadzenia nie zostało zaś uzależnione od odpowiednich pouczeń<sup>9</sup>.

### III. Uwagi do zmienionego art. 801<sup>1</sup> § 2 k.p.c.

8. **Istota zmiany § 2.** Z przepisu tego usunięto odesłanie do stosowania kilku przepisów k.p.c. o sądowym wyjawieniu majątku (art. 913 § 1, art. 916, 917, 918<sup>1</sup>, 919 k.p.c.) oraz art. 1053 § 2 k.p.c. Przy czym odesłanie do stosowania niektórych spośród tych przepisów (art. 916 § 3 i art. 919 k.p.c.) przeniesiono do dodanego art. 801<sup>1</sup> § 5 k.p.c. Usunięto także dopuszczalność stosowania aresztu wobec dłużnika, który nie złożył wykazu. Natomiast kwestię orzekania o przymusowym doprowadzeniu dłużnika w celu złożenia wykazu majątku przeniesiono do § 3 tego artykułu. W komentowanym paragrafie uregulowano zaś *expressis verbis* dopuszczalność ukarania dłużnika grzywną przez komornika.

<sup>8</sup> Odmienne J. Urban [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Komentarz*, pod red. G. Sikorskiego, Sopot 2019, s. 774.

<sup>9</sup> Odmienne co do grzywny M. Łochowski, *op. cit.*, art. 801<sup>1</sup>, Nb 7.

9. **Stosunek do sądowego wyjawienia majątku.** Sądowe wyjawienie majątku i złożenie wykazu majątku przed komornikiem można (a niekiedy trzeba) obecnie przeprowadzić, mimo przeprowadzenia drugiego z nich<sup>10</sup>. Oznacza to zaś dublowanie postępowań – komorniczego i sądowego. Budzi to zastrzeżenia zwłaszcza, gdy w danym środowisku (miejscowości) jest powszechnie znane, że dłużnik nie ma majątku podlegającego egzekucji.

10. **Grzywna.** Ukazanie grzywną przez komornika było przewidziane już w dotychczas obowiązującym § 2. Jednakże przed 1 stycznia 2019 r. podstawę prawną tego ukarania stanowił art. 916 § 1 w zw. z art. 801<sup>1</sup> § 2 k.p.c., z którego też wynikały przesłanki ukarania. Obecnie przesłanki ukarania są uregulowane *expressis verbis* w art. 801<sup>1</sup> § 2 k.p.c.

11. **Niezłożenie wykazu majątku.** Pojęcie to oznacza niestawienie się w kancelarii komornika w celu złożenia wykazu majątku ustnie oraz nieprzesłanie komornikowi wykazu na piśmie.

Aby mówić o niezłożeniu wykazu majątku, komornik powinien wyznaczyć termin do jego złożenia<sup>11</sup>, mimo że przepisy prawa nie regulują wprost tej kwestii. Jeżeli komornik nie wyznaczy terminu do złożenia wykazu majątku nie będzie mógł ukarać dłużnika grzywną ani wystąpić z wnioskiem o przymusowe doprowadzenie (art. 801<sup>1</sup> § 3 k.p.c.).

Złożenie przez dłużnika oświadczenia, że nie posiada żadnego majątku stanowi złożenie wykazu majątku (o wartości zerowej). Istotny jest przy tym tylko majątek podlegający egzekucji (niewyłączony spod egzekucji). Jeżeli oświadczenie to jest fałszywe, zastosowanie ma sankcja karna odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia (art. 233 § 6 k.k.<sup>12</sup>).

12. **Częściowe złożenie wykazu majątku.** Istotą złożenia wykazu jest uzyskanie informacji o majątku dłużnika nadającym się do egzekucji. Wobec usunięcia odesłania do stosowania art. 913 § 1 k.p.c. i samodzielności

<sup>10</sup> Por. także M. Łochowski, *op. cit.*, art. 801<sup>1</sup>, Nb 3.

<sup>11</sup> Tak też M. Łochowski, *op. cit.*, art. 801<sup>1</sup>, Nb 5 oraz K. Flaga-Gieruszyńska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. K. Flagi-Gieruszyńskiej i A. Zielińskiego, Legalis, art. 801<sup>1</sup>, Nb 2.

<sup>12</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1600 ze zm.).

analizowanego tu wykazu, wykaz nie musi obejmować informacji określonych w tym przepisie<sup>13</sup>. W szczególności w tym trybie nie podlegają zbieraniu informacje potrzebne do wytoczenia przez wierzyciela skargi pauliańskiej<sup>14</sup>.

Jeżeli dłużnik zataił niektóre składniki majątku niewyłączone spod egzekucji i nie dodał oświadczenia, że nie ma innych składników poza wymienionymi, to złożył oświadczenie niezupełne o wykazie majątku, a zatem nie złożył oświadczenia w rozumieniu komentowanego przepisu. Przy składaniu wykazu istotne jest zatem oświadczenie dłużnika, że nie ma innych składników majątku poza wymienionymi, nadających się do egzekucji.

Jeżeli zaś dłużnik oświadczył, że nie ma innych składników majątku podlegających egzekucji, poza wymienionymi, to złożył zupełne oświadczenie o swoim majątku (oświadczenie o całym majątku), lecz oświadczenie to jest fałszywe.

