

Uchwała składu siedmiu sędziów z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02

Prezes SN Tadeusz Ereciński (przewodniczący)

Sędzia SN Jacek Gudowski

Sędzia SN Marian Kocon

Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski

Sędzia SN Henryk Pietrkowski

Sędzia SN Tadeusz Wiśniewski (sprawozdawca)

Sędzia SN Hubert Wrzeszcz

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w K. przeciwko Przedsiębiorstwu Wielobranżowemu "P.", spółka z o.o. w K. o uznanie czynności prawnej za bezskuteczną, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 12 marca 2003 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 4 października 2002 r., III CZP 57/02:

"Czy dopuszczalna jest 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 ?"

podjął uchwałę:

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.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 4 października 2002 r. Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego przytoczone w sentencji zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości.

Wątpliwości te nasunęły się składowi orzekającemu ze względu na powstałą w orzecznictwie Sądu Najwyższego różnicę poglądów w kwestii dopuszczalności drogi sądowej w razie domagania się przez stronę powodową ochrony wiarygodności publicznoprawnej przy wykorzystaniu instrumentu cywilnoprawnego. Zagadnienie to wyłoniło się w sprawie, w której Sąd Apelacyjny w Gdańsku, rozpatrując zażalenie powoda na postanowienie Sądu pierwszej instancji o odrzuceniu pozwu, powziął wątpliwość co do tego, czy przewidziana w art. 527 i nast. k.c. ochrona wierzyciela w razie niewypłacalności dłużnika jest dopuszczalna, jeżeli wiarygodność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wynika z niezapłacenia przez dłużnika składek na ubezpieczenie społeczne i na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawił ją jako zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Zasadnicze wątpliwości Sądu Apelacyjnego sprowadzają się do oceny, czy wobec szerokiego rozumienia pojęcia sprawa cywilna, czemu dał wyraz Sąd Najwyższy między innymi w postanowieniu z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97 (OSNC 1999, nr 1, poz. 6), Trybunał Konstytucyjny zaś w wyroku z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99 (OTK Zbiór Urzędowy 2000, nr 5, poz. 143), w pojęciu tym mieści się powództwo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o uznanie za bezskuteczną czynności dokonanej przez dłużnika tego Zakładu z tytułu nieopłacenia obowiązkowej składki na ubezpieczenie społeczne. Powołując się na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 1999 r., II CKN 298/99 (OSNC 2000, nr 1, poz. 5), Sąd Apelacyjny podkreślił, że sprawą cywilną, w rozumieniu art. 1 k.p.c., jest każda sprawa dotycząca ochrony praw podmiotowych wynikających ze stosunków cywilnoprawnych normowanych prawem cywilnym.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 4 października 2002 r. Sąd Najwyższy podkreślił, że zaistniała konieczność pewnego zawężenia zagadnienia sformułowanego przez Sąd Apelacyjny, gdyż zawarto w nim zarówno aspekt materialnoprawny, jak i procesowy, chociaż kognicją Sądu rozpoznającego zażalenie objęta była jedynie kwestia dopuszczalności drogi sądowej. Co do problemu podstawowego natomiast, Sąd Najwyższy zaznaczył, że nie podziela wątpliwości Sądu Apelacyjnego dotyczącej kwestii prawnego charakteru stosunku, łączącego Zakład Ubezpieczeń Społecznych z płatnikiem składki, a w związku z tym i charakteru wiarygodności przysługującej temu Zakładowi z tytułu składki na ubezpieczenie społeczne. W doktrynie, a także w orzecznictwie Sądu Najwyższego

(zob. uchwały z dnia 19 stycznia 1993 r., III CZP 162/92, OSNCP 1993, nr 6, poz. 103 i z dnia 15 września II UZP 15/93, OSNCP 1994, nr 3, poz. 48 oraz postanowienia z dnia 16 kwietnia 2002 r., V CK 41/02, OSP 2003, nr 2, poz. 22 i z dnia 30 lipca 2002 r., IV CKN 1246/00, nie publ.) za utrwalony i właściwe niekwestionowany można bowiem uznać pogląd, że pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a płatnikiem składek na ubezpieczenia społeczne istnieje stosunek o charakterze administracyjnoprawnym. Wynikające z tego stosunku należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składki nie są wprawdzie zobowiązaniem podatkowym, niemniej jednak skoro ustawodawca nakazuje stosować do nich odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej, przyjąć można, że mają one zbliżony charakter.

