



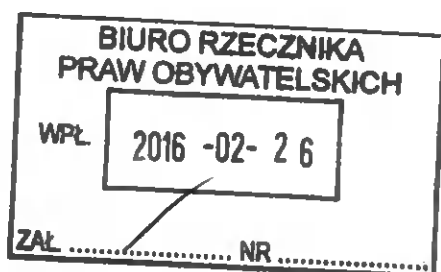
**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW**

Warszawa, dnia 22 lutego 2016 r.



RPW/11984/2016 P
Data: 2016-02-26

PK4.055.1.2016



Pan
Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Odpowiadając na wystąpienie z dnia 25 stycznia 2016 r. znak: V.511.645.2015.EG w sprawie podstaw prawnych dochodzenia przez Skarb Państwa należności publicznoprawnych na drodze skargi pauliańskiej, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Instytucja skargi pauliańskiej jest uregulowana w art. 527 – 534 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. poz. 121, z późn. zm.). Na podstawie wskazanych przepisów można wyróżnić następujące przesłanki warunkujące możliwość skorzystania przez uprawnionego z ochrony pauliańskiej: 1) istnienie godnego ochrony interesu wierzyciela w postaci wierzytelności; 2) dokonanie przez dłużnika czynności prawnej z osobą trzecią; 3) pokrzywdzenie wierzyciela wskutek czynności prawnej dokonanej przez dłużnika; 4) dokonanie przez dłużnika czynności ze świadomością pokrzywdzenia wierzyciela; 5) uzyskanie wskutek tej czynności korzyści majątkowej przez osobę trzecią; 6) działanie osoby trzeciej w złej wierze. Dla zastosowania skargi pauliańskiej wszystkie wymienione przesłanki muszą wystąpić kumulatywnie, a ciężar ich udowodnienia co do zasady – zgodnie z regułą dowodową wyrażoną w art. 6 k.c. – obciąża wierzyciela, który jest uprawniony do zaskarżenia czynności prawnej dłużnika. (*A. Janiak, Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna, wyd. II (red. A. Kidyba).*)

Zagadnienie dotyczące możliwości stosowania skargi pauliańskiej do ochrony należności publicznoprawnych, w tym należności podatkowych, było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i administracyjnych (por. m.in. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., sygn. akt III CZP 85/02, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2010 r., sygn. akt II CSK 227/10, wyrok Sądu Najwyższego

z dnia 1 czerwca 2011 r., sygn. akt II CSK 513/10, postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2013 r., sygn. akt Ts 126/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 stycznia 2015 r., sygn. akt II FSK 2822/12).

W powołanym orzecznictwie odniesiono się do różnego rodzaju argumentów, w tym przedstawianych obecnie przez Pana Rzecznika, a mających przemawiać za brakiem podstaw do stosowania przepisów art. 527 k.c. - 534 k.c. w przypadku dokonania czynności prawnej z pokrzywdzeniem wierzyciela publicznoprawnego. Podkreślić należy, że przedmiotowa kwestia była oceniana tak w kontekście norm Konstytucji, jak i przepisów prawa cywilnego i podatkowego.

Aktualnie kwestia stosowania tej instytucji do ochrony wierzytelności publicznoprawnych, w tym podatkowych nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Sąd Najwyższy, a w konsekwencji także sądy powszechne uznają za dopuszczalną drogę sądową w tych sprawach. W przeszłości poglądy Sądu Najwyższego i sądów powszechnych w zakresie dopuszczalności udzielenia ochrony wierzytelności publicznoprawnych na podstawie wymienionych przepisów nie były jednolite. Jak trafnie zauważono w wystąpieniu istotne znaczenie dla ukształtowania się jednolitej linii orzecznictwa miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r. sygn. akt SK 12/99, stwierdzający, że art. 1 k.p.c. rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia „sprawa cywilna” nie mogą mieścić się roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że za takim ujęciem, uzasadnionym dotąd argumentami natury prawno-procesowej, współcześnie przemawia dodatkowo art. 177 Konstytucji, zgodnie z którym „sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”.

