

*Juliusz Petraniuk*

## **Hipoteka zabezpieczająca zobowiązania podatkowe**

Aspiracje Polski do pełnoprawnego zaistnienia w strukturach europejskich wymagają podjęcia działań mających na celu harmonizację polskiego systemu prawnego z prawem Wspólnot Europejskich. Oczywiście procesu tego nie można sprowadzać wyłącznie do prostej recepcji konstrukcji prawnych nie występujących na gruncie polskiego prawa. Z drugiej strony ze względu na dokonujące się przekształcenia należałoby zastanowić się nad dalszym funkcjonowaniem w obrocie instytucji prawnych, które były wyznacznikami poprzedniego ustroju.

Niewątpliwie w obecnym kształcie odnosi się to do zabezpieczeń rzeczowych zobowiązań podatkowych, w szczególności do hipoteki przymusowej, uregulowanej w ordynacji podatkowej z dnia 29.08.1997 r. (Dz.U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.), znowelizowanej ustawą z dnia 11.04.2001 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (dalej zwanej nowelizacją). W poprzednim systemie prawnym, tj. sprzed nowelizacji, hipoteka ta powstawała z mocy samego prawa, a więc bez szczególnej podstawy w postaci umowy lub orzeczenia oraz niezależnie od woli osób zainteresowanych. Oznacza to, że jej byt prawny uzależniony był wyłącznie od istnienia przepisu szczególnego. Dalszą cechą charakterystyczną hipoteki ustawowej było to, że do jej powstania, jeżeli przepis nie stanowił inaczej, nie był potrzebny wpis w księdze wieczystej. Z tego wynikało, że pomimo braku wpisu hipoteka była skuteczna wobec każdorazowego nabywcy nieruchomości obciążonej. Jednocześnie omawiane zabezpieczenie spełniało cechy przywileju egzekucyjnego, bowiem mimo

braku wpisu w księdze wieczystej, wierzytelności, które zabezpieczała, korzystały z pierwszeństwa przed innymi wierzytelnościami, w tym zabezpieczonymi hipotekami umownymi lub przymusowymi. W tym miejscu należy wskazać, że zachodziła istotna różnica pomiędzy hipoteką ustawową a przywilejem egzekucyjnym, sprowadzająca się do tego, że hipoteka jest ograniczonym prawem rzeczowym o charakterze akcesoryjnym w stosunku do wierzytelności, zaś przywilej jest tylko ustawową kwalifikacją określonej wierzytelności, a nie prawem podmiotowym<sup>1</sup>. Poza tym inną, nie mniej ważną cechą hipoteki ustawowej było to, że na podstawie wyraźnego przepisu mogła ona obciążać wszystkie nieruchomości dłużnika, a więc przybrać postać hipoteki generalnej<sup>2</sup>. Jednakże nie oznacza to, że wierzyciel mógł żądać zaspokojenia w całości lub w części z każdej nieruchomości z osobna albo z niektórych z nich lub ze wszystkich łącznie. Uprawniony nie mógł również według własnego uznania dokonywać podziału hipoteki pomiędzy poszczególne nieruchomości. Niewątpliwie tak by było, gdyby na mocy wyraźnego przepisu szczególnego takie uprawnienie przysługiwało wierzycielowi. Tylko w takiej sytuacji hipoteka ustawowa mogłaby przybrać postać hipoteki łącznej. Ta ostatnia, zgodnie z obowiązującymi przepisami, przewidziana jest tylko dla przypadku podziału nieruchomości obciążonej hipoteką. Ze względu na wyżej wskazane cechy hipoteka ustawowa mogła stanowić skuteczny instrument kształtowania polityki gospodarczej, przede wszystkim w obszarze stosunków kredytowych i obrotu nieruchomościami. Z drugiej zaś strony stanowiła ona bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu, co przy braku rozważliwych postępowaniach się nią doprowadzało do zmniejszania wpływów do budżetu państwa.

