

Uchwała z dnia 14 grudnia 2007 r., III CZP 114/07

Sędzia SN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Maria Grzelka

Sędzia SN Henryk Pietrkowski

Sąd Najwyższy w sprawie egzekucyjnej z wniosku wierzycieli: Wiesława B. (...) przy uczestnictwie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddziału w N.S., Inspektoratu w T. (...) o egzekucję świadczeń pieniężnych, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 14 grudnia 2007 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Tarnowie postanowieniem z dnia 24 lipca 2007 r.:

"1. Czy dopuszczalna jest droga sądowa dla zaspokojenia w planie podziału sumy uzyskanej z egzekucji z nieruchomości należności Skarbu Państwa z tytułu zobowiązań podatkowych, stwierdzonych administracyjnymi tytułami wykonawczymi i zgłoszonych do podziału na podstawie art. 1036 k.p.c.?,

a w przypadku odpowiedzi pozytywnej na to pytanie:

2. Czy w aktualnie obowiązującym stanie prawnym wystarczającą podstawą uczestnictwa wierzyciela – Skarbu Państwa, realizującego należności podatkowe w dokonywanym przez sąd podziale sumy uzyskanej z egzekucji z nieruchomości, jest administracyjny tytuł wykonawczy, czy też dla spełnienia wymogu art. 1036 k.p.c. w zakresie obowiązku przedłożenia przez zgłaszającego się wierzyciela tytułu wykonawczego konieczne jest uprzednie zaopatrzenie administracyjnego tytułu wykonawczego w sądową klauzulę wykonalności?"

podjął uchwałę:

Niedopuszczalna jest droga sądowa dla zaspokojenia należności podatkowych Skarbu Państwa, stwierdzonych tytułem wykonawczym wystawionym przez wierzyciela domagającego się ich uwzględnienia w podziale sumy uzyskanej przez sądową egzekucję z nieruchomości (art. 1036 k.p.c.).

Uzasadnienie

Przedstawiając zagadnienie prawne Sąd Okręgowy wskazał, że w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym z udziałem – jako wierzycieli – osób fizycznych, spółki jawnej i banku spółdzielczego, komornik dokonał licytacyjnej sprzedaży nieruchomości. Po jej dokonaniu Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w T. przesłał tytuły wykonawcze przeciw dłużnikowi, domagając się na podstawie art. 1036 k.p.c. uwzględnienia ich w planie podziału sumy uzyskanej z egzekucji.

Sąd Rejonowy nie uwzględnił tego wniosku i wyraził pogląd o niedopuszczalności drogi sądowej do dochodzenia należności podatkowych po nowelizacji przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, rozciągającej się na etap podziałowy postępowania egzekucyjnego. Zarzuty wniesione przez Naczelnika Urzędu Skarbowego, oparte na wykładni art. 1036, 1025 § 1 pkt 7 oraz § 2 k.p.c. i art. 110 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 24, poz. 1451 ze zm., jedn. tekst: Dz.U. 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm. – dalej: "u.p.e.a."), zostały oddalone, a zażalenie wierzyciela przedstawiono Sądowi Okręgowemu. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia wymaga przypomnienia, że w systemie prawa polskiego wprowadzanie w życie orzeczeń, zarządzeń, nakazów i zakazów władz administracyjnych, wydawanych przez nie w celu wykonywania ustaw i rozporządzeń, było dokonywane w trybie odrębnym, a nie w sądowej egzekucji (por. art. 174 u.p.e.a.). Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. nie dopuszczała jednak zaspokajania należności pieniężnych z nieruchomości w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z art. 67 § 1 i 2 w brzmieniu pierwotnym, gdy egzekucja administracyjna należności pieniężnych z ruchomości, wierzytelności, w tym rachunków bankowych, wynagrodzenia za pracę, praw majątkowych, wkładów oszczędnościowych lub pieniędzy nie była celowa lub okazała się bezskuteczna, organ egzekucyjny mógł wystąpić do komornika sądowego o przeprowadzenie egzekucji z nieruchomości zobowiązanego w trybie sądowym. Tytuł wykonawczy wystawiony przez wierzyciela powinien być na jego wniosek zaopatrzony w sądową klauzulę wykonalności, chyba że szczególne przepisy inaczej stanowiły. W stosunku do innych tytułów wykonawczych art. 70