Niejasności w złożonym wykazie komornik może usunąć poprzez wysłuchanie dłużnika w trybie art. 761 § 1 k.p.c.<sup>15</sup>

13. **Termin.** Podlegający wyznaczeniu dłużnikowi przez komornika termin do złożenia wykazu majątku jest terminem procesowym, sądowym. Podlega zatem przedłużeniu albo skróceniu przez komornika na wniosek strony (art. 166 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.), podlega także przywróceniu na zasadach określonych w art. 168 i nast. w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.

14. **Usprawiedliwienie przyczyny.** Dłużnik nie podlega ukaraniu za niezłożenie wykazu majątku, jeżeli usprawiedliwi przyczynę niezłożenia wykazu. Usprawiedliwienie to może stanowić np.: brak wiedzy o wezwaniu ze strony komornika (wysłanie wezwania pod inny adres), choroba, długotrwały wyjazd poza miejsce zamieszkania.

<sup>13</sup> Odmienne J. Urban, *op. cit.*, s. 773–774.

<sup>14</sup> Odmienne M. Łochowski, który *expressis verbis* przytacza art. 913 § 1 k.p.c., jako przepis, którego wymogi powinien spełniać wykaz majątku (*op. cit.*, art. 801, Nb 5). Stanowisko to, tak samo jak stanowisko wskazane w przypisie poprzednim, jest pozbawione podstawy prawnej.

<sup>15</sup> Tak też J. Urban, *op. cit.*, s. 774.

**15. Niezłożenie oświadczenia o prawdziwości i zupełności wykazu majątku.** Niezłożenie tego oświadczenia jest samodzielną podstawą ukarania dłużnika grzywną przez komornika. Dłużnik nie złoży tego oświadczenia, jeżeli prześle wykaz majątku na piśmie niezawierającym tego oświadczenia albo odmówi złożenia oświadczenia przy ustnym złożeniu wykazu majątku przed komornikiem.

**16. Nieudzielenie odpowiedzi na pytanie komornika.** Może ono mieć miejsce w wypadku zarówno ustnego składania wykazu majątku przed komornikiem, jak i wtedy, gdy komornik prześle dłużnikowi konkretne pytania – o określone składniki majątku, w celu uzyskania na nie odpowiedzi (złożenia oświadczenia) na piśmie.

**17. Fakultatywność ukarania grzywną.** Grzywna podlega zastosowaniu przez komornika z urzędu. Mimo spełnienia przesłanek określonych w art. 80<sup>1</sup> § 2 k.p.c. komornik nie jest zobligowany do ukarania dłużnika grzywną. Oprócz spełnienia tych przesłanek powinien ocenić celowość ukarania, a zatem np. przyczyny niezłożenia wykazu majątku, oświadczenia albo odmowy odpowiedzi na pytanie oraz możliwość osiągnięcia celu złożenia wykazu przez ukaranie grzywną<sup>16</sup>.

**18. Areszt z mocy dotychczasowego art. 80<sup>1</sup> § 2 k.p.c.** Jak już zaznaczono (teza 8), mocą zmiany komentowanego § 2 usunięto dopuszczalność stosowania aresztu wobec dłużnika w postępowaniu o złożenie wykazu majątku. Stosownie do art. 298 ust. 5 u.k.s. postanowienia o zastosowaniu aresztu wydane przed dniem wejścia w życie ustawy o komornikach sądowych na podstawie art. 80<sup>1</sup> § 2 k.p.c. w brzmieniu dotychczasowym, nie podlegają wykonaniu. Należy uznać, że jeżeli areszt taki był wykonywany w chwili wejścia w życie przepisów u.k.s., to z dniem 1 stycznia 2019 r. powinno nastąpić zaprzestanie jego wykonywania, czyli dłużnik powinien być w tym dniu zwolniony z aresztu.

<sup>16</sup> Por. także K. Gołaszewski, *op. cit.*, s. 794. Odmienne zaś M. Łochowski, *op. cit.*, art. 80<sup>1</sup>, Nb 7. Należy przy tym podzielić pogląd K. Gołaszewskiego, że w ogólności wątpliwe jest osiągnięcie celu ukarania grzywną wobec osoby, której majątku nie udało się ustalić (*op. cit.*, s. 794), a zatem nie posiada majątku albo skutecznie go ukryła.

#### IV. Uwagi do dodanego art. 80r<sup>1</sup> § 3 k.p.c.

19. **Istota § 3.** Przymusowe doprowadzenie dłużnika przed komornika przewidziane w art. 80r<sup>1</sup> § 3 k.p.c. wydaje się co najmniej zbędne, ponieważ komornik powinien wykonywać tytuły wykonawcze, a nie prowadzić dochodzenia w kwestii majątku dłużnika. Tym bardziej, że pozostawiono sądowe wyjawienie majątku i jeżeli wierzyciel zechce, to zawsze może wystąpić do sądu o dokonanie tego wyjawienia. Wyjawienia (złożenia wykazu) majątku dłużnika są jednak na ogół bezskuteczne z przyczyn ogólnie znanych, tj. braku majątku dłużnika albo skutecznego ukrycia go.