Zgodnie z art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), w sprawach uregulowanych tą ustawą stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że stanowi ona inaczej. Z takiego unormowania wynika w sposób jednoznaczny, że również sprawy związane z należnościami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu zapłaty składki na ubezpieczenia społeczne, jako sprawy objęte wymienioną ustawą, są uznawane co do zasady za należące do sfery publicznoprawnej. To, że ustawa przewiduje w pewnych sytuacjach drogę sądową i w konsekwencji sprawy, w których orzekał sąd poddaje egzekucji prowadzonej według przepisów kodeksu postępowania cywilnego, jest tylko wyjątkiem potwierdzającym regułę, wyrażoną w art. 123 wspomnianej ustawy. Droga sądowa i zastosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego wynikają więc z tego, że sprawa dochodzenia należności przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składki na ubezpieczenia społeczne jest sprawą cywilną jedynie w znaczeniu formalnym. Przepis ustawy przesądza o drodze sądowej dla sprawy, która ze swej natury taką nie jest. (...)

Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o podjęcie uchwały, że w omawianej sytuacji droga sądowa jest dopuszczalna.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowały się dwa przeciwstawne poglądy co do tego, czy dopuszczalna jest droga sądowa dla powództwa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który jako wierzyciel z tytułu zapłaty składki na ubezpieczenia społeczne dochodzi na podstawie art. 527 k.c. uznania za

bezskuteczną czynności prawnej dokonanej przez dłużnika tego Zakładu z osobą trzecią. Jeden z tych poglądów sprowadza się do twierdzenia, że brak podstaw do przyjęcia dopuszczalności drogi sądowej dla tego rodzaju spraw. Opiera się on na założeniu, że o sprawie cywilnej można mówić wtedy, gdy dotyczy ona ochrony praw podmiotowych wynikających ze stosunków unormowanych przez prawo cywilne. Dla stwierdzenia, że chodzi o sprawę cywilną istotne jest więc ustalenie, czy pomiędzy podmiotami stosunku prawnego, którego ta sprawa dotyczy, występuje charakterystyczna dla prawa cywilnego równorzędność, czy też w stosunku tym jeden z podmiotów ma wyraźną pozycję dominującą. Pomocne dla takiego ustalenia jest również wyjaśnienie źródła takiego stosunku; jeżeli źródłem tym jest decyzja administracyjna, to tylko wyjątkowo, gdy wyraźnie przewiduje to dany przepis, możemy mieć do czynienia ze stosunkiem cywilnoprawnym, a w konsekwencji ze sprawą cywilną. Jeżeli więc sprawa dotyczy stosunku, nie mającego cech stosunku cywilnoprawnego, a brak przepisu, który przekazywałby ją na drogę sądową, to droga ta jest niedopuszczalna i w konsekwencji pozew powinien zostać odrzucony. Przyjmując takie rozumienie sprawy cywilnej, Sąd Najwyższy w wielu orzeczeniach uznawał, że niedopuszczalne jest korzystanie z roszczenia pauliańskiego w celu ochrony prawa podmiotowego, które wynika ze stosunku nie mającego cech stosunku cywilnoprawnego, lecz stanowi prawo o charakterze publicznym, którego ochrona ukształtowana została w przepisach administracyjnoprawnych, a nie cywilnoprawnych. Taki pogląd wyraził Sąd Najwyższy w odniesieniu do możliwości posługiwania się skargą pauliańską zarówno dla ochrony wiarygodności podatkowej, jak i ochrony wiarygodności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu zapłaty składki na ubezpieczenia społeczne (zob. postanowienia z dnia 22 kwietnia 1998 r. I CKN 1000/97, z dnia 24 czerwca 1999 r., II CKN 298/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 15, z dnia 1 października 1999 r., II CKN 710/99, nie publ., z dnia 21 grudnia 1999 r., II CKN 789/99, nie publ. i z dnia 30 lipca 2002 r., IV CKN 1246/00, nie publ.).

Podobne zapatrywanie co do dopuszczalności drogi sądowej dla powództwa opartego na skardze pauliańskiej, którą posłużono się celem ochrony prawa wynikającego ze stosunku nie mającego cech stosunku cywilnoprawnego, znalazło również wyraz w orzecznictwie Sądów Apelacyjnych (zob. np. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 czerwca 1999 r. I ACz 620/99, "Prawo Gospodarcze" 1999, nr 12, s. 62 i wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 26

lutego 1993 r., I ACr 91/93, OSA 1993, nr 8, poz. 54). Także w literaturze można spotkać stanowisko, że w sprawie, w której wierzyciel mający wierzytelność o charakterze publicznoprawnym wytacza przeciwko kontrahentowi swego dłużnika powództwo oparte na art. 527 i nast. k.c., droga sądowa jest niedopuszczalna.