Zasadnicze znaczenie dla ukształtowania się jednolitej linii orzeczniczej ma uchwała Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z dnia 12 marca 2003 r. sygn. akt III CZP 85/02 stwierdzająca, że droga sądowa w sprawie, w której Zakład Ubezpieczeń Społecznych domaga się na podstawie art. 527 k.c. ochrony należności z tytułu składki na ubezpieczenie społeczne, jest dopuszczalna (OSNC 2003, nr 10, poz. 129). Uzasadnienie tej uchwały zawiera szczegółową argumentację dopuszczalności drogi sądowej do ochrony wierzytelności publicznoprawnych. Sąd Najwyższy podkreśla, że sprawa z powództwa wierzyciela, żądającego ochrony na

podstawie przepisów o skardze pauliańskiej, przeciwko kontrahentowi jego dłużnika jest sprawą cywilną. W powyższym wyroku Sąd Najwyższy podnosi także, że wynik wykładni przepisów „art. 1 i 2 k.p.c. musi pozostawać w zgodzie z Konstytucją. W konsekwencji należy tu mieć na względzie również treść art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji. Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do sądu, które ma charakter autonomiczny, jest podmiotowym prawem obywatela i stanowi odrębne oraz niezależne od innych rozwiązań normatywnych prawo przysługujące jednostce w stosunku do Państwa. Oznacza to w praktyce, że sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia musi być przez sąd powszechny (albo inny) rzeczywiście rozpoznana. W myśl natomiast art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw, przy czym należy domniemywać kompetencję sądu powszechnego we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.”

Przywołany przez Pana Rzecznika argument o konieczności interpretacji pojęcia „wierzytelność” tylko przez pryzmat przepisów kodeksu cywilnego, pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego zajęтым w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99, i w wyroku z dnia 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05. Jak wskazał Sąd Najwyższy „Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, nie ograniczył swego stanowiska do sfery prawnoprocesowej (uznanie dopuszczalności drogi sądowej), lecz wskazał na możliwość stosowania prawa cywilnego materialnego do obowiązku świadczenia między podmiotami, które łączy pierwotnie tylko stosunek administracyjnoprawny” (uzasadnienie wyroku z dnia 28 października 2010 r. sygn. II CSK 227/10).

W odniesieniu do dopuszczalności ochrony skargą pauliańską należności podatkowych obszerna argumentacja zawarta jest też w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2010 r. sygn. akt II CSK 227/10. Ten kierunek orzecznictwa spotyka się z niejednorodną oceną ze strony doktryny (aprobująco M. Pyziak-Szafnicka (w:) *System prawa prywatnego*, t. 6, s. 1237; A. Stępień-Sporek (w:) J. Ciszewski, *Komentarz*, 2013, s. 948; sceptycznie Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania*, 2008, s. 30; zdecydowanie krytycznie P. Machnikowski (w:) E. Gniewek, P. Machnikowski, *Komentarz*, 2013, s. 984). W komentarzu do art. 1 k.c. M. Pyziak-Szafnicka wywodzi: „znaczenie pewnych instrumentów prawnych regulowanych w kodeksie cywilnym wykracza poza stosunki cywilnoprawne. Niektóre instytucje prawa cywilnego niewątpliwie stanowią wyraz podstawowych zasad porządku prawnego, przyjętych we wszystkich systemach prawnych i przenikających te systemy w sposób generalny, bez względu

na gałąź prawa. Do nich na pewno należy zakaz obchodzenia prawa, działania na szkodę wierzycieli, czerpania korzyści z własnej niegodziwości, bezpodstawnego wzbogacania się kosztem innych. Regulacje z zakresu prawa publicznego zwykle przewidują odpowiednie środki przeciwdziałania tego rodzaju zachowaniom (np. przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm., na które zwraca uwagę SN w postanowieniu z dnia 24 czerwca 1999 r., II CKN 298/99), co oczywiście wyklucza odwoływanie się do kodeksu cywilnego; stosowanie jego przepisów byłoby zbędne i niedopuszczalne. Jeśli jednak prawo nie przewiduje wyspecjalizowanego instrumentu, trudno apriorycznie wykluczyć wykorzystanie pewnych instytucji kodeksu cywilnego. Dotyczy to zwłaszcza etapu wykonywania zobowiązań, których źródłem jest stosunek publicznoprawny. Przy ich ustalaniu podmiot jest poddany władztwu organu, decyzja podlega przepisom prawa publicznego, a ewentualna jej weryfikacja należy do sądu administracyjnego. Machnikowski ma oczywiście rację, gdy pisze, że „pozew ZUS o zapłatę składek lub Skarbu Państwa o zapłatę podatku zostanie odrzucony, choćby powód twierdził, że stosunek, z którego płynie jego roszczenie, ma charakter cywilnoprawny” (P. Machnikowski, glosa do postanowienia SN z dnia 16 kwietnia 2002 r., V CK 41/02, s. 90). Perspektywa oceny zmienia się jednak, gdy zobowiązanie jest już ustalone. Trzeba podkreślić, że odwołanie się do kodeksu cywilnego może służyć zarówno interesom organu (tak w postanowieniu SN), jak i drugiej strony zobowiązania, czyli osobie, której dotyczy decyzja (tak w wyrokach TK).” (M. Pyziak-Szafnicka [w:] Księżak Paweł (red.), Pyziak-Szafnicka Małgorzata (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna, komentarz do art. 1 k.c., pkt. 28, LEX).