Należy zatem uznać, że uregulowanie zawarte w § 3 nie doprowadzi na ogół do uzyskania wiedzy o majątku dłużnika, zwłaszcza że na skutek konieczności dokonywania przez komornika rozmaitych pouczeń, dłużnik będzie miał możliwość znacznie wcześniejszego ukrycia majątku.

Ponieważ analizowane doprowadzenie dłużnika jest obligatoryjne, a zatem komornik nie może zaniechać wystąpienia do sądu, gdy wierzyciel złoży taki wniosek (por. także tezę 21), utrudni ono prowadzenie egzekucji. Ponadto może prowadzić do szykanowania dłużnika, o którym powszechnie w danej miejscowości wiadomo, że nie posiada żadnego majątku. Przymusowe doprowadzenie podnosi także koszty postępowania egzekucyjnego, które ostatecznie poniesie wierzyciel (art. 7 ust. 6 u.k.k.<sup>17</sup>) albo komornik.

20. **Przesłanka przymusowego doprowadzenia.** Przesłankę tę stanowi tylko niezłożenie wykazu majątku lub oświadczenia o jego prawdziwości i zupełności. Przymusowe doprowadzenie nie może zatem być zastosowane, jeżeli dłużnik odmówił odpowiedzi na pytanie<sup>18</sup>. W art. 80r<sup>1</sup> § 2 k.p.c. wyraźnie bowiem odróżniono niezłożenie wykazu i nieudzielenie odpowiedzi na pytanie. Wystarczy zatem udzielić odpowiedzi chociaż

<sup>17</sup> Ustawa z 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz.U. poz. 770 ze zm.).

<sup>18</sup> Jak się wydaje, odmienne stanowisko wynika z uogólnionej wypowiedzi J. Jankowskiego [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 730–1217*, t. II, pod red. J. Jankowskiego, Warszawa 2019, s. 439.

na jedno pytanie komornika, aby przymusowe doprowadzenie nie mogło być zastosowane.

**21. Obligatoryjność wystąpienia do sądu i dyspozycyjność sądu.**

Jeżeli wierzyciel zażąda przymusowego doprowadzenia dłużnika w celu złożenia wykazu majątku, komornik nie może zaniechać wystąpienia do sądu o nakazanie tego doprowadzenia. Jeżeli wierzycieli jest kilku, wystarczy wniosek jednego z nich.

Należy zaś uznać, że sąd ocenia zasadność wniosku na zasadach ogólnych i może oddalić wniosek komornika, jeżeli przymusowe doprowadzenie dłużnika uzna za niecelowe.

**22. Wniosek wierzyciela i wystąpienie komornika.** Wniosek o przymusowe doprowadzenie dłużnika wierzyciel powinien złożyć do komornika prowadzącego postępowanie egzekucyjne. Organem postępowania w chwili składania wniosku jest bowiem ten komornik. W wyniku skutecznego złożenia tego wniosku może nastąpić zmiana właściwości komornika, o której mowa w § 4 komentowanego artykułu. Właściwość komornika powstała z mocy art. 801<sup>1</sup> § 4 k.p.c. pozostaje bez zmian także wtedy, gdy sąd oddali wniosek o przymusowe doprowadzenie dłużnika (por. też 21).

Jeżeli nastąpiła zmiana właściwości komornika, do sądu o przymusowe doprowadzenie zwraca się już komornik właściwości ogólnej dłużnika po otrzymaniu sprawy.

**23. Komornik właściwy.** Pojęcie komornika ogólnej właściwości dłużnika nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa. Z treści art. 844 § 1 zd. 1 k.p.c. można wywnioskować, że chodzi o komornika, w którego rewirze dłużnik ma miejsce zamieszkania (osoba fizyczna) albo siedzibę (inny podmiot prawa).

W analizowanym wypadku z mocy prawa właściwy jest zatem komornik, w którego rewirze dłużnik ma miejsce zamieszkania albo siedziby. Nie ma zaś znaczenia, gdzie dłużnik aktualnie przebywa, nie ma też znaczenia, gdzie mieszka albo przebywa osoba zobowiązana do złożenia wykazu majątku w imieniu innego podmiotu niż osoba fizyczna albo przedstawiciel ustawowy dłużnika. W wypadku wskazanym w zdaniu poprzednim dłużnik albo osoba

zobowiązana do złożenia wykazu za dłużnika może zatem podlegać przymusowemu doprowadzeniu na znaczną odległość.

Dłużnik podlega doprowadzeniu przed komornika, w którego rewirze ma miejsce zamieszkania albo siedziby i ten komornik odbiera wykaz majątku. Komornik, o którym mowa, staje się właściwy do dalszego prowadzenia egzekucji już wcześniej w następstwie przekazania mu sprawy (por. art. 801<sup>1</sup> § 4 k.p.c. i uwagi do tego paragrafu – tezy 26–34).

**24. Sąd właściwy.** Sąd, do którego komornik ogólnej właściwości dłużnika występuje o doprowadzenie osoby odpowiedzialnej za złożenie wykazu majątku, to sąd, przy którym działa ten komornik.

