

UCHWAŁA

15 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Beata Janiszewska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Adam Doliwa

SSN Piotr Telusiewicz

na posiedzeniu niejawnym 15 stycznia 2025 r. w Warszawie
w sprawie egzekucyjnej, o egzekucję świadczeń pieniężnych
prowadzonej przez komornika sądowego przy Sądzie Rejonowym w Chrzanowie K.
D., sygn. akt: KM [...] z wniosku wierzyciela Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie
przeciwko dłużnikowi K.S.
na skutek przedstawienia przez Sąd Rejonowy w Chrzanowie
postanowieniem z 1 sierpnia 2024 r., I Cz 113/23,
zagadnienia prawnego:

"Czy od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z siedzibą w Warszawie komornik sądowy pobiera opłatę egzekucyjną na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 377) w razie umorzenia postępowania egzekucyjnego na mocy art. 824 § 1 pkt 3 kpc?"

podjął uchwałę:

Od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie pobiera się opłaty, o której mowa w art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych, jeżeli dochodzenie danej wierzytelności mieści się w zakresie działalności tego Zakładu określonej w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, a koszty postępowania egzekucyjnego obciążają dłużnika; opłaty tej nie pobiera się także w każdym wypadku, w którym postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte przed upływem dwóch lat od powstania tytułu egzekucyjnego obejmującego daną wierzytelność.

Adam Doliwa Beata Janiszewska Piotr Telusiewicz

[J.T.]

UZASADNIENIE

Szeregiem postanowień z 17 października 2023 r. Komornik sądowy przy Sądzie Rejonowym w Chrzanowie K. D. umorzył postępowania egzekucyjne toczące się z wniosku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS, Zakład) przeciwko dłużniczce K.S., z powodu bezskuteczności egzekucji (art. 823 § 1 pkt 3 k.p.c.). W każdej ze spraw komornik ustalił koszty egzekucyjne, w tym opłaty w kwotach po 150 zł – na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (dalej: u.k.k.). Do uiszczenia kosztów, w tym wspomnianych opłat, wezwano wierzyciela. Jednocześnie kosztami obciążono dłużniczkę, którą zobowiązano do ich zwrotu na rzecz ZUS. Postępowanie egzekucyjne było prowadzone przez komornika po tym, jak wobec zbiegu egzekucji, do którego doszło w 2018 r., sąd wyznaczył komornika do łącznego prowadzenia egzekucji sądowej i administracyjnej. Egzekucje należności ZUS prowadzone były na podstawie administracyjnych tytułów egzekucyjnych z 27 czerwca 2017 r. i dotyczyły należności składkowych Zakładu.

Wierzyciel nie zgodził się z rozstrzygnięciem o kosztach egzekucyjnych i zaskarżył postanowienia w tym przedmiocie. Wskazał, że zwolnienie ZUS z opłaty, o której mowa w art. 29 ust. 4 u.k.k., wynika z art. 114 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej: u.s.u.s.) w zw. z art. 45 ust. 1 u.k.k., a niezależnie od tego stwierdził, że opłata nie powinna być od niego pobierana z uwagi na wyłączenie zawarte w art. 29 ust. 5 pkt 3 lit. a u.k.k.

Sąd Rejonowy w Chrzanowie oddalił skargi wierzyciela. Oceniał bowiem, że wskazane ostatnio wyłączenie, wynikające z art. 29 ust. 5 pkt 3 lit. a u.k.k., dotyczy wyłącznie przedsiębiorców, a takiego statusu nie ma ZUS pobierający należności składkowe. Jednocześnie Sąd ten wskazał, że z uwagi na treść art. 47 u.k.k. dla

sprawy nie ma znaczenia zwolnienie skarżącego z kosztów komorniczych na podstawie art. 45 ust. 1 u.k.k. w zw. z art. 114 ust. 4 u.s.u.s.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych wniósł zażalenie na postanowienie Sądu pierwszej instancji. Rozpoznając ten środek zaskarżenia, Sąd Rejonowy w Chrzanowie, działając jako sąd drugiej instancji (art. 767⁴ § 1¹ zd. 1 k.p.c.), postanowił, na podstawie art. 13 § 2 w zw. z art. 397 § 3 w zw. z art. 390 § 1 zd. 1 k.p.c., przedstawić do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne o treści przytoczonej w komparycji uchwały.

