



Warszawa, 16-11-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.511.953.2022.EG

**Naczelny Sąd Administracyjny
Izba Finansowa
via ePUAP**

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 264 § 2 ppsa¹ w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ppsa, wnoszę o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: „NSA”), uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, poprzez rozstrzygnięcie:

czy wyrażenie użyte w art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid² *„w przypadku gdy przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne (...) - udokumentują ich otrzymanie dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy (...)”* należy rozumieć w ten sposób, że za dowód dopuszczający skorzystanie ze zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych uznaje się dokonanie wpłaty lub przelewu środków pieniężnych, będących przedmiotem czynności prawnej darowizny, wyłącznie przez darczyńcę na konto obdarowanego, czy też wystarczające jest dokonanie wpłaty środków pieniężnych przez obdarowanego na własną rzecz w imieniu darczyńcy?

i podjęcie przez powiększony skład NSA uchwały o proponowanej treści:

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.; dalej: „ppsa”).

² Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2021 r., poz. 1043, ze zm.; dalej: „upsid”).

wyrażenie użyte w art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid „w przypadku gdy przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne (...) - udokumentują ich otrzymanie dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy (...)” należy rozumieć w ten sposób, że za dowód wystarczający do skorzystania ze zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych uznaje się także dokonanie wpłaty środków pieniężnych, będących przedmiotem czynności prawnej darowizny, przez obdarowanego na własną rzecz w imieniu darczyńcy.

1. Przesłanki warunkujące podjęcie uchwały abstrakcyjnej – uwagi ogólne

NSA podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych³. Są to tak zwane uchwały abstrakcyjne, które pozostają w ścisłym związku z praktyką, a więc ze stosowaniem wątpliwych przepisów przez sądy administracyjne. Rozbieżności w stosowaniu przepisów prawnych mogą stanowić przesłankę złożenia wniosku przez uprawniony podmiot, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich⁴, o podjęcie uchwały abstrakcyjnej przez NSA, ale pod pewnymi warunkami.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w judykaturze, podjęcie przez NSA uchwały abstrakcyjnej możliwe jest wówczas, gdy mamy do czynienia z realną rozbieżnością w orzecznictwie sądów administracyjnych⁵. Oznacza to, że zasadniczo powinno dojść do ukształtowania się konkurencyjnych linii orzeczniczych, które dają się uzasadnić z porównywalną mocą⁶. Przy czym, przez pojęcie „rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych”, w znaczeniu wynikającym art. 15 § 1 pkt 2 ppsa, należy także rozumieć pewną tendencję do niejako „umacniania się” składów orzekających w zajmowanych przez nie stanowiskach prawnych⁷.

Z racji tego, że rozbieżność w orzecznictwie dotyczy dokonywanej przez sądy wykładni operatywnej, ze swej istoty zrelatywizowanej do konkretnej sprawy, a tym samym do występującego w niej stanu faktycznego i prawnego⁸, w rezultacie

³ Art. 15 § 1 pkt 2 ppsa.

⁴ Art. 264 § 2 ppsa.

⁵ Uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r. (sygn. akt I OPS 10/09).

⁶ Postanowienie NSA z dnia 18 czerwca 2007 r. (sygn. akt II FPS 4/06).

⁷ Por. postanowienie NSA z dnia 30 października 2007 r. (sygn. akt II GPS 1/07), a także uchwały siedmiu sędziów NSA z dnia: 26 czerwca 2014 r. (sygn. akt I OPS 15/13), 16 grudnia 2013 r. (sygn. akt II GPS 2/13), 8 października 2018 r. (sygn. akt I OPS 1/18).

⁸ L. Leszczyński, Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości), PiP 2009, nr 6.

rozbieżne orzeczenia powinny dotyczyć analogicznych lub przynajmniej zbliżonych stanów faktycznych. Innymi słowy, musi dojść do ukształtowania się pewnych grup orzeczeń, odnoszących się do zbliżonych stanów faktycznych, które mogą być podstawą do podejmowania rozstrzygnięć o podobnej treści.

Co istotne, rozbieżność w orzecznictwie musi mieć także charakter trwały. Warunek ten należy odnieść do pewnej perspektywy czasu, w jakiej – nie bez uszczerbku dla jednolitości orzecznictwa i pewności stosowania prawa – rozbieżność ta się utrzymuje⁹.

2. Rozbieżności w orzecznictwie w sprawie darowizn gotówkowych z wpłatą własną na konto obdarowanego

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w kwestii sposobu dokumentowania darowizn gotówkowych w kontekście prawa do skorzystania ze zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych, ujawniła realne rozbieżności, będące podstawą skierowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich niniejszego wniosku o podjęcie uchwały abstrakcyjnej.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 4a ust. 1 pkt 1 i 2 upsid, zwalnia się od podatku nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, rodzeństwo, ojczyma i macochę (tak zwane zwolnienie dla osób najbliższych), jeżeli:

- 1) zgłoszą nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego w terminie 6 miesięcy od dnia powstania obowiązku podatkowego;
- 2) **w przypadku, gdy przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne**, a wartość majątku nabytego łącznie od tej samej osoby w okresie 5 lat poprzedzających rok, w którym nastąpiło ostatnie nabycie, doliczona do wartości rzeczy i praw majątkowych ostatnio nabytych, przekracza kwotę określoną w art. 9 ust. 1 pkt 1 upsid – **udokumentują ich otrzymanie dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy**, na jego rachunek, inny niż płatniczy, w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub przekazem pocztowym.