O przymusowym doprowadzeniu nie może orzekać referendarz sądowy (art. 759 § 1<sup>1</sup> pkt 1 k.p.c.).

**25. Wykonanie przymusowego doprowadzenia.** Przymusowe doprowadzenie wykonuje Policja albo właściwy organ wojskowy w trybie przepisów Kodeksu postępowania karnego (por. art. 163 § 2 k.p.c.).

## **V. Uwagi do art. 801<sup>1</sup> § 4 k.p.c.**

**26. Istota § 4.** Jeżeli wierzyciel złoży wniosek o przymusowe doprowadzenie, zawsze oznacza to konieczność przekazania sprawy egzekucyjnej do komornika właściwości ogólnej. W komentowanym paragrafie uregulowano problematykę przekazania sprawy takiemu komornikowi i ewentualnego wyboru komornika, jeżeli jest kilku komorników właściwości ogólnej dłużnika.

**27. Zakres zastosowania.** Nie ma znaczenia, z jakiej przyczyny egzekucję prowadzi komornik, który nie jest komornikiem właściwości ogólnej. Może być to zatem komornik wybrany przez wierzyciela na podstawie art. 10 u.k.s., komornik wybrany zgodnie z właściwością przemienną (np. art. 1081 § 1 k.p.c.) albo komornik właściwy na podstawie szczególnego przepisu ustawy (np. art. 844 § 1 zd. 2, art. 921 § 2 k.p.c.)<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Podobnie J. Urban, *op. cit.*, s. 775. Odmienne zaś K. Gołaszewski, według którego przekazanie nie może naruszać właściwości wyłącznej komornika określonej w art. 10 ust. 1 u.k.s., np. nie może przekazać sprawy komornik prowadzący egzekucję z nieruchomości (*op. cit.*, s. 795). Takie ograniczenie nie wynika jednak z żadnego przepisu

Natomiast komentowany przepis § 4 nie ma zastosowania, jeżeli po wszczęciu postępowania egzekucyjnego dłużnik zmieni miejsce zamieszkania (siedziby), przeprowadzając się (przenosząc siedzibę) na teren innego rewiru. Komornik właściwy w chwili wszczęcia postępowania pozostaje bowiem właściwy aż do jego zakończenia (por. art. 15 § 1 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c. zdublowany przez art. 763<sup>3</sup> § 1 k.p.c.).

**28. Egzekucja z nieruchomości.** Zastrzeżenia budzi kwestia zastosowania art. 801 § 4 k.p.c., jeżeli prowadzona jest tylko egzekucja z nieruchomości, jest przy tym niewątpliwe, że suma uzyskana z tej egzekucji nie wystarczy na zaspokojenie wszystkich należności, a nieruchomość jest położona poza rewirem, w którym dłużnik ma miejsce zamieszkania albo siedziby. Egzekucji nie prowadzi bowiem wówczas ani komornik właściwości ogólnej ani wybrany przez wierzyciela, lecz właściwość komornika jest uregulowana w sposób szczególny w art. 921 § 2 k.p.c.<sup>20</sup> Jeżeli zatem dłużnik złoży wniosek o przymusowe doprowadzenie dłużnika przed komornika, należy uznać, że także wówczas sprawa egzekucyjna z nieruchomości podlega przekazaniu do komornika właściwości ogólnej, ponieważ w art. 801 § 4 k.p.c. posłużono się ogólnym sformułowaniem „komornik niebędący komornikiem właściwości ogólnej”<sup>21</sup>.

**29. Żądanie przekazania sprawy do komornika właściwości ogólnej.** „Żądanie” to jest w istocie ustawowym następstwem skutecznego złożenia wniosku o przymusowe doprowadzenie dłużnika. Zbędne jest zatem zamieszczanie takiego żądania we wniosku o przymusowe doprowadzenie. Od tego ustawowego następstwa nie przewidziano żadnego wyjątku.

---

ustawy. Przepis art. 801<sup>1</sup> § 4 k.p.c. dotyczy zaś każdego komornika „niebędącego komornikiem właściwości ogólnej dłużnika”.

Na marginesie należy zaznaczyć, że z art. 10 ust. 1 u.k.s. nie wynika żadnego rodzaju właściwość komornika, w tym także właściwość wyłączna. Przepis ten określa zasady dopuszczalności wyboru komornika do działania poza rewirem. Jeżeli zatem można mówić o właściwości komornika na tle tego przepisu, to chodzić może tylko o właściwość komornika „z wyboru”, nie zaś o właściwość wyłączną.

<sup>20</sup> To samo dotyczy wypadku, gdy egzekucję z ruchomości prowadzi komornik właściwy na podstawie art. 844 § 1 zd. 2 k.p.c.

<sup>21</sup> Odmienne K. Gołaszewski, *op. cit.*, s. 795 i M. Łochowski, *op. cit.*, art. 801<sup>1</sup>, Nb 8.

30. **Pobyć dłużnika za granicą.** Jeżeli osoba zobowiązana do złożenia wykazu majątku (dłużnik albo osoba zobowiązana do złożenia wykazu za dłużnika) przebywa za granicą, mimo że dłużnik ma miejsce zamieszkania albo siedziby w Polsce, przymusowego doprowadzenia nie da się zastosować, ponieważ polskie organy nie mogą stosować przymusu za granicą.