u.p.e.a. (według tekstu jednolitego z 1991 r.) wymagania takiego nie zawierał. Nie budziło wówczas istotnych wątpliwości upoważnienie wierzyciela nie tylko do wystąpienia z wnioskiem, ale i przyłączenie się do niej w każdym stadium, również do podziału sumy uzyskanej ze sprzedaży nieruchomości (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 1995 r., III CZP 71/95, OSP 1996, nr 2, poz. 30, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2000 r., III CKN 731/99, OSNC 2000, nr 9, poz. 159, i z dnia 22 stycznia 2003 r., IV CKN 1683/00, OSP 2005, nr 1, poz. 2). Należy zgodzić się z poglądem wypowiedzianym przez Sąd Okręgowy, że uprawnienie do żądania od komornika przeprowadzenia egzekucji z nieruchomości dłużnika w celu ściągnięcia należności pieniężnych państwa wynikających z prawa publicznego kwalifikowało tę egzekucję jako sprawę cywilną w rozumieniu art. 1 *in fine* k.p.c.

Istotna zmiana stanu prawnego dokonana w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 125, poz. 1368) polegała na dopuszczeniu egzekucji administracyjnej w celu ściągnięcia należności pieniężnych z nieruchomości dłużnika i dodaniu rozdziału 7, regulującego sposób jej przeprowadzenia. Utrzymano przy tym w mocy art. 62 według numeracji tekstu jednolitego z 1991 r., dotyczący postępowania w razie zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej. Zauważyć też trzeba odmienny porządek nowelizacji szczególnego rodzaju należności publicznych z tytułu składek i innych świadczeń w ramach ubezpieczenia społecznego, ustawa nowelizująca nie uchyliła bowiem art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, dopuszczającego dualizm dróg postępowania egzekucyjnego – sądowej i administracyjnej – i stan taki trwa do dzisiaj.

Unormowanie egzekucji administracyjnej z nieruchomości, wykazujące zresztą podobieństwo do egzekucji sądowej, wymaga oceny w świetle niewątpliwego rozdziału kompetencji organów administracyjnych i sądowych obejmującego postępowania rozpoznawcze i wykonawcze. W ramach tej oceny z perspektywy egzekucji sądowej nasuwa się wyraźny jej związek z drogą sądową, będącą bezwzględną przesłanką w postępowaniu rozpoznawczym, a rozciągającą się również na postępowanie egzekucyjne, o czym świadczy treść art. 824 § 1 pkt 1 k.p.c., nakazującego umorzenie tego postępowania w razie jej braku. Uchylenie ustawą z dnia 6 września 2001 r. uprawnienia administracyjnego organu

egzekucyjnego do wystąpienia z wnioskiem do komornika sądowego o przeprowadzenie egzekucji z nieruchomości, prowadzi do wniosku, że kompleksowa regulacja zawarta w rozdziale 7 działu II ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oznacza przyznanie administracyjnym organom egzekucyjnym pełnych kompetencji do przeprowadzania egzekucji w zakresie podobnym jak w postępowaniu sądowym. Przemawia za takim wnioskiem kategoryczne brzmienie art. 3 u.p.e.a. („stosuje się”) oraz dopuszczenie wyjątku tylko na podstawie szczególnego przepisu ustawy.