⁹ Uchwała NSA z dnia 16 grudnia 2013 r. (sygn. akt II GPS 2/13).

Z powyższego wynika, że aby skorzystać ze zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych, konieczne jest kumulatywne spełnienie dwóch warunków, tj.

- 1) zgłoszenie do właściwego urzędu skarbowego w ciągu 6 miesięcy faktu otrzymania darowizny oraz
- 2) udokumentowanie otrzymania środków pieniężnych dowodem ich przekazania na rachunek obdarowanego.

Sformułowanie drugiego z przytoczonych warunków (co do sposobu udokumentowania przekazania środków pieniężnych darowizn gotówkowych) w praktyce wzbudza istotne wątpliwości i jest przedmiotem dwóch rozbieżnych linii orzeczniczych sądów administracyjnych. W istocie chodzi o wykładnię następującego zwrotu „**dowodem przekazania na rachunek płatniczy nabywcy**” i w konsekwencji o prawidłowe stosowanie przepisu art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid. Zasadniczy problem polega na tym, że z przywołanego przepisu nie wynika *expressis verbis*, kto powinien dokonać przelewu (wpłaty) środków pieniężnych na konto nabywcy czyli obdarowanego, czy musi być to wyłącznie darczyńca, czy też możliwe jest dokonanie wpłaty własnej przez obdarowanego w imieniu darczyńcy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w judykaturze wykształciły się dwie przeciwstawne linie orzecznicze zakładające, że dla skorzystania ze zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych, należy udokumentować otrzymanie środków pieniężnych, będących przedmiotem czynności prawnej darowizny, dokonaniem:

- 1) przelewu lub wpłaty wyłącznie przez darczyńcę na rachunek obdarowanego;
- 2) wpłaty także przez obdarowanego na własną rzecz w imieniu darczyńcy.

Pierwszy pogląd (niekorzystny dla podatników) zakłada, że użyte w art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid wyrażenie „*udokumentowanie – w przypadku gdy przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne (...) – ich otrzymanie dowodem przekazania na rachunek bankowy nabywcy (...)*” należy rozumieć w ten sposób, że dowód ten dokumentuje dokonanie wpłaty lub przelewu środków pieniężnych, będących przedmiotem czynności prawnej darowizny **wyłącznie przez darczyńcę na rachunek obdarowanego, a nie wpłaty lub przelewu**

obdarowanego na własną rzecz w imieniu darczyńcy¹⁰. Konkluzja ta znajduje potwierdzenie nie tylko w wykładni językowej i kompleksowej wykładni celowościowej, ale także w wykładni systemowej.

W swojej argumentacji sądy wskazują, że artykuł 4a ust. 1pkt 2 upsid reguluje instytucję zwolnienia od podatku, a zgodnie z dyrektywą, która dotyczy interpretacji przepisów wprowadzających wszelkie wyjątki w prawie, nie można tych przepisów interpretować rozszerzająco – *exceptiones non sunt extendae*. Ponadto, podkreśla się, że przyjęcie wykładni celowościowej nakierowanej na pełny cel omawianej regulacji prowadzi do wniosku, iż należy zaaprobować takie rozumienie art. 4a ust. 1pkt 2 upsid, które nie tylko służy celom prorodzinnym, ale przede wszystkim zapewnia bezpieczeństwo obrotu prawnego i szczelność systemu podatkowego.

Zgodnie zaś z przeciwnym, dominującym (korzystnym dla podatników) stanowiskiem, wymóg udokumentowania dokonanej darowizny należy traktować jako warunek natury technicznej, mający na celu potwierdzenie faktycznego, rzeczywistego charakteru dokonanej darowizny¹¹. Sądy dopuszczają więc możliwość skorzystania ze zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych, w sytuacji gdy następuje **otrzymanie darowizny w gotówce i jej późniejsza wpłata własna przez obdarowanego na rachunek bankowy, a nie ma wątpliwości co do tego, że darowizna faktycznie miała miejsce.**

W uzasadnieniu swojego stanowiska wskazują, że wniosek o „technicznym” charakterze sposobu dokumentowania darowizny środków pieniężnych,

¹⁰ Wyroki NSA z dnia: 26 listopada 2013 r. (sygn. akt II FSK 2967/11), 19 grudnia 2019 r. (sygn. akt II FSK 293/18)* (pomimo oddalenia skargi kasacyjnej Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, NSA uznała za prawidłową wykładnię, zgodnie z którą należy udokumentować dokonanie wpłaty lub przelewu środków pieniężnych, będących przedmiotem czynności prawnej darowizny, przez darczyńcę na konto obdarowanego, a nie wpłatę lub przelew obdarowanego na własną rzecz w imieniu darczyńcy), a także prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA” w Gliwicach z dnia 26 lutego 2020 r. (sygn. akt I SA/GI 1000/19).