Sąd Rejonowy wskazał, że rozbieżności w nauce prawa oraz w orzecznictwie budzi zarówno określenie zakresu podmiotów, których zgodnie z art. 29 ust. 5 pkt 3 u.k.k. dotyczy zwolnienie z omawianej opłaty, jak i to, czy ZUS jest zwolniony z opłat egzekucyjnych na mocy art. 45 ust. 1 w zw. z art. 114 ust. 4 u.s.u.s. – a jeśli tak, to czy w świetle art. 47 u.k.k. wspomniane zwolnienie obejmuje także opłatę sporną w niniejszej sprawie. Choć okoliczności tych nie sprecyzowano w treści zagadnienia, to z toku rozważań Sądu drugiej instancji, w tym z nawiązania do podstaw zastosowania art. 29 ust. 5 pkt 3 u.k.k., wynika, że pytanie dotyczy konkretnie sytuacji, w której ZUS dochodzi należności o charakterze składkowym, a postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte przed upływem dwóch lat od powstania tytułu egzekucyjnego obejmującego przysługujące ZUS wierzytelności.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W sprawie zachodziły podstawy do podjęcia uchwały, gdyż przedstawiony przez Sąd Rejonowy problem prawny istotnie budzi poważne wątpliwości, które skutkują rozbieżnościami w orzecznictwie sądów powszechnych, w tym niekorzystnym zjawiskiem „regionalizacji” praktyki stosowania prawa stosownie do dominujących lokalnie poglądów. Niejednolitość stanowisk w przedstawionej Sądowi Najwyższemu materii daje się także zauważyć w wypowiedziach nauki prawa. Sąd drugiej instancji trafnie dostrzegł również społeczną doniosłość zagadnienia – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, z uwagi na zakres swojej działalności, wielokrotnie występuje bowiem jako wierzyciel także w sądowym postępowaniu egzekucyjnym.

Do sformułowania odpowiedzi na pytanie ujęte w zagadnieniu prawnym konieczne jest rozważenie kolejno trzech kwestii częściowych. W pierwszym rzędzie należy zbadać, czy ZUS jest na podstawie art. 45 ust. 1 w zw. z art. 114 ust. 4 u.s.u.s. zwolniony z ponoszenia opłat w sądowym postępowaniu egzekucyjnym. Następnie, w razie uznania, że ZUS korzysta z takiego zwolnienia, ocenie podlega, czy sytuację Zakładu, w odniesieniu do opłaty z art. 29 ust. 4 u.k.k., zmienia art. 47 u.k.k. W ostatniej natomiast kolejności powstaje potrzeba rozważenia, czy ewentualne niepobieranie od ZUS wskazanej ostatnio opłaty egzekucyjnej jest uzasadnione w świetle art. 29 ust. 5 pkt 3 lit. a u.k.k. Wynikająca z tego przepisu podstawa do niepobrania opłaty nie ma bowiem charakteru bezwzględnego, to znaczy nie jest stosowana w każdym przypadku egzekucji należności pieniężnych, lecz jest ograniczona do postępowań egzekucyjnych wszczętych przed upływem dwóch lat od powstania tytułu egzekucyjnego obejmującego daną wierzytelność. Jednocześnie potrzeba rozważenia, czy od wierzyciela należy pobrać określoną opłatę egzekucyjną, staje się aktualna dopiero po stwierdzeniu, że wierzyciel nie korzysta z ogólnego zwolnienia od opłat tego rodzaju.