Jeżeli dłużnik ma miejsce zamieszkania albo siedziby za granicą, nie da się zastosować przymusowego doprowadzenia nawet wtedy, gdy dłużnik albo osoba zobowiązana do złożenia wykazu majątku za dłużnika przebywa w Polsce (np. czasowo – na urlopie). W szczególności bowiem nie ma komornika właściwego, przed którego dłużnik albo ta osoba miałaby zostać doprowadzona (nie ma komornika ogólnej właściwości dłużnika).

Na marginesie należy dodać, że nie ma też komornika właściwego do prowadzenia egzekucji, jeżeli w świetle przepisów prawa właściwy jest komornik ogólnej właściwości dłużnika (np. art. 880 i 889 § 1 *in principio* k.p.c.), a dłużnik ma miejsce zamieszkania albo siedziby za granicą. Wyjątek zachodzi przy egzekucji z ruchomości (art. 844 § 1 zd. 2 k.p.c.) i egzekucji z innych wierzytelności (art. 895 § 1 k.p.c.), gdzie zagadnienie to zostało uregulowane w sposób szczególny.

31. **Wybór komornika.** Wierzyciel może wskazać komornika we wniosku żądającym doprowadzenia dłużnika przed tego komornika. Należy uznać, że jeżeli wniosek nie zawiera takiego wskazania może zostać uzupełniony do chwili, gdy komornik przekaze sprawę komornikowi według swego wyboru. Uzupełnienie wniosku może nastąpić tylko z inicjatywy wierzyciela, komornik nie ma zaś obowiązku wezwania wierzyciela do uzupełnienia wniosku<sup>22</sup>. Komornik nie ma również obowiązku pouczenia wierzyciela, że może wskazać komornika spośród kilku właściwych<sup>23</sup>.

Jeżeli wierzyciel wskazał we wniosku komornika niewłaściwego, komornik prowadzący postępowanie egzekucyjne przekazuje sprawę według swego wyboru.

<sup>22</sup> Por. także J. Urban, *op. cit.*, s. 776.

<sup>23</sup> Odmienne J. Urban, *op. cit.*, s. 776.

32. **Przekazanie sprawy.** Komornik przekazuje sprawę niezwłocznie (bez zawinionego opóźnienia) po skutecznym złożeniu wniosku o przymusowe doprowadzenie dłużnika. W komentowanym artykule nie uregulowano kwestii kosztów powstałych w postępowaniu prowadzonym dotychczas. Należy zatem uznać, że można zastosować przez analogię art. 773<sup>1</sup> § 3 lub art. 773<sup>2</sup> § 4 k.p.c.

33. **Związanie przekazaniem.** Komornik, któremu przekazano sprawę jest związany postanowieniem komornika przekazującego (art. 365 § 1 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.). Nie może zatem odmówić przyjęcia sprawy<sup>24</sup>.

34. **Ogólna ocena zasadności przekazania sprawy.** Przewidziane w art. 801<sup>1</sup> § 4 k.p.c. przekazanie sprawy znacznie utrudni prowadzenie egzekucji, oznacza bowiem, że przez kilkanaście dni nie będą dokonywane żadne czynności egzekucyjne. Przekazanie sprawy jest na zasadach ogólnych zaskarżalne, a zatem wiąże się z koniecznością dokonania rozmaitych pouczeń i doręczeń dotyczących zaskarżenia postanowienia, co po raz kolejny podnosi koszty postępowania egzekucyjnego. Jeżeli zaś dłużnik zaskarży przekazanie sprawy, oznacza to kolejne opóźnienie w prowadzeniu egzekucji, kolejny nakład pracy i kolejne koszty. Jak zaś już zaznaczono wyżej, samo przymusowe doprowadzenie dłużnika do komornika jest, w ogólności, co najmniej zbędne, a w razie wyboru komornika przez wierzyciela tym bardziej należy z niego zrezygnować, przyjmując np. że wierzyciel, wybierając komornika spoza rewiru, rezygnuje z możliwości doprowadzenia dłużnika.

Ponadto, wykaz majątku mógłby odbierać komornik, w którego rewirze przebywa dłużnik albo osoba zobowiązana do złożenia wykazu za dłużnika w drodze pomocy prawnej pomiędzy komornikami (art. 235 § 1 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.). Uniknięto by wówczas przekazywania sprawy i dowożenia osoby zobowiązanej do złożenia wykazu na znaczne odległości.

<sup>24</sup> Podobnie J. Urban, *op. cit.*, s. 776.

## VI. Uwagi do art. 801<sup>1</sup> § 5 k.p.c.

35. **Istota § 5.** W art. 801<sup>1</sup> § 5 k.p.c. zamieszczono odesłanie do stosowania tylko art. 916 § 3 i art. 919 k.p.c., zrezygnowano zaś z dotychczasowego, przewidzianego w art. 801<sup>1</sup> § 2 k.p.c. w brzmieniu do 1 stycznia 2019 r., odesłania do stosowania kilku innych przepisów regulujących sądowe wyjawienie majątku.