¹¹ Por. np. wyroki NSA z dnia: 8 grudnia 2010 r. (sygn. akt II FSK 1394/09, II FSK 1395/09, II FSK 1482/09, II FSK 1483/09), 9 marca 2011 r. (sygn. akt II FSK 1953/09), 12 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II FSK 1627/11, II FSK 1628/11), 11 kwietnia 2019 r. (sygn. akt II FSK 1470/17), 18 czerwca 2019 r. (sygn. akt II FSK 2377/17, II FSK 2378/17), 11 lipca 2019 r. (sygn. akt II FSK 2620/17), 11 grudnia 2019 r. (sygn. akt II FSK 3954/17), a także prawomocne wyroki WSA: w Krakowie z dnia 4 października 2019 r. (sygn. akt I SA/Kr 905/19), w Gliwicach z dnia 14 kwietnia 2022 r. (sygn. akt I SA/GI 1684/21), 15 lutego 2022 r. (sygn. akt I SA/GI 1307/21).

wyprowadzany jest nie z literalnego brzmienia przepisu, lecz z realizacji jego celu, który stanowił *ratio* ustanowienia tej regulacji. Art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid ma głównie cel społeczny, który realizuje się jako zapewnienie ochrony interesów majątkowych członków najbliższej rodziny. Tak zakreślony cel jest spójny z konstytucyjną zasadą uwzględniania dobra rodziny, ustanowioną w art. 18 Konstytucji¹². Zasada ta gwarantuje rodzinie ochronę i opiekę Rzeczypospolitej Polskiej i pozostaje w korelacji z regulacją zawartą w art. 71 ust. 1 Konstytucji, nakazującą państwu prowadzenie polityki społecznej i gospodarczej uwzględniającej dobro rodziny.

Przywołane orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid w odniesieniu do przedstawionego zagadnienia wywołuje realne rozbieżności. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, charakter i trwałość tych rozbieżności przemawiają za stwierdzeniem, że zostały spełnione przesłanki konieczne do wystąpienia z wnioskiem o podjęcie przez NSA uchwały abstrakcyjnej.

Niezależnie od powyższego dodatkowo wyeksponować należy, że **sądy administracyjne same dostrzegają, iż omawiana kwestia nie jest jednolicie ujmowana w orzecznictwie**. Jako przykład, WSA w Gliwicach w prawomocnym wyroku z 2020 r.¹³ wprost odwołał się do istniejących dwóch nurtów w judykaturze, dzielając ostatecznie pogląd o konieczności udokumentowania nabycia środków pieniężnych w drodze darowizny poprzez dokonanie wpłaty lub przelewu środków pieniężnych przez darczyńcę na rachunek obdarowanego. Tym samym, sąd uznał za prawidłowe stanowisko organu, podkreślając, że realizuje ono cel zapewnienia szczelności systemu podatkowego.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm. – dalej: „Konstytucja”).

¹³ Prawomocny wyrok WSA w Gliwicach z 26 lutego 2020 r. (sygn. akt I SA/GI 1000/19). W uzasadnieniu do omawianego wyroku WSA w Gliwicach podniósł, że korzystna dla podatników linia orzecznicza zapada w sprawach po wydaniu przez organy podatkowe decyzji, a zatem po przeprowadzeniu postępowania podatkowego. Przeczy temu jednak orzeczenie NSA z dnia 11 lipca 2019 r. (sygn. akt II FSK 2620/17), które dotyczyło skargi podatnika na interpretację indywidualną, a w której to sąd ostatecznie potwierdził, że wymóg udokumentowania darowizny, jest spełniony także wtedy, gdy stanowiące przedmiot darowizny środki pieniężne zostaną przelane nie na rachunek bankowy obdarowanego, ale przekazane obdarowanemu w formie gotówkowej, który wpłaci je na własne konto bankowe (skarga kasacyjna Szefa Krajowej Administracji Skarbowej została oddalona).

Za potwierdzeniem konieczności wyjaśnienia w niniejszej sprawie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w judykaturze, przemawiają również tezy prezentowane w orzecznictwie na temat nieważności decyzji wydanych w przedmiocie podatku od spadków i darowizn. Sądy odmawiają stwierdzenia rażącego naruszenia prawa, wprost artykułując, że problem sposobu udokumentowania przekazania darowizny pieniężnej na gruncie art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid nadal jest dyskusyjny, a wykładnia przepisu podatkowego prowadzi do różnych wniosków¹⁴.

Także w doktrynie wyraźnie wskazuje się na niejednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych w tego typu sprawach. Podkreśla się, że problematyczne są sytuacje, w których darczyńca, zamiast wpłacić pieniądze na konto obdarowanego, przekazuje mu gotówkę, którą obdarowany sam wpłaca na swój rachunek¹⁵. W tym kontekście przytacza się przeciwstawne stanowiska judykatury. Według pierwszego nurtu, wpłata ze strony darczyńcy na rachunek bankowy obdarowanego jest warunkiem koniecznym do stosowania zwolnienia. Natomiast zgodnie z drugim poglądem, jeżeli nie ma wątpliwości co do wykonania darowizny, to wpłata własna obdarowanego na jego rachunek bankowy nie przekreśla możliwości stosowania zwolnienia.

Co więcej, przedstawiciele nauki prawa podatkowego podnoszą, że zagadnienie sposobu dokumentowania przekazania środków pieniężnych w kontekście korzystania ze zwolnienia w podatku od spadków i darowizn dla osób najbliższych, nadal pozostaje aktualne¹⁶. Na potwierdzenie tej tezy przytaczane są rozbieżne linie orzecznicze sądów administracyjnych. W wyrokach reprezentujących profiskalny pogląd o charakterze obowiązku udokumentowania wskazuje się, że rezultaty wykładni celowościowej nie prowadzą do wniosku, aby warunkiem skorzystania ze zwolnienia była osobista wpłata kwoty darowizny przez darczyńcę na rachunek obdarowanego. Natomiast w orzeczeniach reprezentujących liberalne stanowisko podkreśla się, iż pogląd przeciwny (zakładający, że wpłata gotówki w banku przez podatnika na swój rachunek nie stanowi dowodu otrzymania darowizny) kłóci się

¹⁴ Wyroki NSA z dnia: 28 lutego 2014 r. (sygn. akt II FSK 788/12), 18 listopada 2016 r. (sygn. akt II FSK 3027/14).