Stosownie do art. 114 ust. 4 u.s.u.s. w zakresie prowadzonej działalności określonej w ustawie Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ponosi opłat skarbowych i sądowych. Zwolnienie to ma jednocześnie charakter podmiotowy (przysługuje konkretnie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych) oraz przedmiotowy, to znaczy działa wyłącznie „w zakresie prowadzonej działalności określonej w ustawie”, tj. w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Zwolnienie, z którego korzysta ZUS, jest zwolnieniem częściowym, obejmuje bowiem wyłącznie opłaty sądowe, a nie wszystkie koszty sądowe, które – stosownie do art. 2 ust. 1 u.k.s.c. - obejmują opłaty i wydatki; wydatki są przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych ponoszone na zasadach ogólnych.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 u.k.k. zwolnienie od kosztów sądowych przysługujące stronie z mocy ustawy albo przyznane stronie w postępowaniu rozpoznawczym rozciąga się na koszty komornicze. Aby stwierdzić, czy na podstawie tego przepisu ZUS jest zwolniony od kosztów komorniczych w postępowaniu egzekucyjnym, należy rozstrzygnąć, czy zwolnienie od opłat

sądowych (art. 114 ust. 4 u.s.u.s.) jest „zwolnieniem od kosztów sądowych” w rozumieniu art. 45 ust. 1 u.k.k. *In casu* w rachubę wchodzi przy tym wyłącznie rozważenie skutków, jakie w postępowaniu egzekucyjnym wywołuje ustawowe zwolnienie ZUS od ponoszenia opłat sądowych; nie ulega bowiem wątpliwości, że w sprawie nie doszło do przyznania ZUS, jako wierzycielowi, zwolnienia od kosztów sądowych na podstawie postanowienia sądu wydanego w postępowaniu rozpoznawczym.

W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych brak obowiązku uiszczania kosztów sądowych został unormowany w Tytule IV „Zwolnienie od kosztów sądowych”. W przepisach tych nie posłużono się jednolitą terminologią; z ich analizy wynika jednak wniosek, że wywołanie stanu ustawowego zwolnienia strony od kosztów sądowych następuje nie tylko w razie użycia przez ustawodawcę konkretnie słowa „zwolnienie”, a ponadto nie tylko wówczas, gdy zwolnienie obejmuje koszty sądowe w pełnej postaci, czyli zarówno opłaty, jak i wydatki. W konsekwencji należy uznać, że także nieponoszenie przez ZUS opłat sądowych, o czym mowa w art. 114 ust. 4 u.s.u.s., stanowi przejaw zwolnienia od kosztów sądowych.

Wobec treści art. 45 ust. 1 u.k.k. na etapie postępowania egzekucyjnego „zwolnienie od kosztów sądowych” rozciąga się na zwolnienie od kosztów komorniczych. Przywołany przepis znajduje bowiem zastosowanie nie tylko wówczas, gdy strona uzyskała zwolnienie od kosztów sądowych w całości, czyli w zakresie opłat oraz wydatków, lecz także w razie nieponoszenia wyłącznie opłat sądowych. Skoro, jak wynika z dyspozycji normy wywodzonej z art. 45 ust. 1 u.k.k., zwolnienie od kosztów sądowych „rozciąga się” na koszty komornicze, to należy wnosić, że w postępowaniu egzekucyjnym strona korzysta ze zwolnienia od kosztów komorniczych w zakresie adekwatnym do zwolnienia od kosztów sądowych, przysługującego jej z mocy ustawy albo wskutek przyznania zwolnienia w toku postępowania rozpoznawczego. Stanowisko to ma istotne znaczenie zwłaszcza z tej przyczyny, że w praktyce wymiaru sprawiedliwości nierzadkie jest przyznawanie stronom jedynie częściowego zwolnienia od kosztów sądowych. Wobec powyższego należy przyjąć, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jako korzystający z częściowego, podmiotowo-przedmiotowego zwolnienia od kosztów

sądowych, korzysta w postępowaniu egzekucyjnym z analogicznego, rozciągniętego na to postępowanie, zwolnienia od kosztów komorniczych.