Drugie stanowisko opiera się na założeniu, że publicznoprawny charakter wierzytelności Zakładu Ubezpieczeń z tytułu składki na ubezpieczenia społeczne nie stanowi przeszkody dla uznania dopuszczalności drogi sądowej w wypadku, gdy wierzyciel wytacza przeciwko kontrahentowi swego dłużnika powództwo oparte na art. 527 i nast. k.c. Na uzasadnienie tego stanowiska podaje się jako zasadniczy argument, że w razie powództwa opartego na skardze pauliańskiej zdarzeniem prawnym, stanowiącym podstawę zgłoszonego roszczenia jest czynność prawna podjęta przez pozwanego z dłużnikiem, czyli klasyczne zdarzenie cywilnoprawne. Stosunek prawny, jaki powstaje pomiędzy wierzycielem publicznoprawnym a kontrahentem dłużnika, jest regulowany prawem cywilnym, gdyż to art. 527 i nast. k.c. przyznają każdemu wierzycielowi prawo do poszukiwania ochrony jego wierzytelności, jeżeli czynność prawna pomiędzy dłużnikiem a osobą trzecią zmniejsza szansę zaspokojenia się wierzyciela. W ramach tego stanowiska dodatkowo podnosi się, że dopuszczalność drogi sądowej zależy od twierdzeń powoda, na których opiera on swoje roszczenie, nie jest ona natomiast uzależniona od wykazania istnienia roszczenia i stosunku prawnego łączącego strony. Inaczej mówiąc, jeżeli według powoda jego roszczenie oparte jest na zdarzeniach prawnych wywołujących skutki cywilnoprawne, to chociażby powołane zdarzenie w rzeczywistości nie wywoływało takich skutków, to jednak droga sądowa jest dopuszczalna. Ta okoliczność może mieć znaczenie tylko dla oceny zasadności powództwa (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1998 r., II CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6 i z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161 oraz w wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., Sk 12/99, OTK Zbiór Urzędowy 2000, nr 5, poz. 143).

W odniesieniu do powództwa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, opartego o konstrukcję skargi pauliańskiej, pogląd ten został jednoznacznie sformułowany w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2002 r., V CK 41/02, w którym Sąd Najwyższy, w ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, podkreślił, że nie można z góry wykluczyć możliwości powstania stosunku cywilnoprawnego między podmiotami związanymi stosunkiem administracyjnoprawnym, gdyż

roszczenia cywilnoprawne wynikają z tak różnych źródeł, że nie sposób przyjąć, iż ich źródło przesądza charakter stosunku prawnego. Oznacza to, że również między osobami pozostającymi w stałym stosunku cechującym się brakiem równorzędności może dojść do ukształtowania więzi, w której podmioty te mają równorzędny status.

Sąd Najwyższy, przedstawiając przedmiotowe zagadnienie, trafnie wskazał, że podstawowa różnica pomiędzy dwoma konkurencyjnymi poglądami sprowadza się w istocie do odpowiedzi na pytanie, czy jeżeli Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako strona powodowa, powołując się na instytucję *par excellence* cywilnoprawną, twierdzi, że jest również adresatem norm cywilnoprawnych regulujących tę instytucję, to sąd – oceniając żądanie pozwu tylko pod kątem dopuszczalności drogi sądowej – jest związany tym twierdzeniem, czy też twierdzenie to może również ocenić z punktu widzenia rzeczywistego stanu rzeczy. Jeżeli zaś jest uprawniony do takiej kontroli, to jak może być ona intensywna. Innymi słowy, czy sąd mając do czynienia z procesem pauliańskim, w którym strona powodowa twierdzi, że jest pokrzywdzonym wierzycielem w rozumieniu przepisów prawa cywilnego i dlatego poszukuje ochrony swojej wierzytelności na drodze cywilnoprawnej, jest bezwzględnie tym twierdzeniem związany, czy też może w początkowym stadium, ewentualnie w każdej dalszej fazie sprawy, ustalić, że strona powodowa nie występuje jako wierzyciel w rozumieniu prawa cywilnego, a jej należność jest tylko wierzytelnością w szerokim tego słowa pojęciu, a nie wierzytelnością cywilnoprawną, i w wyniku dokonanej oceny odrzucić pozew (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.).