¹⁵ K. Janczukowicz, Udokumentowanie darowizny pieniężnej od osoby najbliższej jako warunek zwolnienia z podatku, Lex 2020.

¹⁶ S. Bogucki, K. Winiarski, Podatek od spadków i darowizn. Komentarz, Wolters Kluwer 2021.

z zasadą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych.

Dodatkowego zaznaczenia wymaga, że orzeczenia korzystne dla podatników spotykają się z krytycznymi głosami¹⁷. W głosie do wyroku NSA z dnia 12 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II FSK 1628/11) A. Goettel zwraca uwagę, że istota powinności udokumentowania przekazania środków pieniężnych polega na wykazaniu, że nabyte środki pochodzą od darczyńcy, pozostającego względem podatnika w określonym stosunku bliskości (małżeństwa, pokrewieństwa oraz powinowactwa). Tymczasem, zdaniem glosatora, NSA opierając się na nadmiernie liberalnej interpretacji powyższego przepisu, błędnie uznaje, że do zastosowania zwolnienia wystarczy jedynie udowodnienie samego faktu nabycia środków przez podatnika. Autor omawianej glosy opowiedział się za koniecznością takiego dokumentowania nabycia środków pieniężnych, które nie pozostawia wątpliwości, że wpłata została dokonana przez darczyńcę. W jego ocenie, pożądany skutek można osiągnąć na etapie stosowania prawa, dlatego też formułowanie ewentualnych wniosków *de lege ferenda*, należy uznać za zbyteczne.

W tym kontekście wskazać również należy, że omawiany temat w ostatnim czasie był przedmiotem wystąpienia generalnego do Ministra Finansów¹⁸, w którym Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził swój sprzeciw wobec zbyt rygorystycznego stanowiska organów podatkowych i niektórych sądów administracyjnych w sprawach zwolnienia dla osób najbliższych w podatku od spadków i darowizn. Niemniej jednak zdaje się, że resort finansów nie zamierza zmienić swojego dotychczasowego stanowiska¹⁹.

Obecny stan w praktyce oznacza, że obywatele muszą kierować sprawy do sądów administracyjnych, aby udowodnić spełnienie warunków do uzyskania zwolnienia podatkowego w przypadku darowizn gotówkowych, następnie dokumentowanych wpłatą własną na rachunek obdarowanego. Z racji jednak tego, że orzeczenia sądów administracyjnych są niejednolite (istnieją dwie rozbieżne linie

¹⁷ Glosa krytyczna A. Goettel do wyroku NSA z dnia 12 kwietnia 2013 r. (sygn. akt II FSK 1628/11).

¹⁸ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Finansów z dnia 29 sierpnia 2022 r. (V.511.869.2022). Pełna treść dostępna pod linkiem: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-darowizny-rodzina-zwolnienia-podatkowe-zmiana-mf-odpowiedz>

¹⁹ Odpowiedź Ministra Finansów z dnia 23 września 2022 r. (nr DSP12.055.2.2022).

orzecznicze), podatnicy nie mają pewności co do kwestii dokumentowania darowizn gotówkowych. Stąd też, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, uchwała powiększonego składu NSA w tym zakresie jest niezbędna i oczekiwana.

3. Zwolnienie podatkowe darowizn gotówkowych dla osób najbliższych - stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich

Zagadnieniem, które na wstępie wymaga szerszego omówienia, jest konstrukcja samego zwolnienia podatkowego zawartego w art. 4a ust. 1 upsid. W pierwszej kolejności podkreślić należy, że zwolnienie to jest odzwierciedleniem koncepcji obecnej w podatku od spadków i darowizn, która opiera się na założeniu, że im większy stopień bliskości pomiędzy dokonującymi czynności opodatkowanej, tym mniej dotkliwe powinno być obciążenie podatkowe (a w pewnych przypadkach w ogóle nie powinno ono mieć miejsca). Wskazuje to na zdecydowanie prorodzinny charakter podatku od spadków i darowizn.

a) *Ratio legis* zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych

Zwolnienie z art. 4a upsid zostało wprowadzone do porządku prawnego z dniem 1 stycznia 2007 r²⁰. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że celem wprowadzonych zmian było zniesienie obciążeń podatkowych dla nabywających nieodpłatnie majątek od osób najbliższych.

Potwierdza to również poniższy fragment z uzasadnienia do projektu druk Sejmu V Kadencji nr 736: *„(...) Mając na względzie konieczność szczególnej ochrony sytuacji majątkowej rodziny oraz uwzględniając fakt, że nieodpłatne przekazywanie majątku odbywa się, co do zasady, między osobami najbliższymi, przyjęte w projekcie rozwiązania prowadzą do całkowitego zwolnienia od podatku nieodpłatnego nabycia majątku od osób najbliższych. Szczególne powiązania osobiste i rodzinne między krewnymi w linii prostej oraz małżonkami uzasadniają całkowite zwolnienie od podatku nabycia rzeczy lub praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, ojczyma i macochę (...)”*.