Odrębnego rozważenia wymaga określenie zakresu tego zwolnienia. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie „rozciąga się” nie rozstrzyga bowiem tej kwestii w jednoznaczny sposób. Bez wątpienia całkowite zwolnienie od kosztów sądowych powoduje takie samo zwolnienie od kosztów komorniczych w postępowaniu egzekucyjnym. Do zbadania kwestii skutków niepobierania od wierzyciela opłat sądowych niezbędna jest natomiast szersza analiza rodzajów i charakteru kosztów komorniczych.

Koszty komornicze obejmują wydatki komornika sądowego poniesione w toku prowadzonego przez niego postępowania egzekucyjnego, innego postępowania albo dokonywania innych czynności oraz opłaty komornicze (art. 2 u.k.k.). Z kolei opłaty komornicze dzielą się na: (1) opłaty egzekucyjne za przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego, wykonanie zabezpieczenia roszczenia lub europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym albo wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu środka dowodowego lub nakazującego wydanie środka dowodowego w sprawach własności intelektualnej (art. 18 ust. 1 pkt 1 u.k.k.) oraz (2) opłaty za przeprowadzenie innego postępowania albo dokonanie innych czynności (art. 18 ust. 1 pkt 2 u.k.k.).

Prima facie, przede wszystkim z uwagi na treść art. 2 u.k.k., konstrukcyjnie zbliżonego do art. 2 u.k.s.c., wydawać by się mogło, że opłaty komornicze są odpowiednikiem opłat sądowych, a wydatki komornika – odpowiednikiem wydatków sądowych. W istocie, co się tyczy obu kategorii wydatków, to ich analogiczny charakter nie budzi wątpliwości. Bardziej złożone jest zagadnienie relacji opłat sądowych oraz opłat komorniczych; z uwagi jednak na to, że zagadnienie prawne dotyczy wyłącznie opłat egzekucyjnych, w tym miejscu wystarczające jest stwierdzenie, że rozciągnięcie zwolnienia od kosztów sądowych, w postaci opłat sądowych pobieranych w postępowaniu rozpoznawczym, powoduje w postępowaniu wykonawczym skutek zwolnienia z opłat egzekucyjnych. Zwolnienie to nie dotyczy natomiast opłat, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 u.k.k. Opłaty te stanowią wynagrodzenie komornika za świadczenie specyficznych

usług, niebędących czynnościami o charakterze egzekucyjnym. Nie powinny być więc uznawane za funkcjonalny odpowiednik opłat sądowych, gdyż mają charakter odmienny i nie są bezpośrednio związane z przymusowym wykonaniem obowiązków określonych w tytule wykonawczym.

Opłata będąca przedmiotem analizy, czyli wynikająca z art. 29 ust. 4 u.k.k., stanowi jedną z opłat egzekucyjnych w sprawach o egzekucję świadczeń pieniężnych. W świetle art. 45 ust. 1 u.k.k. w zw. z art. 114 ust. 4 u.s.u.s. ZUS jest więc zwolniony od ponoszenia tej opłaty, jeśli egzekucja danego roszczenia mieści się w zakresie ustawowej działalności Zakładu. Wskazana ostatnio przesłanka niewątpliwie występuje w sprawie, gdyż przedmiotem egzekucji są należności o charakterze składkowym, których dochodzenie mieści się w zakresie ustawowej działalności ZUS. Taki wniosek wynika z wykładni art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c) u.s.u.s. oraz licznych przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych odnoszących się do egzekucji składek.

Ten etap wnioskowania należy więc podsumować stwierdzeniem, że skoro dochodzenie należności składkowych, w tym w sądowym postępowaniu egzekucyjnym, stanowi przejaw ustawowej działalności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, to wynikające z art. 114 ust. 4 u.s.u.s. częściowe, podmiotowo-przedmiotowe zwolnienie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z kosztów sądowych, rozciąga się na podstawie art. 45 ust. 1 u.k.k. na koszty komornicze związane z egzekucją składek. Zwolnienie to obejmuje bowiem opłaty egzekucyjne, do których należą także opłaty z art. 29 ust. 4 u.k.k.