36. **Znaczenie odesłania do art. 916 § 3 k.p.c.** Zgodnie z treścią tego przepisu, jeżeli dłużnikiem jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 64 § 1<sup>1</sup> k.p.c., środkiem przymusu podlegają osoby uprawnione do działania w jej imieniu.

Osoby uprawnione do działania za tego rodzaju podmioty, to np. członkowie zarządu. Są one określone na ogół we wpisie do odpowiedniego rejestru.

37. **Znaczenie odesłania do art. 919 k.p.c.** Zgodnie z tym artykułem za osobę, która nie ma zdolności procesowej, wykaz i przyrzeczenie obowiązany jest złożyć jej przedstawiciel ustawowy.

Zasadą jest bowiem, że dłużnik składa wykaz majątku osobiście, nie może zatem być zastąpiony w tej czynności przez pełnomocnika. Warunkiem osobistego złożenia wykazu majątku jest jednak posiadanie przez dłużnika zdolności procesowej.

Art. 801<sup>2</sup>. Wierzyciel może zlecić komornikowi poszukiwanie majątku dłużnika, jeżeli w drodze czynności przewidzianych w art. 801 § 1 pkt 1 nie zdołano ustalić majątku pozwalającego na zaspokojenie dochodzonego świadczenia. Poszukiwaniem majątku nie jest realizacja wniosków wierzyciela o zwrócenie się z żądaniem udzielenia informacji do podmiotów wymienionych w art. 761 § 1<sup>1</sup> pkt 1–6.”;

1. **Zakres zmian art. 801<sup>2</sup> k.p.c.** Przepisy art. 801<sup>2</sup> k.p.c. zostały zmienione mocą art. 261 pkt 9 u.k.s. Dotychczasowa treść tego artykułu została zamieszczona w przeredagowanym zdaniu 1. Ponadto dodano

zdanie 2, w którym określono *expressis verbis*, jakie czynności komornika nie stanowią poszukiwania majątku.

**2. Czasowy zakres zastosowania.** Przepisy zmienionego art. 801<sup>2</sup> k.p.c. mają zastosowanie od chwili wejścia ich w życie (1 stycznia 2019 r. – art. 306 *in principio* u.k.s.), także do postępowań egzekucyjnych niezaoczonych przed dniem 1 stycznia 2019 r. (art. 298 ust. 1 u.k.s.). Przepis art. 801<sup>2</sup> zd. 1 k.p.c. ma zastosowanie, jeżeli w dniu 1 stycznia 2019 r. albo w dniach następnych komornik ustalał majątek dłużnika w trybie zmienionego art. 801 § 1 pkt 1 k.p.c.

**3. Dopuszczalność zlecenia poszukiwania majątku.** W świetle komentowanego art. 801<sup>2</sup> zd. 1 k.p.c. wierzyciel może złożyć zlecenie poszukiwania majątku dopiero po stwierdzeniu bezskuteczności ustalenia majątku przez komornika przy zastosowania działań wymienionych w art. 801 § 1 pkt 1 k.p.c., a zatem po ustaleniu przez komornika majątku dłużnika w zakresie znanym mu z innych prowadzonych postępowań albo na podstawie publicznie dostępnych źródeł informacji, albo rejestrów, do których ma dostęp drogą elektroniczną. W związku z tym komornik powinien udokumentować bezskuteczność działań podjętych w trybie tego przepisu.

Wcześniejsze złożenie zlecenia poszukiwania majątku jest niedopuszczalne, a zatem zlecenie takie powinno zostać odrzucone przez komornika. W szczególności niedopuszczalne jest zlecenie poszukiwania majątku już we wniosku egzekucyjnym<sup>25</sup>.

**4. Wadliwość uregulowań.** Z treści art. 801<sup>2</sup> zd. 1 k.p.c. wynika, że zlecenie poszukiwania majątku może być złożone, gdy majątku nadającego się do egzekucji nie ustalono w drodze czynności określonych w art. 801 § 1 pkt 1 k.p.c., a zatem niezależnie od złożenia przez dłużnika wykazu

<sup>25</sup> Odmienne O. Marcewicz [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany, Tom. II. Art. 758–1217*, pod red. A. Jakubckiego, Lex, art. 801<sup>2</sup>. Pogląd, według którego zlecenie poszukiwania majątku można złożyć już we wniosku egzekucyjnym należy uznać za *contra legem*, ponieważ komentowany artykuł stanowi *expressis verbis* o początkowej chwili zlecenia komornikowi poszukiwania majątku, nie zaś o początkowej chwili rozpoczęcia poszukiwania majątku przez komornika.

majątku w trybie art. 801<sup>1</sup> k.p.c.<sup>26</sup> Tymczasem, wzywając do złożenia wykazu majątku komornik powinien pouczyć dłużnika, że w razie niezłożenia wykazu wierzyciel może zlecić poszukiwanie majątku (art. 801<sup>1</sup> § 1 zd. 2 k.p.c.). W konsekwencji kierowane do dłużnika pouczenie może wprowadzać w błąd, zwłaszcza jeżeli wierzyciel już wcześniej (przed pouczeniem dłużnika) złożył zlecenie poszukiwania majątku dłużnika i komornik przeprowadził poszukiwanie.