Z dalszej części uzasadnienia wynika, że *„(...) proponuje się, aby wprowadzenie całkowitego zwolnienia od podatku następowało pod warunkiem zgłoszenia faktu nabycia majątku organowi podatkowemu, a dodatkowo w przypadku gdy wartość majątku*

²⁰ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. Nr 222, poz. 1629, ze zm.).

nabyte go łącznie od tej samej osoby w okresie 5 lat, poprzedzających rok, w którym nastąpiło ostatnie nabycie, przekracza kwotę wolną od podatku dla nabywców zaliczonych do I grupy podatkowej (wówczas 9.637 zł), a przedmiotem nabycia tytułem darowizny lub polecenia darczyńcy są środki pieniężne, udokumentowania ich otrzymania dowodem przekazania na rachunek bankowy obdarowanego albo jego rachunek prowadzony przez spółdzielczą kasę oszczędnościowo-kredytową lub przekazem pocztowym (art. 1 pkt 4 projektu). Wprowadzenie tych warunków ma na celu zapewnienie szczelności systemu podatkowego (...)”.

Nie sposób więc nie zauważyć, że wprowadzany przepis miał mieć głównie cel społeczny, polegający na zapewnieniu ochrony interesów majątkowych członków najbliższej rodziny. Natomiast nałożony obowiązek zgłaszania organowi podatkowemu majątku nabytego pod tytułem darmym miał na celu uzyskanie pewności prawnopodatkowej odnośnie do tego majątku. Wprowadzenie konieczności dokumentowania darowizny miało więc zapobiec fikcyjnym umowom sporządzanym dla zmniejszenia innych zobowiązań podatkowych, na przykład poprzez powoływanie się na kwoty uzyskane z darowizn od osób najbliższych w postępowaniach dotyczących nieujawnionych źródeł przychodów.

b) Wykładnia art. 4a ust.1 pkt 2 upsid

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w oparciu o wykładnię językową przepisu art. 4a ust.1 pkt 2 upsid, nie można jednoznacznie odczytać hipotezy w nim zawartej co do zakresu udokumentowania darowizny przekazanej w gotówce. Określenie zawarte w tym przepisie „*udokumentują ich otrzymanie dowodem przekazania na rachunek bankowy nabywcy*” nie pozwala bowiem na pewne stwierdzenie, że udokumentowanie ma potwierdzać, iż przekazującym środki może być wyłącznie darczyńca. Nie wynika także z niego, że tym przekazującym (wplacającym) środki pieniężne otrzymane od darczyńcy w wykonaniu umowy darowizny nie może być sam obdarowany. **Stąd też konieczne jest sięgnięcie do innych dyrektyw wykładni, tj. wykładni prokonstytucyjnej, celowościowej oraz systemowej.**

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem²¹ odstępnie w procesie wykładni przepisów dotyczących ulg podatkowych od leksykalnego rozumienia poszczególnych

²¹ Wyrok w składzie siedmiu sędziów NSA z dnia 4 grudnia 2012 r. (sygn. akt II FPS 3/12).

zwrotów legislacyjnych, może mieć miejsce, gdy przemawiają za tym ważne powody, a zwłaszcza:

- konieczność respektowania podstawowych zasad konstytucyjnych, w tym zawierających gwarancje zaspokojenia określonych praw podmiotowych adresatom norm ustawowych;

- uwzględnienie istotnych zmian stosunków gospodarczych, jakie wystąpiły po wejściu w życie interpretowanych przepisów;

- potrzeba eliminacji sprzeczności treści analizowanego przepisu z innymi unormowaniami tej samej rangi, regulującymi te same kwestie i odnoszącymi się do tej samej grupy adresatów;

- potrzeba zapewnienia zgodności norm prawa polskiego z prawem unijnym (lub szerzej międzynarodowym), a także norm hierarchicznie niższych z normami hierarchicznie wyższymi;

- brak możliwości wyjaśnienia treści normy prawnej przy zastosowaniu wykładni językowej lub sytuacja, kiedy wykładnia ta prowadzi do niejednoznacznych rezultatów, niedających się pogodzić z założeniem racjonalności ustawodawcy;

- konieczność uwzględnienia kontekstu określonej wypowiedzi normatywnej, jej związków z innymi elementami regulacji prawnej (wykładnia systemowa).

W tym miejscu przypomnieć należy, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, wywodzona z art. 2 Konstytucji, opiera się na pewności prawa. Jest to zespół cech przysługujących prawu, które zapewnią jednostce bezpieczeństwo, umożliwią decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych. Bezpieczeństwo prawne jednostki polega więc na możliwości przewidywania działań organów oraz prognozowaniu działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki jako autonomicznej, racjonalnej istoty. Wartości te,

prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem²².

Nie budzi wątpliwości, że treść normy prawnej zawartej w art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid ustanawia zwolnienie podatkowe. Jest ono adresowane do podatnika, a więc do zgłaszającego darowiznę otrzymaną od osoby z kręgu najbliższej rodziny.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, konstrukcja zwolnienia podatkowego z art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid nie powinna stawać się swoistą pułapką dla podatników, zwłaszcza że w tym przypadku mamy do czynienia ze zwolnieniem, mającym na celu wsparcie obywateli w realizacji ich potrzeb rodzinnych. Wprowadzenie zwolnień w tym obszarze stanowi bowiem jedną z form realizacji postanowień art. 71 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny.