Konieczne staje się obecnie zbadanie, czy wniosek o korzystaniu przez ZUS z powyższego zwolnienia nie zostaje podważony wynikami wykładni art. 47 u.k.k., zgodnie z którym zwolnienie strony od kosztów komorniczych nie zwalnia jej z obowiązku poniesienia opłaty egzekucyjnej za egzekucję świadczeń pieniężnych oraz zwrotu kosztów postępowania egzekucyjnego drugiej stronie, jeżeli zachodzą podstawy do obciążenia strony opłatą egzekucyjną lub kosztami postępowania egzekucyjnego. Unormowany w art. 47 *in fine* u.k.k. wariant sytuacyjny, odnoszący się do zwrotu drugiej stronie kosztów postępowania egzekucyjnego, niewątpliwie nie wystąpił w niniejszej sprawie. Dla dalszych

rozważań istotny pozostaje więc wyłącznie pierwszy z wymienionych w art. 47 u.k.k. przypadków, dotyczący tego, że zwolnienie strony od kosztów komorniczych nie zwalnia jej z obowiązku opłaty egzekucyjnej, jeżeli zachodzą podstawy do obciążenia strony tą opłatą.

Ta wynikająca z art. 47 u.k.k. norma istotnie modyfikuje rzeczywisty zakres zwolnienia od kosztów komorniczych. Oznacza bowiem, że w przypadku egzekucji świadczeń pieniężnych opłatę ponosi także strona, która zasadniczo jest zwolniona od kosztów – o ile tylko zachodzą podstawy do obciążenia strony opłatą egzekucyjną (jak należy wnosić: konkretnie tej strony, która korzysta ze zwolnienia, a nie którejkolwiek strony postępowania egzekucyjnego). Egzekucja należności składkowych przez ZUS stanowi niewątpliwie egzekucję świadczeń pieniężnych. Jeśli zatem art. 29 ust. 4 u.k.k. stanowiłby podstawę do obciążenia wierzyciela opłatą końcową w wysokości 150 zł, to trzeba byłoby konsekwentnie stwierdzić, że ZUS, mimo ustawowego zwolnienia od opłat sądowych, rozciągającego się na opłaty egzekucyjne, musi jednak uiścić komornikowi wskazaną opłatę końcową. Stosownie do tak interpretowanego art. 47 u.k.k. zwolnienie od kosztów komorniczych nie zwalniałoby bowiem ZUS z obowiązku uiszczenia tej opłaty.

W celu dokonania oceny zarysowanej wyżej kwestii należy najpierw wyjaśnić, że ustawa z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych posługuje się w odniesieniu do procesu ponoszenia opłat czterema różnymi określeniami: o ich pobraniu, uiszczeniu, ściągnięciu oraz o tym, że dana opłata obciąża którąś ze stron. Terminy te nie są równoznaczne.

Pobranie opłaty ma charakter formalny; polega na jej naliczeniu przez komornika i wskazaniu osoby zobowiązanej do jej uiszczenia. Uiszczenie opłaty jest z kolei rewersem tego zdarzenia, to jest czynnością strony polegającą na wpłaceniu środków. Ściągnięcie opłaty stanowi z kolei działanie komornika (a nie strony), polegające na władcym pozyskaniu określonej kwoty od dłużnika. Różnica między pobraniem/uiszczeniem opłaty oraz jej ściągnięciem sprowadza się więc do tego, że – z punktu widzenia komornika – pobranie opłaty stanowi czynność o charakterze formalnym, nieprowadzącym bezpośrednio do przepływu pieniężnego, który następuje dopiero w chwili uiszczenia opłaty przez stronę.

Z kolei ściągnięcie opłaty stanowi czynność komornika, która ze swej natury prowadzi do przepływu pieniądza.

