

## **Uchwała z dnia 16 października 2008 r., III CZP 99/08**

*Sędzia SN Antoni Górski (przewodniczący)*

*Sędzia SN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)*

*Sędzia SN Iwona Koper*

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku wierzyciela Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddziału w N.S. przeciwko dłużnikom Leszkowi B. i Bożenie B. o nadanie klauzuli wykonalności administracyjnym tytułom wykonawczym, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 16 października 2008 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Nowym Sączu postanowieniem z dnia 25 czerwca 2008 r.:

"Czy w świetle zmian przepisów i wejścia w życie ustaw: z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.), z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.) oraz z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. Nr 158, poz. 1121), aktualność zachował pogląd, iż administracyjny tytuł wykonawczy wystawiony przez ZUS, a obejmujący należności z tytułu składek na ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a także z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, może stanowić tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c., a ponadto czy realizacja uprawnień Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jako wierzyciela hipotecznego, wynikających z hipoteki wpisanej w księdze wieczystej może nastąpić wyłącznie przez wszczęcie egzekucji sądowej?"  
podjął uchwałę:

**Administracyjne tytuły wykonawcze obejmujące składki na ubezpieczenie społeczne (art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.), na ubezpieczenie zdrowotne (art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków**

publicznych, Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm.) oraz na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz.U. Nr 158, poz. 1121) są tytułami egzekucyjnymi w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c. Nie stanowi takiego tytułu administracyjny tytuł wykonawczy obejmujący składki na Fundusz Pracy (art. 107 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. Nr 99, poz. 1001 ze zm.).

### Uzasadnienie

Sąd Rejonowy oddalił wniosek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w N.S. o nadanie klauzuli wykonalności administracyjnym tytułom wykonawczym wystawionym przeciwko dłużnikom hipotecznym – małżonkom Leszkowi B. i Bożenie B., które obejmowały należności z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Według Sądu, należności te powinny być egzekwowane w drodze egzekucji administracyjnej, a zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji mógłby być stosowany środek egzekucyjny w postaci egzekucji z nieruchomości dłużników, zwłaszcza że nie została jeszcze wszczęta egzekucja sądowa z nieruchomości (art. 773 k.p.c.).

W zażaleniu wierzyciel wniósł o zmianę zaskarżonego postanowienia i nadanie klauzuli, wskazując, że za możliwością prowadzenia egzekucji sądowej przemawia przede wszystkim ustanowienie na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych hipoteki przymusowej na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.) na nieruchomości stanowiącej własność dłużników. Skarżący stwierdził, że nie ma znaczenia publicznoprawny charakter należności zabezpieczonych tą hipoteką oraz status prawny wierzyciela hipotecznego. Administracyjne tytuły wykonawcze, obejmujące wspomniane należności z tytułu składek, stanowią – według Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – tytuły egzekucyjne w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

Rozpatrując zażalenie, Sąd Okręgowy stwierdził istnienie odmiennej praktyki sądowej w zakresie nadawania klauzuli wykonalności administracyjnym tytułom

wykonawczym obejmującym należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. (...) Dokonując analizy stanu prawnego, Sąd Okręgowy doszedł do wniosku, że do obrony jest stanowisko, iż egzekucja składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a także na Fundusz Pracy, powinna odbywać się w drodze egzekucji administracyjnej, a przynajmniej ten rodzaj egzekucji należy zachować w pierwszej kolejności. W razie pojawienia się przesłanek skutecznego wyegzekwowania należności w trybie egzekucji sądowej, wierzyciel powinien korzystać z tego rodzaju egzekucji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W przepisie art. 24 ust. 2 pierwotnej wersji ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm., jedn. tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm. – dalej: "u.s.u.s.") przewidziano, że składki na ubezpieczenie społeczne podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub egzekucji sądowej, a art. 32 nakazywał stosowanie do składek na ubezpieczenie zdrowotne składek na Fundusz Pracy oraz na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, m.in. w zakresie ich egzekucji, odpowiednio przepisów dotyczących składek na ubezpieczenia społeczne. W art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. Nr 28, poz. 158 ze zm.) przewidziano, że składki na ubezpieczenie zdrowotne podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym. Podobna regulacja – w zakresie składek na Fundusz Pracy – znalazła się również w art. 56 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1999 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jedn. tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514 – dalej: "ustawa z dnia 14 grudnia 1999 r."). W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2003 r., III CZP 27/03 (OSNC 2004, nr 3, poz. 37) uznano, że administracyjny tytuł wykonawczy, obejmujący składki na ubezpieczenie społeczne i na Fundusz Pracy, może stanowić tytuł egzekucyjny w rozumieniu art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.

*De lege lata* utrzymano system egzekucji alternatywnej w art. 24 ust. 2 w związku z art. 32 u.s.u.s. W art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zm. – dalej: "u.ś.o.z."), odpowiedniku 28 ust. 1 ustawy z dnia 6

lutego 1997 r., przewidziano, że składki na ubezpieczenie zdrowotne podlegają ściąganiu na zasadach określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych. Przepis art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń przewidzianych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. Nr 158, poz. 1121) przewiduje, że do egzekucji składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych stosuje się przepisy dotyczące składek na ubezpieczenie społeczne, trzy kategorie składek (na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczeniowe zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych) objęte są zatem podobną regulacją w zakresie możliwości ich egzekwowania. Powstaje jedynie kwestia, czy istnieją dostatecznie przekonujące argumenty uzasadniające odstępianie od wykładni językowej art. 24 ust. 2 w związku z art. 32 u.s.u.s., eksponowane w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia prawnego.