Rozważając to zagadnienie trzeba przede wszystkim podkreślić, że niewątpliwie sprawa z powództwa wierzyciela przeciwko kontrahentowi jego dłużnika jest sprawą cywilną. Powstaje jednak pytanie, czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych dochodzący należności z tytułu składki na ubezpieczenia społeczne może być uważany za wierzyciela w rozumieniu przepisów prawa cywilnego, czy też ze względu na regulację zawartą w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, w szczególności wobec wynikającego z art. 123 tej ustawy odesłania do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, Zakład ten może poszukiwać ochrony swojej wierzytelności tylko na drodze administracyjnoprawnej.

Kluczowe znaczenie ma tutaj problem charakteru prawnego powództwa wierzyciela wytoczonego w celu zaspokojenia z majątku osoby trzeciej

(pozwanego) przysługującego mu roszczenia pieniężnego z wierzytelności publicznoprawnej, jest to bowiem kwestia podstawowa dla ustalenia dopuszczalności drogi sądowej, którą ustawodawca związał z pojęciem „sprawy cywilnej”, a zatem sprawy wynikającej przede wszystkim „ze stosunków z zakresu prawa cywilnego”. (...)

Pojęcia „sprawa cywilna” i „droga sądowa” zostały zdefiniowane w art. 1 i 2 k.p.c. (...) O dopuszczalności drogi sądowej decyduje charakter sprawy. Powinna to być sprawa o charakterze cywilnym, określanym według stosunku prawnego, z którego wywodzone jest dochodzone roszczenie. Stosunki prawne powstają z określonych zdarzeń, natomiast charakter tych stosunków jest uzależniony od dziedziny prawa, mocą którego zdarzenie stanowi źródło stosunku prawnego. Chociaż to ostatnie kryterium nie zawsze jest miarodajne, ponieważ niekiedy z jednego zdarzenia mogą jednocześnie powstać stosunki cywilnoprawne i administracyjnoprawne, to można wstępnie przyjąć, że w sprawie, w której Zakład Ubezpieczeń Społecznych domaga się na podstawie art. 527 k.c. ochrony należności z tytułu składki na ubezpieczenie społeczne zachodziłaby niedopuszczalność drogi sądowej, jeżeli bądź sprawa ta nie miałaby charakteru cywilnoprawnego, bądź też zostałaby ona przekazana przepisem szczególnym do właściwości innych organów.

Odnosząc się do pierwszego członu tej alternatywy, można stwierdzić, że skoro według twierdzeń pozwu zgłoszone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych żądanie wynika z prawa materialnego cywilnego (art. 527 i nast. k.c.), to *prima facie* należałoby przyjąć, że sprawa ma charakter sprawy cywilnej. Byłoby inaczej, gdyby istniejący między stronami – według twierdzeń zawartych w pozwie – stosunek prawny nie podlegał normom prawa cywilnego, a więc w razie przyjęcia, że w kręgu spraw związanych z należnościami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu zapłaty składki na ubezpieczenia społeczne nie mogą powstawać stosunki cywilnoprawne, lecz wyłącznie administracyjnoprawne.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, w związku z interpretacją art. 1 k.p.c., podkreśla się, że sprawa ma charakter sprawy cywilnej, jeżeli treść łączących strony stosunków prawnych, obejmująca ich wzajemne prawa i obowiązki albo tworząca dany stan prawny, zakłada potrzebę ochrony interesów podmiotów w nich uczestniczących. Sprawa cywilna wymaga zatem pozostawiania dwóch lub więcej podmiotów w stosunku prawnym, regulowanym przepisami kodeksu cywilnego i

innymi ustawami, którego podmioty – w wypadku sporu – występują jako równorzędni partnerzy. Jeżeli chociażby jeden z nich uzyskuje pozycję podmiotu działającego z mocy swej władzy zwierzchniej, to stosunek taki nie jest stosunkiem cywilnoprawnym (zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2001 r., III CZP 46/01, OSNC 2002, nr 7-8, poz. 85). W związku z tym należy zwrócić uwagę, że w art. 31 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych przewidziano, iż do należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne stosuje się odpowiednio między innymi art. 107 § 1, 1a, 2 pkt 2 i 4, art. 108 § 1 i 4, art. 110 § 1, 2 pkt 2, § 3, art. 111 § 1-4 i § 5 pkt 1, art. 112, art. 113, art. 115, art. 116, art. 116a, art. 117, art. 118 § 1 i 2 oraz art. 119 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.). Wymienione przepisy dotyczą odpowiedzialności podatkowej osób trzecich; oprócz samego dłużnika odpowiedzialność mogą ponieść także jego małżonek, następcy prawni i inne wskazane osoby trzecie. Zauważyć trzeba, że stosownie do art. 107 § 1 tej ustawy, osoby trzecie odpowiadają solidarnie z podatnikiem całym swoim majątkiem jedynie w przypadkach i w zakresie przewidzianym w rozdziale piętnastym, natomiast zgodnie z art. 108 § 4, egzekucja zobowiązania wynikającego z decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej może być wszczęta dopiero wówczas, gdy egzekucja z majątku podatnika okazała się w całości lub w części bezskuteczna.