Od podziału na pobranie/uiszczenie opłaty oraz jej ściągnięcie należy odróżnić kwestię obciążenia strony opłatą. Pojęcie obciążenia nie dotyczy bowiem trybu, w jakim środki pieniężne trafiają tytułem opłaty do komornika, lecz tego, która ze stron postępowania egzekucyjnego: wierzyciel czy dłużnik, powinna ostatecznie ponieść ciężar ekonomiczny opłaty. Zagadnienie obciążenia strony opłatą abstrahuje zatem od tego, od której ze stron środki trafiły do komornika, a koncentruje się na określeniu, jak należy rozliczyć dany przepływ pieniężny. Postanowienie w tym przedmiocie wydaje komornik (art. 3 ust. 1 zd. 1 *in fine* u.k.k.); w określonych jednak przypadkach o obciążeniu danej strony opłatą rozstrzyga już ustawodawca – m.in. w art. 29 ust. 1 u.k.k. oraz art. 31 ust. 2a u.k.k., które przewidują obciążenie określoną opłatą wierzyciela lub dłużnika.

W przypadku opłaty z art. 29 ust. 4 u.k.k. ustawodawca nie rozstrzyga, że opłata obciąża wierzyciela; nie wskazuje również na obciążenie dłużnika. Z treści art. 29 ust. 4 zd. 1 u.k.k. wynika jedynie, że opłata jest pobierana od wierzyciela; w kolejnym natomiast zdaniu (ust. 4 zd. 2) wprowadzono zasadę, że opłata podlega zmniejszeniu o sumę opłat egzekucyjnych ściągniętych i obciążających dłużnika. Sensem tego rozwiązania normatywnego jest zapewnienie komornikowi choćby minimalnego wynagrodzenia za czynności egzekucyjne, nawet w tych przypadkach, w których – zwykle ze względu na stan majątkowy dłużnika – czynności te nie przyniosły żadnego efektu. Najczęstszą przyczyną umorzenia postępowania, aktualizującą powstanie obowiązku uiszczenia omawianej opłaty, jest bezskuteczność egzekucji (art. 824 § 1 pkt 3 k.p.c.), wobec czego unormowanie pobrania opłaty od dłużnika częstokroć dawałoby efekt iluzoryczny – dłużnik nie pokryłby bowiem nawet opłaty w kwocie 150 zł. Z tego powodu, jak w niniejszej sprawie, wydawane jest postanowienie o pobraniu opłaty od wierzyciela oraz o obciążeniu dłużnika kosztami postępowania, obejmującymi także opłatę pobraną od wierzyciela na podstawie art. 29 ust. 4 u.k.k.

Skoro *in casu*, zgodnie z postanowieniem Komornika, koszty postępowania obciążają dłużnika, to nie aktualizuje się zawarta w art. 47 u.k.k. przesłanka, by

zachodziły podstawy do obciążenia ZUS, jako strony zwolnionej od kosztów komorniczych, opłatą egzekucyjną. Tym samym nie można przyjąć, by art. 47 u.k.k. modyfikował zakres zwolnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od kosztów komorniczych w ten sposób, że wyłącza on zwolnienie w zakresie opłaty egzekucyjnej z art. 29 ust. 4 u.k.k.

Już powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że na pytanie postawione przez Sąd drugiej instancji należy – na tle niniejszej sprawy – odpowiedzieć negatywnie: od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie pobiera się opłaty, o której mowa w art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych, jeżeli dochodzenie danej wierzytelności mieści się w zakresie działalności określonej w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, a koszty postępowania egzekucyjnego obciążają dłużnika.

Zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia zostało jednak ujęte szerzej – bez zastrzeżenia, że chodzi wyłącznie o sytuację, w której kosztami postępowania egzekucyjnego obciążono dłużnika. Sąd Rejonowy nie zastrzegł również, że przedmiotem egzekucji są należności składkowe (ani szerzej: że ZUS działa *in casu* w zakresie swojej ustawowej działalności). Z tej przyczyny, jak i w celu wyklarowania stanu prawnego oraz wyjaśnienia powstających w praktyce wątpliwości, trzeba rozważyć, czy ZUS należy do grona podmiotów, od których opłaty unormowanej w art. 29 ust. 4 u.k.k. nie pobiera się z uwagi na wyłączenie zawarte w art. 29 ust. 5 pkt 3 u.k.k.