W konsekwencji podmioty stosujące prawo powinny mieć te okoliczności na uwadze i respektować cel wprowadzenia zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych. Niewątpliwie ma on charakter społeczny, zmierza bowiem do ochrony interesów majątkowych członków najbliższej rodziny. Natomiast drugi wspomniany przez projektodawcę cel zwolnienia, tj. konieczność zapewnienia szczelności systemu podatkowego realizuje obowiązek udokumentowania okoliczności transferu środków pieniężnych z majątku darczyńcy do majątku obdarowanego.

Uwzględniając kontekst systemowy, przypomnieć należy, że przez umowę darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swego majątku²³. Celem darowizny jest więc nieodpłatne przysporzenie korzyści obdarowanemu kosztem majątku darczyńcy. W doktrynie wskazuje się, że darowizna jest umową, której celem jest dokonanie na rzecz drugiej osoby „*aktu szczodropliwości, bez gospodarczego ekwiwalentu*”²⁴. Pobudki tego aktu mogą być różne, od osobistych, w tym związanych z wdzięcznością za okazaną pomoc lub przysługę, po pobudki altruistyczne czy moralne, aż po te uzasadnione względami gospodarczymi²⁵. Tym samym, przyjmuje się, że u podstaw umowy darowizny leży

²² Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lutego 2005 r. (sygn. akt K 48/04).

²³ Art. 888 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: „Kodeks cywilny”).

²⁴ W. Czachórski, Podstawowe elementy darowizny i jej odwołanie, NP 1968/1.

²⁵ M. Balwicka - Szczyrba (red.), A. Sylwestrzak (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, WKP 2022.

obiektywna i stypizowana prawna przyczyna przysporzenia, określana jako *causa donandi*.

Do elementów przedmiotowo istotnych (*essentialia negotii*) umowy darowizny należy zobowiązanie do nieodpłatnego świadczenia kosztem majątku darczyńcy, natomiast czas, sposób i miejsce spełnienia świadczenia przez darczyńcę mają charakter elementów nieistotnych (*naturalia negotii*)²⁶. Umowa darowizny kwalifikowana jest więc jako dwustronna czynność prawna, kauzalna, ale także konsensualna. Charakter konsensualny oznacza, że dochodzi ona do skutku już w razie złożenia przez strony oświadczeń woli w odpowiedniej formie (*solo consensu*).

Zasadniczo ważność umowy darowizny wymaga, aby oświadczenie darczyńcy zostało złożone w formie aktu notarialnego²⁷. Przy czym, umowa darowizny zawarta bez zachowania tej formy staje się ważna, jeżeli przyrzeczona darowizna została spełniona. Z powyższego wynika, że spełnienie przez darczyńcę świadczenia eliminuje niepewność co do zamiaru dokonania czynności. Umowę darowizny za wykonaną w sposób niewątpliwy należy uznać wtedy, gdy nastąpi wydanie obdarowanemu przedmiotu darowizny. Z tą chwilą umowa darowizny jest uważana za ważną, bez względu na formę, w jakiej oświadczenia stron zostały złożone²⁸.

W związku z powyższym „udokumentowanie otrzymania środków pieniężnych”, o którym mowa w art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid, powinno przede wszystkim służyć wykazaniu, że w danych okolicznościach sprawy rzeczywiście doszło do wykonania umowy darowizny, a więc doszło do transferu pieniężnego składnika majątku darczyńcy do majątku obdarowanego. Natomiast drugorzędne znaczenie należy przypisać sposobowi dokonania tego transferu w kontekście regulacji zawartej w art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie musi być to wyłącznie transfer bezgotówkowy (z rachunku bankowego darczyńcy na rachunek bankowy obdarowanego). W sytuacji bowiem, gdy nie budzi wątpliwości okoliczność, że umowa darowizna rzeczywiście miała miejsce, należałoby dopuścić możliwość skorzystania ze zwolnienia podatkowego dla osób

²⁶ M. Fras (red.), M. Habdas (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania, WKP 2018.

²⁷ Art. 890 § 1 Kodeksu cywilnego.

²⁸ A. Kidyba (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część szczególna, wyd. II, Lex 2014.

najbliższych także w przypadkach udokumentowania wpłat własnych darowizn gotówkowych.

Za wystarczające dla zastosowania zwolnienia z art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid należy więc uznać sytuację, w której fakt wykonania umowy darowizny zostanie potwierdzony przez udokumentowanie otrzymania przez obdarowanego środków pieniężnych w gotówce, które następnie zostają wpłacone na rachunek bankowy obdarowanego (nawet w przypadku, gdy będzie to wpłata własna obdarowanego). Innymi słowy, celu jakim jest ochrona interesów majątkowych członków najbliższej rodziny nie powinny unicestwiać tak zwane „technikalia” związane z dokumentowaniem darowizny, jeżeli nie budzi wątpliwości jej wykonanie i w konsekwencji przekazanie przedmiotu darowizny.

c) Linia orzecznicza korzystna dla podatników

Rzecznik Praw Obywatelskich zgadza się ze stanowiskiem prezentowanym w dominującej części orzecznictwa sądów administracyjnych, które ustanowiony przepisem art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid wymóg udokumentowania dokonanej darowizny traktuje jedynie jako warunek natury technicznej, mający na celu potwierdzenie faktycznego, rzeczywistego charakteru dokonanej darowizny²⁹. Nie sposób więc uznać, że warunkiem skorzystania ze zwolnienia podatkowego jest wyłącznie dokonanie wpłaty lub przelewu środków pieniężnych przez darczyńcę na rachunek obdarowanego. Słusznie podkreśla się, że zaaprobowanie takiej wykładni prowadziłoby w gruncie rzeczy do całkowicie sztucznego, oderwanego od realiów życia, formalizmu dowodowego, kłócącego się skądinąd z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ale także i z zasadą budowy zaufania do organów podatkowych.