Ze względu na taką treść tych przepisów w orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreślono, że odpowiedzialność osób trzecich ma charakter subsydiarny, a jej celem jest zabezpieczenie interesów wierzyciela – w omawianym wypadku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – w sytuacji, gdy dłużnik nie dopełnił obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne. Źródłem odpowiedzialności osób trzecich za należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest fakt pozostawania ich w określonym związku z osobą dłużnika lub jego majątkiem, przy czym cechą wspólną odpowiedzialności osób trzecich jest pochodny charakter względem zobowiązania dłużnika (zob. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 lipca 2002 r., IV CKN 1246/00).

Niewątpliwie przepisy o odpowiedzialności osób trzecich za zaległości składkowe wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowią odstępstwo od ogólnych zasad odpowiedzialności za należności tego Zakładu, dlatego przyjąć trzeba, że mają charakter wyjątkowy. Teza ta mogłaby skłaniać do wniosku, że nie

powinny one być wykładane rozszerzająco, lecz ściśle. Jest to jednakże kolejne zagadnienie o charakterze merytorycznym, a więc wykraczającym poza problematykę prawnoprocesową, stąd też nie może być wyjaśnione w ramach rozważań dotyczących dopuszczalności drogi sądowej.

Z punktu widzenia analizowanego zagadnienia istotne jest natomiast, że w przepisach dotyczących odpowiedzialności osób trzecich względem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych pominięto instytucję, która byłaby zbliżona do instytucji skargi pauliańskiej z kodeksu cywilnego, a zatem instytucję, która chroniłaby interesy wierzyciela z tytułu zapłaty składki na ubezpieczenia społeczne w razie niewypłacalności dłużnika w związku z dokonaniem przez niego, w ustawowo określonej sytuacji, czynności prawnej z pokrzywdzeniem wierzyciela i uzyskania przez osobę trzecią korzyści majątkowej. Ze względu na zawarte w art. 31 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych odesłanie do określonych przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, trzeba wprawdzie przyjąć, że obowiązku płatności składek na ubezpieczenia społeczne nie można traktować jako zobowiązania podatkowego, jednak z drugiej strony nie budzi wątpliwości okoliczność, że swoim charakterem zbliżony on jest do tego zobowiązania (zob. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 2002 r., V CK 41/02). Wyprowadzić z tego należy wniosek, że zobowiązanie z tytułu składki na ubezpieczenia społeczne ma charakter publicznoprawny. Taki charakter tego zobowiązania sprawia, że spór o zapłatę tej składki jest sporem administracyjnoprawnym i z tego powodu nie może być rozstrzygnięty na drodze sądowej. Nie oznacza to jednak, że założenie powyższe da się również bezwzględnie utrzymać w odniesieniu do wynikłego z osobą trzecią sporu w związku z istniejącą lub grożącą niewypłacalnością dłużnika, wynikłą z dokonania przez niego czynności z pokrzywdzeniem wierzyciela.

W piśmiennictwie podkreśla się, że ochrona wierzyciela przewidziana w art. 527 i nast. k.c. w zasadzie jest ochroną powszechną i uniwersalną, dlatego może z niej skorzystać każdy wierzyciel. Teza ta *implicite* zawiera jednak założenie, że status wierzyciela i dłużnika ma charakter prywatnoprawny. Dlatego powstaje pytanie, czy z omawianej ochrony może skorzystać każdy inny podmiot.

Udzielenie odpowiedzi na to pytanie łączy się z kwestią wstępną, czy przepisy kodeksu cywilnego dotyczące instytucji skargi pauliańskiej mogą być interpretowane w sposób rozszerzający, tak aby ochroną objąć wierzyciela z

określonego zobowiązania publicznoprawnego. Jest to problem ewentualnego zaistnienia między Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a osobą trzecią, wobec której została skierowana akcja pauliańska, stosunku prawnego, nie mającego charakteru stosunku administracyjnoprawnego. Chodzi więc o kolejną kwestię natury merytorycznej, łączącą się ściśle z oceną zasadności powództwa. Jeżeli tak, to i ona powinna zostać rozstrzygnięta dopiero po przeprowadzeniu w sprawie postępowania rozpoznawczego. W konsekwencji przesądzona byłaby również w sensie pozytywnym odpowiedź na pytanie, czy dopuszczalna jest tu droga sądowa.