Z taką wykładnią harmonizuje również pozostawienie art. 773 k.p.c. i art. 62 u.p.e.a. dotyczących zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej oraz regulacja ograniczeń w razie zbiegu tych dwóch dróg egzekucji (pierwszeństwo przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Przepisy te dopuszczają uwzględnienie wierzytelności podatkowych w planie podziału jako wyjątek. Również przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 115 i nast.) dopuszczają wyjątkowe uwzględnianie w podziale (w egzekucji administracyjnej) wierzytelności podlegających egzekucji sądowej; szczególne uprawnienia do zgłaszania wierzytelności w odmiennym rodzajowo postępowaniu mają wierzyciele zabezpieczeni rzeczowo. Postępowanie egzekucyjne w administracji nie zawiera przepisów pozwalających nakazać zobowiązanemu wyjawienia majątku lub przedmiotów (art. 71 i 118 u.p.e.a.) i w tym zakresie odsyła do postępowania sądowego. Wyjątki te nie podważają jednak podziału zasadniczego, przebiegającego przez postępowanie rozpoznawcze aż po egzekucyjne do chwili jego definitywnego zakończenia, tj. spieniężenia majątku zobowiązanego i podzielenia uzyskanych sum między wierzycieli uczestniczących w tym postępowaniu. Celowość ich utrzymania usprawiedliwiają jednak względy społeczne (wierzytelności wskazane w art. 115 § 2 u.p.e.a.) albo potrzeba ochrony praw rzeczowych ograniczonych (art. 1000 § 1 k.p.c. i art. 112c u.p.e.a.). Odmienna regulacja, pozbawiająca uprawnionych z hipoteki ich prawa, a nie zapewniająca uczestnictwa w podziale sumy, stanowiłaby niedopuszczalny wypadek wyłączenia bez odszkodowania.

Uwzględnienie doniosłości przesłanki drogi sądowej pozbawia istotnego znaczenia argumentację dopuszczającą przyłączenie się do podziału wierzyciela należności podatkowych z odwołaniem się do reguły interpretacyjnej zakazującej czynienia rozróżnień treści normy prawnej tam, gdzie nie rozróżnia ich ustawa.

Trzeba zatem uznać, że formuła o wierzycielach składających tytuł wykonawczy art. 1036 k.p.c. odnosi do wierzycieli, dla których zgodnie z art. 1 k.p.c. otwarta jest droga sądową (art. 2 k.p.c.). Dokonywanie wykładni wyizolowanego przepisu bez uwzględnienia jego kontekstu normatywnego rodzi niebezpieczeństwo uzyskania wyniku sprzecznego z istotą, celem i funkcją danej instytucji prawnej. Poprzestanie na przytoczonym fragmencie art. 1036 k.p.c. nakazywałoby też, stosownie do art. 115c § 1 pkt 1, przyznanie wierzycielom zobowiązanego prawo uczestniczenia w podziale sumy uzyskanej z egzekucji administracyjnej. Taki wynik podważałby sens nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z 2001 r. (zwłaszcza usunięcie art. 70) i wprowadzał chaos w przymusowym zaspokajaniu wierzytelności (należności). (...)

Ustanowienie odrębnej drogi postępowania dla wierzytelności dochodzonych na drodze egzekucji sądowej i administracyjnej nie pozbawia ochrony wierzycieli należności wymienionych w art. 2 u.p.e.a. Artykuł 954 pkt 2 k.p.c. gwarantuje organom gminy i urzędowi skarbowemu informację o licytacji, a tym samym wykorzystanie instytucji zbiegu egzekucji dla zapewnienia pełnego uczestnictwa w podziale. Obowiązek ten ustanawia wyższy poziom ochrony interesu wierzycieli należności podatkowych w stosunku do innych wierzycieli uprawnionych do zaspokajania swoich należności w egzekucji sądowej, ponieważ wymaga się od nich wyższej staranności, tj. zabezpieczenia rzeczowego lub regularnego interesowania się ogłoszeniami o licytacji (art. 110w § 3-8 u.p.e.a.).

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