Niektóre sądy wprost wskazują, że **przy wykładni art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid, nie można abstrahować od realiów społeczno-gospodarczych naszego kraju, w których znaczna część, szczególnie starszych osób, przechowuje swoje oszczędności poza systemem bankowym.** Wiele bowiem głośnych afer z instytucjami finansowymi w tle, upadłości banków zniechęca starsze osoby

²⁹ Por. np. wyroki NSA z dnia: 8 grudnia 2010 r. (sygn. akt II FSK 1394/09), 19 stycznia 2012 r. (sygn. akt II FSK 1419/10), 14 marca 2012 r. (sygn. akt II FSK 1534/11), 22 kwietnia 2015 r. (sygn. akt II FSK 619/13).

do korzystania z usług firm z tego sektora³⁰. Nie można również zapomnieć o tym, że część seniorów wciąż nie posiada rachunku bankowego i nie korzysta z bankowości internetowej.

Wobec powyższego, stwierdzić należy, że **zaaprobowanie wykładni art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid, dopuszczającej okoliczność udokumentowania środków pieniężnych dowodem ich przekazania wyłącznie przez darczyńcę na rzecz obdarowanego³¹, prowadziłyby do faktycznego wykluczenia ze zwolnienia podatkowego części darowizn z kręgu osób najbliższych**. W szczególności chodzi o umowy darowizny z udziałem osób starszych i schorowanych, które właśnie z przyczyn zdrowotnych lub technicznych nie mogą skorzystać z przekazu pocztowego, z przelewu, ani dokonać osobistej wpłaty środków przekazanych w gotówce na rzecz obdarowanego. Taki stan stawiałby pytanie o zgodność z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), która nakazuje równe traktowanie wszystkich podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących³². Z formuły tej wynika, że zachowanie równego traktowania jest konieczne w obrębie danej kategorii podmiotów, charakteryzujących się daną cechą istotną. Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, by odmiennie traktować podmioty nieposiadające wspólnej cechy. W konsekwencji naruszenie zasady równości występuje wówczas, gdy norma prawna odmiennie traktuje adresatów, którzy odznaczają się tą samą cechą wspólną.

Choć zasada równości przede wszystkim adresowana jest do prawodawcy, to równe traktowanie wymaga, by organy stosujące prawo dokonywały konkretyzacji norm generalno-abstrakcyjnych w normy konkretno-indywidualne bez nieuzasadnionego różnicowania³³.

³⁰ Tak też NSA w wyroku z dnia 11 lipca 2019 r. (sygn. akt II FSK 2620/17).

³¹ Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2013 r. (sygn. akt II FSK 2967/11).

³² Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 28 listopada 1995 r. (sygn. akt K 17/95), 10 października 1998 r. (sygn. akt K 7/98).

³³ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2019, art. 32.

W tym kontekście podnieść należy, że sposób przekazania środków pieniężnych będących przedmiotem umowy darowizny nie powinien być kryterium decydującym o możliwości bądź jej braku skorzystania ze zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych. Obdarowany, który otrzymał darowiznę przelewem od darczyńcy (forma bezgotówkowa) oraz ten, który najpierw otrzymał środki pieniężne w gotówce, a następnie udokumentował ich wpłatę na rachunek, to podmioty, które charakteryzują się tą samą cechą prawnie relewantną (w obu przypadkach mamy do czynienia z rzeczywistym transferem pieniężnym składnika majątku darczyńcy do majątku obdarowanego). Zdaniem Rzecznika, nie ma pomiędzy tymi podmiotami różnic, które uzasadniałyby odmienne traktowanie na gruncie upsid.

Tymczasem w sytuacji, gdy organy stosujące prawo dopuszczają możliwość skorzystania ze zwolnienia podatkowego tylko w przypadku transferu bezgotówkowego od darczyńcy do obdarowanego i jednocześnie kwestionują prawo do zwolnienia dla osób najbliższych, jeżeli przekazanie środków nastąpiło w gotówce z późniejszą wpłatą na rachunek, dochodzi do nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji prawo-podatkowej tych podmiotów. Dlatego też, wykładnia spornego art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid wymaga uwzględnienia także kontekstu konstytucyjnego w postaci konieczności respektowania zasady równości, unormowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, należałoby dopuścić możliwość wpłaty własnej środków będących przedmiotem niewątpliwej umowy darowizny przez obdarowanego, który działa w imieniu darczyńcy, jako jego wyręczyciel z tego względu, że np. darczyńca nie może uczynić tego osobiście. Koncepcja ta zakłada, że wykonanie umowy darowizny zgodnie z wolą darczyńcy polega także na przekazaniu wręczonych w gotówce środków pieniężnych na rachunek bankowy obdarowanego.