Przy takim założeniu należałoby pozostawić na uboczu problematykę charakteru chronionej wierzytelności i samej konstrukcji skargi pauliańskiej, a także ważną kwestię, czy przedstawione wcześniej rozszerzenie odpowiedzialności za należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na osoby trzecie jest wyczerpujące i że w związku z tym sytuacja prawna tych osób nie może ulegać dalszemu osłabieniu, a zakres ich odpowiedzialności z tytułu tych należności, będących ciężarem publicznym, dalszemu rozszerzeniu (zob. np. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 lipca 2002 r., IV CKN 1246/00). Problematykę tę bowiem należałoby ulokować w innej, bo w merytorycznej płaszczyźnie zagadnień.

Takie podejście do problemu oznaczałoby trafność doktrynalnej koncepcji, że dla wytoczenia procesu w ogóle nie jest potrzebne obiektywne istnienie prawa podmiotowego, nieodzowne jest tylko twierdzenie o jego istnieniu. Z tego właśnie względu w teorii prawa procesowego cywilnego mówi się niekiedy o istnieniu roszczenia procesowego jako przedmiocie procesu, chociaż z drugiej strony przyznaje się jednocześnie, że celem procesu jest wprowadzenie w życie prawa materialnego. Wbrew pozorom, w twierdzeniu tym nie ma wewnętrznej sprzeczności, gdyż odróżniać trzeba roszczenie procesowe i materialnoprawne.

W teorii i w praktyce zajmuje się też w omawianej mierze stanowisko przeciwne. Na przykładzie zobowiązań podatkowych podkreśla się, że chociaż przedmiotem procesu, w którym wierzyciel mający wierzytelność publicznoprawną dochodzi ochrony przy wykorzystaniu skargi pauliańskiej, nie jest rozstrzygnięcie wprost o zobowiązaniu publicznoprawnym, lecz o żądaniu uznania za bezskuteczną wobec strony powodowej czynności prawnej dokonanej przez pozwanego, to jednak nie można pomijać faktu, że dążenie strony powodowej do uwzględnienia powództwa pauliańskiego ma pośrednio na celu przeprowadzenie w przyszłości skutecznej egzekucji, zmierzającej do zaspokojenia należności publicznoprawnych,

których źródłem jest decyzja administracyjnoprawna, tj. zdarzenie o publicznoprawnym charakterze. Możliwość posłużenia się w tym zakresie konkretnym instrumentem cywilnoprawnych środków ochrony (np. skargą pauliańską) istniałaby wówczas, gdyby wyraźnie przewidywał ją przepis szczególny, który ponadto pozwalałby na rozpoznawanie takiej sprawy według przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Nie bez znaczenia jest i to, że w odniesieniu do zobowiązań podatkowych przepisy Ordynacji podatkowej proklamują w art. 2 § 4 zasadę delimitacji materii prywatnoprawnej i publicznoprawnej (*verba legis*: „Przepisów ustawy nie stosuje się do świadczeń pieniężnych wynikających ze stosunków cywilnoprawnych oraz do opłat za usługi, do których stosuje się przepisy o cenach”). Zwraca się jednocześnie uwagę, że postanowienia Ordynacji podatkowej przewidują konkretne rozwiązania, mające na celu ochronę interesu Skarbu Państwa przed działaniami podatników zmierzających do uchylecia się od wykonania zobowiązania podatkowego.

Przytoczoną argumentację przeciwników dopuszczenia drogi sądowej w analizowanym wypadku trudno jednak podzielić. Dyskusyjne jest twierdzenie, że musi istnieć przepis szczególny, dopuszczający w sposób wyraźny drogę sądową w odniesieniu do możliwości skorzystania ze skargi pauliańskiej przez podmiot publicznego prawa podmiotowego. Unormowanie zawarte w art. 2 k.p.c. – przy jednoczesnym założeniu istnienia cech sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c. w razie powództwa obejmującego tę skargę – wskazuje, że jest przeciwnie.