Decydującego znaczenia w tym względzie nie może mieć argumentacja wskazująca na element szybszego przebiegu egzekucji administracyjnej niż egzekucji sądowej oraz niższe koszty egzekucji administracyjnej. Deklarowana przez ustawodawcę możliwość wyboru przez wierzyciela rodzaju egzekucji nie została poddana żadnym ograniczeniom. Nie przekonuje też argumentacja zmierzająca do wykazania, że w związku z dopuszczalnością egzekucji administracyjnej z nieruchomości (ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 125, poz. 1368) odpadł już zasadniczy cel prawny, dla którego wprowadzono art. 24 ust. 2 u.s.u.s., z treści bowiem tego przepisu nie wynika ograniczenie jego zastosowania jedynie do egzekucji z nieruchomości. Warto też podkreślić, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego po wejściu w życie ustawy z dnia 6 września 2001 r. nie było wątpliwości co do tego, że art. 24 ust. 2 u.s.u.s. nie został zmodyfikowany i utrzymano dualizm dróg postępowania egzekucyjnego – sądowego i administracyjnego (por. uzasadnienia uchwał Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2007 r., III CZP 114/07, OSNC 2009, nr 1, poz. 1 oraz z dnia 28 grudnia 2007 r., III CZP 150/07, OSNC 2003, nr 3, poz. 41). Z uzasadnień tych uchwał wynika wniosek o prawnej odrębności i autonomiczności obu rodzajów egzekucji oraz o pozostawieniu wierzycielowi wyboru jednej z nich. (...)

W art. 107 ust. 4 u.p.z. stwierdzono wprost, że składki na Fundusz Pracy opłaca się w trybie i na zasadach przewidzianych dla składek na ubezpieczenie społeczne, natomiast składki na ten Fundusz "podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym". Przepis ten powiela regulację prawną zawartą w art. 56 ust. 3 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, obowiązującego jeszcze przed wejściem w życie art. 24 ust. 2 i art. 32 u.s.u.s. Jeżeli poprzednio ukształtował się taki stan prawny, w którym mimo brzmienia art. 56 ust. 3 przewidywano jednocześnie system egzekucji alternatywnej także w zakresie składek na Fundusz Pracy, to *de lege lata* stan prawny w tej mierze należy na pewno uznać za bardziej klarowny. Nie zmodyfikowano dualizmu egzekucji przewidzianej w art. 24 ust. 2 w związku z art. 32 u.s.u.s., jednocześnie jednak w art. 107 ust. 4 u.p.z. wyraźnie przewidziano w zakresie egzekucji składek na Fundusz Pracy jedynie egzekucję administracyjną. Istnieją zatem uzasadnione podstawy do przyjęcia stanowiska, że art. 107 ust. 4 u.p.z. stanowi późniejszy przepis o charakterze szczególnym w stosunku do art. 24 ust. 2 w związku z art. 32 u.s.u.s., skoro w art. 32 u.s.u.s. przewidziano w zakresie egzekucji składki na Fundusz Pracy możliwość stosowania "odpowiednio przepisów dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne": Jeżeli w przepisach tych przyjęto ogólne rozwiązanie modelowe w postaci możliwości wyboru przez wierzyciela rodzaju egzekucji zasadniczych składek (na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych) i za rozwiązaniem takim przemawia podobny charakter wspomnianych należności składkowych, to *de lege lata* w art. 107 ust. 4 u.p.z. doszło jednak do dokonania wyraźnego wyłomu w tym modelu w odniesieniu do egzekucji składek na Fundusz Pracy.

W związku ze stanowiskiem, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest uprawniony do dochodzenia składek na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, druga część przedstawionego Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego staje się bezprzedmiotowa także z punktu widzenia kognicji sądu orzekającego w postępowaniu klauzulowym, wierzyciel złożył bowiem wniosek o nadanie administracyjnym tytułom wykonawczym sądowej klauzuli wykonalności i nadal zmierza do jej uzyskania w wyniku wniesienia zażalenia. Nie było zatem niezbędne rozstrzygnięcie, czy egzekwowanie na rzecz wierzyciela hipotecznego składek objętych zagadnieniem prawnym "może nastąpić wyłącznie przez wszczęcie

egzekucji sądowej". W każdym razie, nawet przy ograniczeniu tego zagadnienia jedynie do należności z tytułu składek na Fundusz Pracy (art. 107 ust. 4 u.p.z.) należałoby stwierdzić, że sam sposób zabezpieczenia należności publicznoprawnej w postaci ustanowienia hipoteki na podstawie przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece nie przesądza, że dopuszczalna staje się jedynie egzekucja sądowa należności zabezpieczonych hipoteką (por. art. 75 tej ustawy).

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. podjął uchwałę, jak na wstępie.