Na marginesie wskazać także należy, że na tle omawianej regulacji, tj. art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid, ostatecznie przesądzono o możliwości zastosowania korzystnej dla podatników wykładni tego przepisu w sprawach dotyczących przekazania środków

bezpośrednio na rachunek dewelopera³⁴. Przywołane orzecznictwo oparte jest głównie na odwołaniu się do wykładni prokonstytucyjnej oraz celowościowej, która wskazuje na nakaz równego traktowania obywateli i nieróżnicowania ich sytuacji w nieuzasadniony sposób oraz na cel społeczny w postaci konieczności ochrony interesów majątkowych członków najbliższej rodziny.

Zasadniczo także w innych sprawach, w których następuje wpłata na rachunek bankowy inny niż obdarowanego, ale na jego rzecz, sądy administracyjne przyzwalają na skorzystanie ze zwolnienia podatkowego, opierając się na orzecznictwie dotyczącym wpłat na rachunek dewelopera³⁵. Dotyczy to z reguły spraw, w których środki przelewane są na rachunek bankowy podmiotu, z którym obdarowanego łączy stosunek zobowiązaniowy, a przelew tych środków stanowi wykonanie zobowiązania obdarowanego wobec tego podmiotu.

Odnosząc się zaś do argumentacji sądów administracyjnych prezentowanej w niekorzystnym dla podatników orzecznictwie o tym, że w sytuacji wręczenia darowizny w gotówce, z późniejszą jej wpłatą własną na konto obdarowanego, nie można skorzystać ze zwolnienia, ponieważ mamy do czynienia z rozbiem jednego działania na dwie niezależne operacje (wpłata odnosi się już do własnych środków, a nie do środków darczyńcy)³⁶, należy zauważyć, że art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid, nie wyklucza sytuacji, w której najpierw następuje wykonanie umowy darowizny (wręczenie środków pieniężnych obdarowanemu przez darczyńcę), a następnie przekazanie otrzymanych środków na rachunek obdarowanego³⁷.

³⁴ Warunkiem zastosowania zwolnienia jest przekazanie stanowiących darowiznę środków pieniężnych na rachunek bankowy nabywcy, jednak – wyjątkowo – za taki rachunek sądy administracyjne uznały również rachunek bankowy dewelopera, skoro na ten rachunek obdarowany i tak przekazałby podarowane mu środki w realizacji umowy, zawartej z deweloperem – por. wyroki NSA z dnia: 7 kwietnia 2010 r. (sygn. akt II FSK 1952/08, II FSK 2028/08), 22 września 2010 r. (sygn. akt II FSK 818/09), 14 października 2010 r. (sygn. akt II FSK 981/09), 19 stycznia 2012 r. (sygn. akt II FSK 1419/10).

³⁵ Wyroki NSA z dnia: 3 listopada 2011 r. (sygn. akt II FSK 880/10), 14 marca 2012 r. (sygn. akt II FSK 1534/11), 26 października 2012 r. (sygn. akt II FSK 534/11), 19 czerwca 2013 r. (sygn. akt II FSK 2169/11), 27 czerwca 2018 r. (sygn. akt II FSK 1873/16).

³⁶ Tak też WSA w Gliwicach w nieprawomocnym wyroku z dnia 27 lutego 2020 r. (sygn. akt I SA/Gl 1570/19).

³⁷ Por. nieprawomocny wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 marca 2020 r. (sygn. akt I SA/Lu 742/19).

Na podstawie art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid powinna zostać udokumentowana okoliczność, że ostatecznie obdarowany otrzymał przedmiot darowizny. Nie wynika z tego przepisu, że udokumentowana ma być sama czynność wykonania darowizny przez obdarowanego. Mając na uwadze okoliczność, że otrzymanie przedmiotu darowizny i przekazanie tego przedmiotu na rachunek obdarowanego mogą nastąpić w różnym czasie, wyeksponować należy, że przepis art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid nie mówi o udokumentowaniu samej umowy darowizny przekazaniem środków na rachunek, lecz o udokumentowaniu otrzymania przedmiotu darowizny. Fakt ten pozwala na ustalenie czy darowizna pomiędzy najbliższymi została wykonana, a więc czy rzeczywiście miała miejsce.

Reasumując, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, nie sposób zgodzić się z zawężającą wykładnią przepisu art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid prezentowaną przez niektóre sądy administracyjne, a także organy podatkowe. **Nałożenie ciężaru podatkowego na obywateli, wyłącznie z uwagi na formę przekazania środków pieniężnych będących przedmiotem umowy darowizny między osobami najbliższymi, w sytuacji gdy zawarta czynność prawna nie budzi wątpliwości, stanowi nieuzasadniony rygor i tym samym może naruszać dopuszczalne granice ograniczenia prawa własności podatników.** Z treści art. 4a ust. 1 pkt 2 upsid nie wynika bowiem, ani forma dowodu (dokumentu) przekazania środków pieniężnych, ani też sam sposób przekazania tych środków. Może to być więc zarówno forma transakcji bezgotówkowej, jak i gotówkowej z późniejszą wpłatą na rachunek obdarowanego. Dlatego też, w ocenie Rzecznika, jeżeli zawarcie umowy darowizny nie budzi wątpliwości, za wystarczające do skorzystania ze zwolnienia podatkowego dla osób najbliższych należy uznać dokonanie wpłaty środków pieniężnych przez obdarowanego na własną rzecz w imieniu darczyńcy.

Wobec stwierdzonych rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także mając na uwadze konieczność urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, Rzecznik uznał za niezbędne wniesienie przedmiotowego wniosku o podjęcie przez NSA uchwały abstrakcyjnej.

Dlatego też, wnoszę jak w *petitum*.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/