Zgodnie z tą regulacją opłaty, o której mowa w art. 29 ust. 4 u.k.k., nie pobiera się od podmiotów, których przedmiotem działalności: (1) nie jest działalność finansowa i ubezpieczeniowa w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (art. 29 ust. 5 pkt 3 lit. a u.k.k.) albo (2) jest działalność finansowa i ubezpieczeniowa w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, o ile są wierzycielami pierwotnymi, a wierzytelność nie była przedmiotem obrotu (art. 29 ust. 5 pkt 3 lit. b) – pod warunkiem że postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte przed upływem dwóch lat od powstania tytułu egzekucyjnego obejmującego daną wierzytelność.

Istota trudności związanych z wykładnią art. 29 ust. 5 pkt 3 u.k.k. sprowadza się do tego, czy przepis ten dotyczy jedynie podmiotów wykonujących działalność gospodarczą, czy wszystkich podmiotów wykonujących jakąś sprecyzowaną prawem działalność, jednak nie wyłącznie: działalność gospodarczą. Ustawodawca wskazał w tej regulacji na dwie kategorie podmiotów. Jedne z nich nie prowadzą działalności finansowej lub ubezpieczeniowej, a drugie: prowadzą taką działalność. W odniesieniu do pierwszej grupy jedyną przesłanką niepobierania opłaty, o której mowa w art. 29 ust. 4 u.k.k., jest wszczęcie postępowania egzekucyjnego przed upływem dwóch lat od powstania tytułu egzekucyjnego obejmującego daną wierzytelność. Z kolei podmiotom z drugiej grupy stawiane jest dodatkowe wymaganie w postaci tego, by podmioty te były pierwotnym wierzycielem, a egzekwowana wierzytelność nie była przedmiotem obrotu.

Jedynie dla jasności należy dodać, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie prowadzi działalności finansowej lub ubezpieczeniowej w opisanym wyżej rozumieniu; w ramach niniejszej sprawy jest również pierwotnym wierzycielem, a egzekwowana wierzytelność nie była przedmiotem obrotu. Podstawą ewentualnego niepobierania od ZUS opłaty, o której mowa w art. 29 ust. 4 u.k.k., byłby zatem art. 29 ust. 5 pkt 3 lit. a u.k.k. Orzekające w sprawie Sądy, prawdopodobnie w nawiązaniu do wypowiedzi nauki prawa, przyjęły jednak założenie, że omawiane unormowanie odnosi się wyłącznie do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W konsekwencji uznały, że przepis ten nie może być w ogóle stosowany w odniesieniu do ZUS, wobec czego wierzyciel ten nie może wywodzić z art. 29 ust. 5 pkt 3 lit. a u.k.k. stanowiska o braku podstaw do pobrania opłaty z art. 29 ust. 4 u.k.k. Założenie powyższe jest jednak nietrafne, o czym świadczą argumenty natury językowej i systemowej.

Po pierwsze, art. 29 ust. 5 pkt 3 u.k.k. posługuje się pojęciem „działalności”, a nie „działalności gospodarczej”. Zakres tych pojęć nie jest tożsamy; drugie z nich zawiera się w pierwszym, ale go nie wyczerpuje, gdyż pojęcie „działalności”, nieopatrzone dopowiedzeniem, obejmuje wszelkie sfery aktywności, nie tylko służące celom gospodarczym.

Po drugie, wykładnia całego art. 29 ust. 5 pkt 3 lit a oraz b u.k.k. prowadzi do wniosku, że w unormowaniu tym nastąpiło wyróżnienie dwóch kategorii podmiotów: tych, które nie prowadzą działalności finansowej lub ubezpieczeniowej, oraz tych, które tę działalność prowadzą. Jest to podział dychotomiczny, który obejmuje w sposób wyczerpujący wszystkie możliwe podmioty. Każdy podmiot prowadzący działalność powinien być zatem zaliczony do odpowiedniej kategorii i stosownie do swej klasyfikacji powinien korzystać z przewidzianego w art. 29 ust. 5 pkt 3 u.k.k. niepobierania odeń opłaty z art. 29 ust. 4 u.k.k.