**5. Znaczenie zdania 2.** Mocą tego zdania określono, jakie czynności komornika nie stanowią poszukiwania majątku, wyłączając z tego zakresu czynności komornika, o których mowa w art. 761 § 1<sup>1</sup> pkt 1–6 k.p.c., podejmowane na wniosek wierzyciela. Rozszerzono zatem zakres pojęcia „poszukiwanie majątku”, dotychczas bowiem poszukiwanie majątku nie obejmowało czynności komornika, które powinien podejmować z urzędu<sup>27</sup>. W szczególności zaś nie obejmowało uzyskiwania informacji o majątku dłużnika, o których mowa w art. 761 § 1<sup>1</sup> k.p.c.

Komentowany przepis oznacza zaś, że czynności podjęte przez komornika w trybie art. 761 § 1<sup>1</sup> pkt 7–13 k.p.c. mogą stanowić poszukiwanie majątku, jeżeli wierzyciel zgłosi odpowiedni wniosek. Komornik może zatem pobrać od tego wniosku opłatę, o której mowa w art. 44 u.k.k. Jeżeli zaś wierzyciel nie zgłosi stosownego wniosku, komornik i tak powinien podjąć te czynności z urzędu, jeżeli jest to celowe, czyli majątek dłużnika nie jest znany<sup>28</sup>.

Przyjęte rozwiązanie jest niezrozumiałe, ponieważ komornik ponosi odpowiedzialność za niezastosowanie możliwości wynikających z art. 761 § 1<sup>1</sup> k.p.c.<sup>29</sup> Nie powinien zatem sugerować się tym, że niektóre z nich mogą stanowić poszukiwanie majątku.

**6. Koszty.** Opłata komornicza za poszukiwanie majątku w postępowaniach wszczętych w dniu 1 stycznia 2019 r. albo po tym dniu wynosi

<sup>26</sup> Podobnie M. Łochowski, *op. cit.*, art. 801<sup>2</sup>, Nb 2.

<sup>27</sup> Por. I. Kunicki, *Poszukiwanie przez komornika majątku dłużnika za wynagrodzeniem*, PPE 2009, nr 6, s. 114.

<sup>28</sup> Por. I. Kunicki, *Wybór formy złożenia wniosku, termin do podjęcia czynności, uzyskiwanie informacji i pouczenie uczestników przez komornika*, PPE 2019, nr 7, s. 77.

<sup>29</sup> Por. wyrok SA w Poznaniu z dnia 11 sierpnia 2017 r., I ACA 1568/16, Legalis; K. Gołaszewski, *op. cit.*, s. 764; I. Kunicki, *Wybór...*, s. 77–78.

100 zł (art. 44 u.k.k.)<sup>30</sup>. Oprócz tego komornikowi należy się zwrot wydatków określonych w art. 6 u.k.k., poniesionych przy poszukiwaniu majątku.

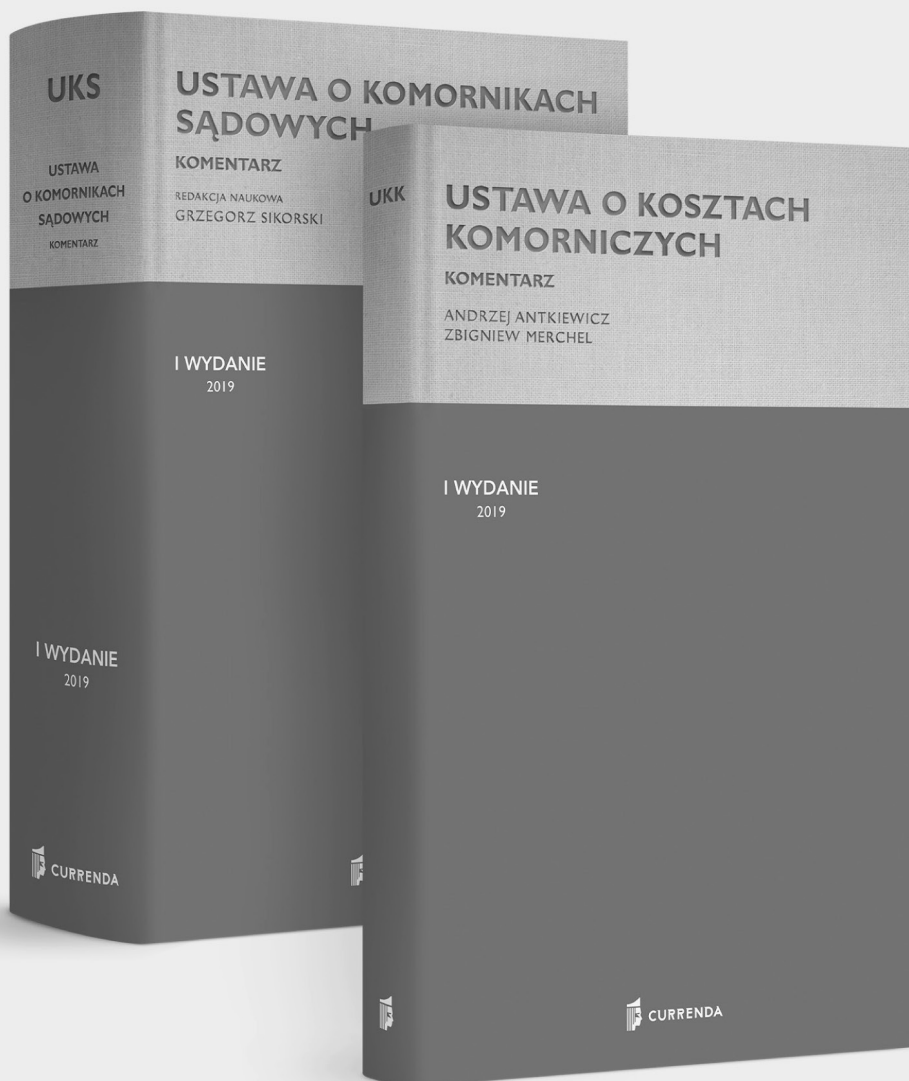
Jeżeli złożone zlecenie poszukiwania majątku dłużnika nie było celowe dla przeprowadzenia egzekucji, jego koszty ponosi wierzyciel (art. 770 § 1 k.p.c.). Poszukiwanie majątku przez komornika nie jest celowe, jeżeli wierzyciel albo komornik znał majątek pozwalający zaspokoić egzekwowane świadczenie. Majątek został zatem odnaleziony pozornie.