W nawiązaniu do powyższego, dyskusyjną jest eksponowana w wystąpieniu Pana Rzecznika teza, że stosowanie w drodze *analogii legis* skargi pauliańskiej w zakresie zobowiązań podatkowych powoduje niekorzystne skutki dla podatnika. Wyrok uznający na podstawie art. 527 k.c. bezskuteczność określonej czynności prawnej przenoszącej przedmiot lub prawo z majątku dłużnika do majątku osoby trzeciej nie powoduje ich powrotu do majątku dłużnika, lecz jedynie daje wierzycielowi prawo zaspokojenia się z tego przedmiotu lub prawa, pozostających w majątku osoby trzeciej, przed jej wierzycielami. Wierzyciel może prowadzić egzekucję z tego przedmiotu lub prawa na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przeciwko dłużnikowi, bez konieczności uzyskania tytułu wykonawczego przeciwko osobie trzeciej (postanowienie SN z dnia 7 kwietnia 2011 r., IV CSK 375/10, LEX nr 786396; por. uzasadnienie wyroku SN z dnia 7 października 2011 r., II CSK 3/11, LEX nr 1043997). Dług

podatnika zostanie więc zaspokojony z majątku osoby trzeciej, działającej przecież w złej wierze. Korzyścią podatnika jest doprowadzenie do wykonania jego obowiązku, uwolnienie się od zaległości oraz perspektyw prowadzenia dalszych czynności egzekucyjnych do jego majątku. Z perspektywy podatnika sytuacja jest więc taka jakby czynności prawnej nie dokonano.

W ocenie Ministra Finansów, mając na względzie coraz większą jednolitość orzecznictwa sądowego, nie ma przesłanek do kwestionowania dopuszczalności dochodzenia przez Skarb Państwa należności publicznoprawnych na drodze skargi pauliańskiej. Nie ma powodów aby, w świetle art. 84 Konstytucji RP, wierzytelności publicznoprawne miały gorszy standard ochrony niż wierzytelności cywilnoprawne.

Ponadto, wprowadzanie nowych regulacji, których stosowanie, z natury rzeczy, przez co najmniej kilka lat będzie budzić wątpliwości w orzecznictwie, wydaje się nieracjonalne w sytuacji, w której obecnie funkcjonuje skuteczna instytucja prawna o tradycji sięgającej czasów starożytnych. Skarga pauliańska była przedmiotem bardzo wielu orzeczeń sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, a w konsekwencji wiele szczegółowych, budzących wątpliwości stanów faktycznych poddano ocenie. Tworzenie nowych regulacji, a więc w praktyce poddanie w wątpliwość istniejącego dorobku legislacyjnego i orzeczniczego, nie byłoby korzystne ani dla organów podatkowych, ani dla podatników, ani osób trzecich, które dokonały czynności cywilnoprawnych z podatnikami. Rozwiązaniem, które pozwalałoby na zachowanie dorobku legislacyjnego i orzeczniczego byłoby wprowadzenie przepisu, który ograniczałby się do stwierdzenia, że skarga pauliańska ma zastosowanie również do ochrony wierzytelności publicznoprawnych. Powstaje jednak pytanie, czy takie rozwiązanie byłoby celowe, skoro w praktyce niczego nie zmieniłoby z punktu widzenia uczestników obrotu prawnego, a jedynie mogłoby zmniejszyć wątpliwości niektórych przedstawicieli doktryny.

Do wiadomości:

Minister Sprawiedliwości

Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	647930.1988292.1394815
Nazwa dokumentu	Odpowiedź Ministra Finansów (2) .pdf
Tytuł dokumentu	Odpowiedź Ministra Finansów (2) .docx
Sygnatura dokumentu	
Data dokumentu	
Skrót dokumentu	33D3C82AFB6FD0B8B7D7739CC0754AB4EDDF0F20
Wersja dokumentu	1.6
Data podpisu	2016-02-22 19:40:40
Podpisane przez	Leszek Marcin Skiba Podsekretarz Stanu

EZD 3.17.112.515.3382

Data wydruku: 2016-02-24

Autor wydruku: Zagożdżon Paweł (główny specjalista)

MINISTERSTWO FINANSÓW
ul. Światokrzyska Nr 12
00-916 Warszawa

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPL.	2016 -02- 2 6
ZAL	NR

PK4.055.1.2016



260481 2016-02-24 02 POLECONA

Rzecznik Praw Obywatelskich
Aleja Solidarności 77
00-090 Warszawa

238906