Po trzecie, przedmiotem klasyfikacji, o której mowa w art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, nie jest wyłącznie działalność gospodarcza, lecz także inne procesy społeczne. Z przywołanego przepisu wynika, że standardowe klasyfikacje i nomenklatury, o których mowa w ust. 1, wprowadza Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Unormowanie to należy zatem odczytywać łącznie z art. 40 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, w porozumieniu z właściwymi naczelnymi organami administracji państwowej, opracowuje podstawowe do określenia przebiegu i opisu procesów gospodarczych i społecznych standardowe klasyfikacje i nomenklatury, wzajemne relacje między nimi oraz ich interpretacje.

Już przywołane wyżej racje powinny więc przesądzać, że zawarte w art. 29 ust. 5 pkt 3 lit. a oraz b u.k.k. odwołanie do regulacji statystycznej nie ogranicza zakresu stosowania tego unormowania wyłącznie do przedsiębiorców. W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), obowiązującym w czasie wydania tytułów egzekucyjnych, wszczęcia egzekucji oraz jej umorzenia, sklasyfikowano szereg działalności niemających charakteru gospodarczego, w tym także działalność właściwą dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – zob. sekcja O, kod 84.30.Z. Oznacza to, że ZUS niewątpliwie jest podmiotem, który prowadzi działalność sklasyfikowaną w PKD, niebędącą przy tym działalnością finansową i ubezpieczeniową, o czym świadczy wyraźne wyłączenie ZUS z działalności ubezpieczeniowej jako takiej, sklasyfikowanej w Sekcji K, Dziale 65.

Założenie, że art. 29 ust. 5 pkt 3 lit. a u.k.k. odnosi się wyłącznie do przedsiębiorców, nie wynika więc ani z treści przepisu, ani z odesłania do PKD. Na rzecz reprezentowanego tu poglądu przemawiają także racje funkcjonalne. Nie sposób bowiem przyjąć, że intencją ustawodawcy było to, by z uiszczenia spornej opłaty nie był zwolniony Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w sytuacji, w której ze zwolnienia takiego korzystają – pod warunkiem dochowania dwuletniego terminu na wystąpienie z wnioskiem egzekucyjnym – niemal wszyscy przedsiębiorcy, a także podmioty takie jak kościoły, związki zawodowe, stowarzyszenia, koła gospodyń wiejskich, partie polityczne, samorządy zawodowe czy koła łowieckie.

Wobec powyższego należy przyjąć, że art. 29 ust. 5 pkt 3 u.k.k. nie ogranicza się nie tylko do podmiotów wykonujących działalność gospodarczą, lecz obejmuje w istocie wszystkich możliwych wierzycieli. Spośród nich w sposób szczególny normowana jest jedynie sytuacja tych, którzy prowadzą działalność finansową lub ubezpieczeniową w rozumieniu PKD, gdyż oprócz ograniczenia terminowego, dotyczącego wszystkich beneficjentów zwolnienia z opłaty, podmioty te muszą być pierwotnymi wierzycielami dochodzonej należności. Wszyscy pozostali wierzyciele zwolnieni są z opłaty, o której mowa w art. 29 ust. 4 u.k.k., jeżeli tylko postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte w odpowiednim czasie.

Tym samym Zakład Ubezpieczeń Społecznych, niezależnie od rozważań dotyczących art. 114 ust. 4 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 47 u.k.k., nie ponosi opłaty, o której mowa w art. 29 ust. 4 u.k.k., jeżeli tylko postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte przed upływem dwóch lat od powstania tytułu egzekucyjnego obejmującego daną wierzytelność.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 13 § 2 w zw. z art. 397 § 3 w zw. z art. 390 § 1 zd. 1 k.p.c., orzeczono jak w sentencji uchwały.

Adam Doliwa Beata Janiszewska Piotr Telusiewicz

[J.T.]

r.g.