Hipoteki powstające *ex lege*, zwane prawnymi, ustawowymi lub tajnymi, znane są od dawna, a na grunt polski zostały przeniesione wraz z Kodeksem Napoleona. Prawo o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach z dnia 26.04.1818 r. jeszcze w stosunkowo szerokim zakresie dopuszczało zabezpieczenie oznaczonych wierzytelności hipotekami tajnymi, powstającymi wg modelu francuskiego, czyli nie-

---

<sup>1</sup> J. Ignatowicz, J. Wasilkowski, *System prawa cywilnego*, t. II, *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1977, s. 784 i 785; S. Rudnicki, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 1996, s. 226.

<sup>2</sup> J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1976, s. 256.

zależnie od wpisu do ksiąg hipotecznych. Ze względu na potrzeby obrotu, a przede wszystkim dla zachowania bezpieczeństwa kredytu nieuprzywilejowanego, prawo o przywilejach i hipotekach z dnia 13.06.1825 r. zniósło wszelkie hipoteki prawne od wpisu niezawisłe, powstałe na podstawie prawa z 1818 r., i nakazało takowe wpisać do rejestrów hipotecznych najdalej w przeciągu roku. Ponadto ustawa ta uchylała dotychczas obowiązujący oddział I działu V tudzież art. 42 prawa z 1818 r., stanowiąc nową zasadę, że skutek hipoteki prawnej zależy od wpisania jej do ksiąg hipotecznych. W ten sposób ustawy hipoteczne wprowadzały oryginalny system, według którego – ze względu na to, że hipoteki prawne zabezpieczały należności nie ustalone – ich ujawnienie ograniczało się do zabezpieczenia miejsca w wykazie hipotecznym<sup>3</sup>.

Po II wojnie światowej, ze względu na zasadniczą zmianę stosunków społeczno-ekonomicznych, ustawodawca zdecydował się na powtórne wprowadzenie hipotek ustawowych, nie ujawnianych w księgach prowadzonych dla nieruchomości. Przy okazji zniesiono dekretem z dnia 11.10.1946 r. obowiązujący system ksiąg hipotecznych i zastąpiono go księgami wieczystymi<sup>4</sup>. Nie było to przypadkowe, ponieważ w ustroju socjalistycznym księgi wieczyste nie miały odąd pełnić funkcji narzędzia zabezpieczania kredytu. Powyższe zmiany sprawiły, że instytucja ksiąg wieczystych co do zasady traciła rację bytu, ponieważ w wyniku nacjonalizacji ziemia została wyjęta spod obrotu. Jednakże z uwagi na to, że procesu tego nie przeprowadzono do końca, księgi wieczyste nadal zachowały swoje znaczenie, ale już w ograniczonym zakresie. Przede wszystkim miały odąd służyć zachowaniu bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami, które wyłączono spod nacjonalizacji. Ponadto księgi wieczyste umożliwiały zabezpieczenie zobowiązań podatkowych i kredytów udzielanych przez państwo uczestnikom obrotu nieuspołecznionego<sup>5</sup>. Dlatego też w tym czasie hipoteka ustawowa mogła zabezpieczać głównie wierzytelności państwowe na nieruchomościach należących do podmiotów funkcjonujących w obrocie powszechnym.

---

<sup>3</sup> I. G l a s s, *Zarys prawa hipotecznego w b. Królestwie Polskim*, Warszawa 1921, s. 162.

<sup>4</sup> Dz.U. R.P. z 1946 r. Nr 27, poz. 173.

<sup>5</sup> J. I g n a t o w i c z, *Prawo...*, s. 297.