Podkreślono już, że w odniesieniu do sposobu ochrony wierzycieli ani w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ani w pozostającej z nią w związku ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, nie ma regulacji podobnej do istniejącej w kodeksie cywilnym ochrony wierzyciela w razie niewypłacalności dłużnika. Wyczerpujący charakter wyliczenia sytuacji związanych z odpowiedzialnością podatkową osób trzecich oznacza, że ustawodawca *de lege lata* nie stworzył organom administracji publicznej podstawy do przeprowadzenia we własnym zakresie postępowania, którego przedmiotem byłoby zastosowanie wprost lub odpowiednio cywilnoprawnej instytucji skargi pauliańskiej, bądź innej o podobnym celu instytucji, unormowanej bezpośrednio we wskazanych ustawach. Nie ma zatem, jak tego wymaga art. 2 § 3 k.p.c., przepisu szczególnego, który uprawniałby Zakład Ubezpieczeń Społecznych do jednostronnego, a więc władczego, zadecydowania, po powołaniu się na przesłanki

nominalnie przynależne skardze pauliańskiej, o treści stosunku prawnego łączącego go z osobą trzecią.

W tej sytuacji trzeba uznać, że przynajmniej może wchodzić w rachubę przyjęcie stanowiska, iż konstrukcją cywilistycznej skargi pauliańskiej można także objąć, na przykład w drodze zastosowania *analogiae legis*, wierzytelność publicznoprawną. W stadium postępowania cywilnego, w którym dokonywana jest wstępna kontrola pozwu w aspekcie formalnym, nie można jednakże rozstrzygać o tego rodzaju żądaniu i to nawet w sytuacji, gdy może ono na pierwszy rzut oka budzić poważne zastrzeżenia natury merytorycznej.

Wszystko to prowadzi do przekonania, że wobec braku wyraźnego odesłania na drogę postępowania administracyjnego sprawy z powództwa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako wierzyciela publicznego, powołującego się w ramach skargi pauliańskiej na swoje pokrzywdzenie, sąd powszechny powinien taką sprawę rozpoznać. Wypada więc odrzucić pogląd, że szerokie rozumienie sprawy cywilnej, o której mowa w art. 1 k.p.c., rzekomo prowadzi do przekreślenia różnicy pomiędzy postępowaniem cywilnoprawnym a administracyjnoprawnym. Jeżeli bowiem strona (osoba, której przysługuje publiczne prawo podmiotowe) w ogóle nie ma możliwości wykorzystania drogi postępowania administracyjnego w odniesieniu do danego żądania, to nie powinno się jej ograniczać drogi sądowej tylko ze względu na fakt, że żądanie jej, mając jako podłoże przepisy prawa cywilnego materialnego, zmierza do ochrony wierzytelności publicznoprawnej. W takim wypadku nie ma mowy o jakimkolwiek nakładaniu się obu dróg. Nie bez znaczenia pozostaje tu również wynikające z art. 2 k.p.c. domniemanie drogi sądowej. Z wyrażoną w tym artykule istotną zasadą dotyczącą ochrony praw podmiotowych wiążą się przecież określone prawa stron, stąd też niedopuszczalna jest, np. ze względów celowościowych i ekonomii procesowej, wykładnia ścieśniająca tego przepisu przez wprowadzanie ograniczeń przedmiotowych nie przewidzianych *expressis verbis* przez ustawodawcę. (...)

Jeżeli więc Zakład Ubezpieczeń Społecznych – celem ochrony przysługującej mu wierzytelności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne – występuje wobec osoby trzeciej, tj. kontrahenta swego dłużnika–płatnika składek, z żądaniem uznania względem siebie bezskuteczności czynności prawnej dokonanej pomiędzy osobą trzecią a dłużnikiem, opierając swoje żądanie na regulacji cywilnoprawnej (art. 527 i nast. k.c.), to należy przyjąć, że Zakład ten realizuje swoje – potencjalne

bądź rzeczywiste – uprawnienie uregulowane w całości normami prawa prywatnego i że wytacza powództwo, co do którego nie występuje przeszkoda procesowa w postaci niedopuszczalności drogi sądowej. W konsekwencji sprawa nie może zostać zakończona w sposób formalny przez odrzucenie pozwu. Inaczej rzecz ujmując, przedmiotem procesu jest tu roszczenie powoda, podlegające reżimowi prawa cywilnego i którego uzasadnieniem są okoliczności, mające – w ocenie powoda – stanowić źródło tego roszczenia. (...)

W analizie pojęcia „sprawy cywilnej” nieodzowne jest uwzględnienie obecnego porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że dla oceny rozważanego zagadnienia prawnego argumentacja nawiązująca wprost do konstytucyjnego uregulowania prawa do sądu nie pozostaje obojętna, a nawet więcej, wynik wykładni 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.

