

Uchwała z dnia 23 maja 2003 r., III CZP 27/03

Sędzia SN Antoni Górski (przewodniczący)

Sędzia SN Teresa Bielska-Sobkowicz

Sędzia SN Mirosława Wysocka (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w P. przeciwko Józefowi T, o nadanie klauzuli wykonalności, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 23 maja 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Płocku postanowieniem z dnia 19 lutego 2003 r.:

"Czy składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy podlegają ściąganiu w drodze egzekucji sądowej, a obejmujące je administracyjne tytuły wykonawcze są tytułami egzekucyjnymi w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. ?" podjął uchwałę:

Administracyjny tytuł wykonawczy, obejmujący składki na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy, może stanowić tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

Uzasadnienie

Przedstawione zagadnienie prawne Sąd Okręgowy dostrzegł przy rozpoznawaniu zażalenia wierzyciela Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na postanowienie Sądu Rejonowego w Gostyninie, którym odmówiono nadania sądowej klauzuli wykonalności administracyjnym tytułom wykonawczym, obejmującym składki na ubezpieczenia zdrowotne i na Fundusz Pracy. Źródłem wątpliwości Sądu jest kolizja przepisów normujących kwestię egzekwowania tych należności, a ściśle tego, czy podlegają one jedynie egzekucji administracyjnej, czy także – alternatywnie – egzekucji sądowej.

Ubiegając się o uzyskanie sądowej klauzuli wykonalności, wierzyciel powołał się na zamiar przyłączenia się do sądowej egzekucji z nieruchomości, prowadzonej przeciwko dłużnikom. Wniosek został złożony po zmianie art. 70 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jedn. tekst: Dz.U. 1991, Nr 36, poz. 161 ze zm.) przez ustawę z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 1368). W wyniku zmiany tego przepisu odpadła zawarta w nim podstawa do ubiegania się o sądową klauzulę wykonalności w celu przeprowadzenia „egzekucji w trybie sądowym z nieruchomości zobowiązanego”. W tej sytuacji rozważenia wymagało, według Sądu Okręgowego, czy istnieje inna podstawa prawna do uznania, że konkretny administracyjny tytuł wykonawczy może stanowić tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 w związku z art. 776 k.p.c., któremu może zostać nadana sądowa klauzula wykonalności. Podstawę taką stanowić będzie, w ocenie Sądu Okręgowego, przepis ustawy przewidujący, że określony administracyjny tytuł wykonawczy podlega wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Rozstrzygnięcie zatem zażalenia wierzyciela wymaga oceny, czy podstawa taka istnieje w odniesieniu do administracyjnych tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne i na Fundusz Pracy.

Możliwość ściągania objętych administracyjnymi tytułami wykonawczymi należności z tytułu składek w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej przewiduje art. 24 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 1999 r. Bezpośrednio dotyczy ona składek na poczet świadczeń objętych Funduszem Ubezpieczeń Społecznych z tytułu ubezpieczeń emerytalnych, rentowych, „chorobowych” i wypadkowych. Możliwość ta dotyczy również należności z tytułu składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na podstawie ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 85 ze zm.), która w art. 19 ust. 2 przewiduje, m.in. w odniesieniu do egzekucji składek na ten Fundusz, stosowanie przepisów dotyczących świadczeń na ubezpieczenia społeczne.

Sposób egzekwowania należności z tytułu składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz na Fundusz Pracy objęty jest bezpośrednio inną regulacją.

Pierwsze z nich podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Dz.U. Nr 28, poz. 153, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 1999 r.). Tak samo, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, mają być egzekwowane składki na Fundusz Pracy, stosownie do art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jedn. tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128).

Jednocześnie jednak z art. 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wynika, że do składek na Fundusz Pracy i na ubezpieczenia zdrowotne, m.in. w zakresie ich egzekucji, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenia społeczne. Regulacja ta obowiązuje, w odniesieniu do tych składek, od momentu wejścia cytowanej ustawy w życie; zmiana art. 32, dokonana przez art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 119, poz. 1429), polegała jedynie na wykreśleniu wyrazów „wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych”.