---

<sup>30</sup> W postępowaniach wszczętych wcześniej do opłaty za poszukiwanie majątku zastosowanie mają dotychczasowe przepisy, a w szczególności art. 53a ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1309 ze zm.).

# Komentarze Currendy już dostępne!

Kompleksowe omówienie nowych  
regulacji komorniczych

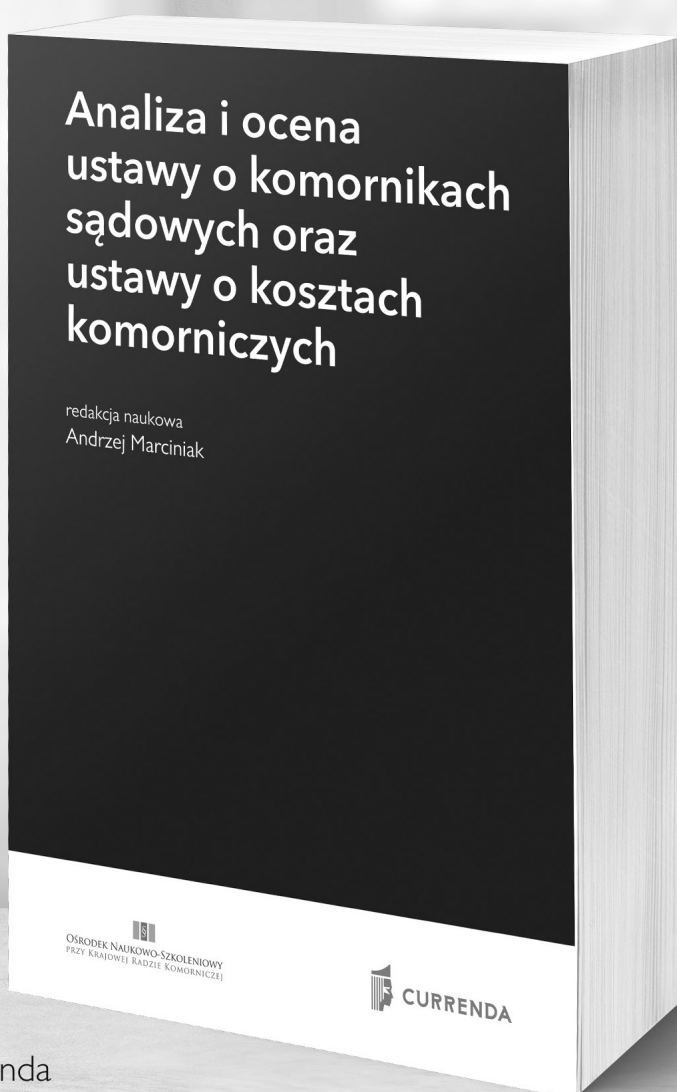


Nie zwlekaj i odwiedź  
stronę Wydawnictwa Currenda  
**[www.sklep.currenda.pl](http://www.sklep.currenda.pl)**

# Wszystko, co powinieneś wiedzieć o nowych ustawach!

redakcja naukowa

**Andrzej Marciniak**



Nie zwlekaj i odwiedź  
stronę Wydawnictwa Currenda

**[www.sklep.currenda.pl](http://www.sklep.currenda.pl)**



# Przegląd Prawa Egzekucyjnego

NR 11/2019



---

WSPIERAMY PROFESJONALISTÓW

al. Niepodległości 703A  
81-853 Sopot

tel.: +48 58 550 38 75  
faks: +48 58 712 90 65  
e-mail: [marketing@currenda.pl](mailto:marketing@currenda.pl)  
[www.currenda.pl/przegląd](http://www.currenda.pl/przegląd)  
[www.sklep.currenda.pl](http://www.sklep.currenda.pl)

Nakład PPE: 600 egz.

Cena: 71 zł