W związku z tak pojmowanym prawem do sądu oraz istnieniem wskazanego domniemania Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 maja 2002 r., III CK 53/02, (OSNC 2003, nr 2, poz. 31) zajął stanowisko, że sąd powszechny – odrzucając pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej – nie może poprzestać na stwierdzeniu, że sprawa przedstawiona do rozstrzygnięcia nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., lecz zobowiązany jest także wskazać sąd, dla którego właściwości rozpoznanie tej sprawy zostało ustawowo zastrzeżone. Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 6 dnia kwietnia 2000 r., II CKN 285/00 (nie publ.), zwracając uwagę na konstytucyjny walor zakresu dopuszczalności drogi sądowej. W orzeczeniu tym sformułowano jednoznaczną tezę, że wątpliwości dotyczące

przedmiotowego zakresu prawa do sądu powinny być wyjaśniane przy założeniu konstytucyjnego domniemania prawa do sądu.

Rozważając przedmiotowe zagadnienie, należy odwołać się również do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo, w uchwale z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94 (OTK Zbiór Urzędowy 1995, nr 1, poz. 19) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że prawo do sądu jest zasadą konstytucyjną i założeniem państwa prawnego, dlatego też „wykładnia obowiązującego prawa musi zawsze dawać możliwie najpełniejszy wyraz temu założeniu”. Z tego względu Trybunał ten przyjął, że nawet milczenie ustawy nie może być interpretowane w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą prawa do sądu (por. orzeczenie z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91, OTK Zbiór Urzędowy 1992, nr 1, poz. 1). Według Trybunału Konstytucyjnego, do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą wszelkie prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. Prawo do sądu nie obejmuje tylko sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego (wyrok z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK Zbiór Urzędowy 1998, nr 4, poz. 50).

Akceptując ten kierunek orzecznictwa oraz argumentację przytaczaną dla jego uzasadnienia, należy konsekwentnie przyjąć, że gdyby w sprawie z powództwa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wytoczonego na podstawie art. 527 i nast. k.c., zmierzającego do ochrony wierzytelności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, sąd powszechny miał stwierdzić niedopuszczalność drogi sądowej, wówczas nie mógłby się ograniczyć do odmówienia sprawie charakteru cywilnego w rozumieniu art. 1 k.p.c., lecz musiałby – obok wskazania istnienia jurysdykcji administracyjnej – wskazać także inną drogę, w której sprawa ta mogłaby zostać załatwiona; chodzić powinno przy tym o drogę, w ramach której sprawa na pewnym etapie trafić mogłaby przed sąd inny niż sąd powszechny. Z powodów już omówionych takie wskazanie nie wchodzi jednak w rachubę (...).

Potrzeba szerokiego ujęcia dostępu jednostki do sądu wynika także z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Wolności (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), zgodnie z którymi każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd, ustanowiony ustawą dla rozstrzygania o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym. Ustalone orzecznictwo Europejskiego

Trybunału Praw Człowieka wskazuje, że art. 6 ust. 1 tej Konwencji zapewnia każdemu niezbywalne prawo do przedstawienia sądowi do rozstrzygnięcia wszelkich roszczeń dotyczących praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Oznacza to, według tego Trybunału, że jednym z aspektów prawa do sądu, jest prawo dostępu do sądu, czyli prawo wszczęcia postępowania sądowego w sprawach cywilnych (w sprawach cywilnych w szerokim pojęciu). Prawo do sądu nie oznacza prawa do korzystnego rozstrzygnięcia, oznacza natomiast, że żądanie objęte powództwem ma być przez sąd rozpoznane i rozstrzygnięte co do jego istoty przez uwzględnienie lub oddalenie powództwa.

Wąskie ujmowanie pojęcia „sprawy cywilnej” w obecnym porządku konstytucyjnym byłoby anachronizmem. Wobec tego należy przyjąć, że treść normatywna art. 1 k.p.c. może zostać prawidłowo oceniona, jeżeli uwzględni się cały kontekst normatywny, a zatem nie ma podstaw, ażeby z zakresu przedmiotowego tego przepisu w związku z art. 2 k.p.c. wyłączać sprawy związane z powództwem zmierzającym do ochrony wierzytelności publicznoprawnej przy wykorzystaniu instytucji cywilnoprawnej, zwłaszcza w takim wypadku, w którym ustawodawca nie przewiduje wyraźnie możliwości odpowiedniej ochrony w postępowaniu administracyjnym.

Z tych względów przedstawione zagadnienie należało rozstrzygnąć, jak na wstępie (art. 393¹⁴ § 1 k.p.c. w związku z art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052).