Przewidziane w tym przepisie odpowiednie stosowanie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, także w zakresie egzekucji składek na ubezpieczenia zdrowotne i na Fundusz Pracy, wskazuje na dopuszczenie egzekwowania wymienionych należności alternatywnie – w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej. Jednocześnie jednak, pomimo późniejszej regulacji, nie zostały uchylone powołane wyżej przepisy art. 28 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym i art. 56 ust. 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, przewidujące jedynie administracyjny tryb egzekwowania należności w nich przewidzianych. Wywołuje to, w ocenie Sądu Okręgowego, stan kolizji norm prawnych regulujących tryb egzekucji tych należności.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Trafnie Sąd Okręgowy stwierdził, że w pierwszej kolejności rozważenia wymagało, czy administracyjne tytuły wykonawcze obejmujące określone należności, mogą w ogóle być uznane za tytuły egzekucyjne w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., którymi są inne orzeczenia, ugody i akty, które z mocy ustawy podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Niewątpliwie zasadą jest, że

administracyjny tytuł wykonawczy może być realizowany jedynie w trybie przewidzianym przez ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wyraźny wyjątek od tej zasady wprowadzał art. 70 tej ustawy, przewidujący wprost możliwość prowadzenia, w określonych tam wypadkach, egzekucji sądowej, po zaopatrzeniu tytułu administracyjnego w sądową klauzulę wykonalności. Takiego wyraźnego sformułowania nie zawiera art. 24 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, mówiący jedynie o możliwości ściągania należności z tytułu składek „w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji albo egzekucji sądowej”. Takie sformułowanie ustawy, choć bardzo ogólne, należy rozumieć jako stan, w którym „z mocy ustawy” (tak art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.) określony akt (tu administracyjny tytuł wykonawczy obejmujący omawiane należności) może podlegać wykonaniu w drodze egzekucji sądowej. Dla prowadzenia sądowej egzekucji takich należności konieczne jest, by administracyjny tytuł wykonawczy został wystawiony zgodnie z regułami obowiązującymi dla tych tytułów. Taki tytuł, obejmujący należności, dla których ustawa przewiduje egzekucję sądową, może stanowić tytuł egzekucyjny, podlegający zaopatrzeniu w sądową klauzulę wykonalności (art. 776 k.p.c.).

Będąca źródłem wątpliwości Sądu Okręgowego sprzeczność pomiędzy wymienionymi wyżej przepisami istotnie występuje, skoro jeden z nich (art. 24 w związku z art. 32 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) przewiduje alternatywnie możliwość egzekwowania omawianych należności w trybie administracyjnym lub sądowym, a dwa inne – art. 28 ust. 1 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym i art. 56 ustawy o zatrudnianiu i przeciwdziałaniu bezrobociu – przewidują w odniesieniu do tych samych należności jedynie tryb egzekucji administracyjnej.

Można również zgodzić się ze stanowiskiem Sądu, że pomiędzy pierwszym z wymienionych przepisów a pozostałymi dwoma zachodzi stosunek normy ogólnej do szczególnej. W wypadku takiej kolizji norm, pierwszeństwo przyznaje się normie szczególnej.

Pomiędzy wymienionymi przepisami zachodzi jednocześnie określona relacja czasowa – przepis ogólny jest późniejszy niż przepis szczególny. Relacja ta jest oczywista pomiędzy przepisami zawartymi w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych z 1998 r. i ustawie o zatrudnianiu i bezrobociu z 1994 r. Nie jest tak wyrazista w wypadku ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawy z

1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, bowiem obie te ustawy weszły w życie w tym samym czasie, w dniu 1 stycznia 1999 r. Jednak skoro przyjmuje się w doktrynie prawa, że o tym, który akt prawny jest wcześniejszy, a który późniejszy nie decyduje data ich wejścia w życie, ale data ich wydania (ogłoszenia), to ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych ogłoszona w dniu 10 listopada 1998 r. jest późniejsza w stosunku do ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, ogłoszonej w dniu 26 marca 1997 r. Przy takim rodzaju kolizji norm, pierwszeństwo przyznaje się normie późniejszej.

Z przedstawionego zestawienia wynika, że występuje tu sytuacja określana mianem kolizji reguł kolizyjnych, zastosowanie znajdują bowiem dwie reguły (według kryterium chronologiczności i szczególności), a każda z nich prowadzi do rozwiązań odmiennych.

Najczęściej w piśmiennictwie przyjmuje się, że konflikt taki powinien być rozstrzygany na rzecz kryterium "szczególności", że zatem późniejsza norma ogólna nie deroguje wcześniejszej normy szczególnej. Jednocześnie jednak stosowanie tej zasady, uznawanej za stosunkowo „słabą” w porównaniu z innymi zasadami rozstrzygania konfliktu norm kolizyjnych, wymaga dużej ostrożności. Wobec tego decydujące znaczenie przypisuje się wykładni sprzecznych przepisów, której wynik w każdym wypadku ostatecznie będzie decydować o sposobie rozstrzygnięcia kolizji. Dodatkowo „samodzielne” znaczenie zasady, że przepis ogólny nie uchyla wcześniejszego przepisu szczególnego, osłabia w rozpoznawanym wypadku fakt, iż potrzebę wyraźnego uchylecia przepisu szczególnego akcentuje się zwłaszcza w sytuacjach, w których przepis taki przewiduje przywilej, jest korzystniejszy dla jego głównego adresata, niż przepis ogólny. W rozpoznawanym wypadku stan rzeczy jest odmienny, niewątpliwie bowiem korzystniejszy z punktu widzenia wierzyciela egzekwującego jest przepis ogólny, umożliwiający egzekucję należności nie tylko w drodze administracyjnej, ale i sądowej; chodzi przy tym nie tylko o możliwość wyboru, ale i o dopuszczalność egzekucji z nieruchomości (por. art. 67 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Przechodząc do wykładni analizowanych przepisów, zauważyć trzeba, że nie sposób byłoby odnaleźć cel, dla którego w art. 32 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych objęto odesłaniem (także w zakresie egzekucji) składki na ubezpieczenia zdrowotne i Fundusz Pracy, jeśli celem tym nie miało być

umożliwienie egzekwowania tych należności, tak jak wszystkich pozostałych, wymienionych w art. 24 i 32 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Nie sposób także pominąć, że przy nowelizacji art. 32, dokonanej cytowaną wyżej ustawą z 2000 r., z przepisu tego usunięto wpłaty na jeden z funduszy, nie dokonując żadnych zmian w odniesieniu do analizowanych należności. Świadczy to o podtrzymaniu zamierzonego celu rozszerzenia możliwości egzekucyjnych w odniesieniu do omawianych składek. Warto przy tym zauważyć, że w art. 32 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wymienia się także składki na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, chociaż takie odesłanie zawarte jest już w cytowanej na wstępie ustawie z dnia 29 grudnia 1993 r. Można to odczytywać jako wyeksponowanie zamiaru kompleksowego ujęcia egzekucji tego rodzaju należności w taki sam sposób, jak w wypadku składek na ubezpieczenia społeczne.

Nie można wreszcie wykluczyć i takiej ewentualności, że brak uchylecia wcześniejszych przepisów szczególnych wynikał z tego, że nie dopatrzone się sprzeczności, zakładając, że drugi (późniejszy, ogólny) ma takie tylko znaczenie, że przyznaje „więcej” niż pierwszy (wcześniejszy, szczególny).

Decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia omawianej kolizji mają jednak ostatecznie wnioski wynikające z zastosowania wykładni celowościowej i systemowej, które – podobnie, jak argumenty wyżej przedstawione – uzasadniają stanowisko, że egzekucja analizowanych należności może być prowadzona zarówno w drodze administracyjnej, jak i sądowej, na podstawie art. 32 i 24 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Na rzecz tej tezy przemawia także analogiczny charakter należności, uzasadniający traktowanie ich w podobny, uprzywilejowany – z punktu widzenia wierzyciela oraz interesu społecznego – sposób. Powoływane w niniejszej sprawie ustawy stanowią elementy systemu gwarantowanych przez państwo świadczeń na rzecz obywateli z tytułu ubezpieczeń społecznych, zdrowotnych, z powodu bezrobocia oraz niewypłacalności pracodawcy i mają doniosłe znaczenie z punktu widzenia szeroko rozumianej ochrony socjalnej. Państwo realizuje te cele ze środków, które zobowiązane są uiszczać podmioty ustawowo określone. Niewywiązywanie się z obowiązków tych świadczeń, mających postać składek na określone fundusze, degeneruje system, prowadząc do przerzucenia ich ciężaru na ogół społeczeństwa. Oczywista jest w tej sytuacji potrzeba zapewnienia możliwości jak najskuteczniejszego egzekwowania takich świadczeń, gdy nie zostały one przez

zobowiązanych uiszczone. Brak przy tym byłoby racjonalnego powodu dla różnicowania – z omawianego punktu widzenia – poszczególnych składek. Uwzględnienie celu regulacji oraz zapewnienie spójności systemu norm przemawia na rzecz tezy, że także dla należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy ustawa przewiduje możliwość egzekucji sądowej (art. 34 w związku z art. 24 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), co oznacza, że obejmujące te należności administracyjne tytuły wykonawcze mogą stanowić tytuły egzekucyjne w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

Z przedstawionych względów podjęto uchwałę, jak na wstępie (art. 390 k.p.c.).