W omawianym okresie, tak jak i obecnie największe znaczenie miała hipoteka zabezpieczająca należności podatkowe<sup>6</sup>. Wszystkie obowiązujące po 1946 r. akty normatywne, tj. dekret z 1950 r. oraz ustawa o zobowiązaniach podatkowych z 1980 r. (dalej zwana u.z.p.), przewidywały tego rodzaju zabezpieczenie. Ustawodawca również nie zrezygnował z niego w ordynacji podatkowej. Jednakże w odróżnieniu od poprzednio obowiązujących aktów ordynacja znacznie szerzej i bardziej wyczerpująco unormowała powyższą instytucję, chociaż do końca nie usunęła niejasności, które zrodziły się pod rządami ustawy o zobowiązaniach podatkowych. Sposób ujęcia zagadnienia w ordynacji podatkowej był przede wszystkim wynikiem dyskusji, jaka miała miejsce zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze wokół treści art. 5 i 24 u.z.p. Zgodnie z art. 5 u.z.p., jak i jego dzisiejszym odpowiednikiem art. 21 ordynacji podatkowej (dalej zwanej o.p.), zobowiązania podatkowe powstają w dwojaki sposób: na skutek doręczenia decyzji organu podatkowego ustalającej wysokość zobowiązania oraz na skutek zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże jego powstanie. Ze względu na jednoznaczne brzmienie art. 24 u.z.p. hipoteka ustawowa mogła zabezpieczać wyłącznie zobowiązania podatkowe przysługujące Skarbowi Państwa, i to tylko te, które zostały ustalone w decyzji. Tym samym nie objęto zabezpieczeniem hipotecznym zobowiązań powstających *ex lege*. Powyższe rozwiązanie w pewnym sensie niwelowało negatywne skutki wynikające z tajności hipoteki, bowiem zachodzące w dłuższym okresie zmiany w zarówno technice wymiaru, jak i poboru podatków doprowadziły

---

<sup>6</sup> Ponadto w tym okresie hipoteka prawna zabezpieczała wierzytelności bankowe z tytułu pożyczek przeznaczonych na finansowanie spółdzielczego i indywidualnego budownictwa mieszkaniowego (ustawa z dnia 13.07.1957 r. o zabezpieczeniu pożyczek na finansowanie budownictwa mieszkaniowego, Dz.U. Nr 39, poz. 175), państwowe środki finansowe wydatkowane na remonty (ustawa z dnia 22.04.1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budynków, Dz.U. z 1968 r. Nr 36, poz. 249), a także należności z tytułu ceny sprzedaży nieruchomości państwowych (ustawa z dnia 14.07.1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Dz.U. Nr 28, poz. 222). Do powstania ww. hipotek potrzebny był wpis do księgi wieczystej i nie miały one charakteru przymusowego – szerzej J. I g n a t o w i c z, J. W a s i l k o w s k i, *System...*, t. II, s. 785 i 786. Hipoteka ustawowa mogła zabezpieczać również należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (ustawa z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm., oraz ustawa z dnia 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jednolity: Dz.U. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.).

do ograniczenia zakresu sytuacji, w których organ podatkowy był zobligowany do wydawania i doręczania podatnikowi decyzji ustalającej wysokość zobowiązania. Następnym niemniej istotnym czynnikiem był omawiany już wyżej podział obrotu na powszechny i uspołeczniony poprzez funkcjonowanie hipoteki ustawowej tylko w tym pierwszym. W rezultacie hipoteka ustawowa przewidziana w ustawie o zobowiązaniach podatkowych miała w praktyce niewielkie znaczenie.

Powyższy stan próbowało zmienić orzecznictwo Sądu Najwyższego przez zastosowanie wykładni rozszerzającej art. 24 u.z.p., w wyniku której sformułowano zasadę, że hipoteka ustawowa zabezpiecza wszystkie zobowiązania podatkowe bez względu na sposób ich powstania<sup>7</sup>. Stanowisko to zostało poddane krytyce, której ostrze wymierzone było przede wszystkim przeciwko dopuszczalności zastosowanej przez sąd wykładni rozszerzającej. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy uznały, że w drodze wykładni nie można uzupełniać ustawodawcy, a wykładnia rozszerzająca jest w prawie podatkowym niedopuszczalna<sup>8</sup>. Dlatego też na gruncie ustawy o zobowiązaniach podatkowych hipoteka ustawowa zabezpieczała tylko należności podatkowe powstałe w drodze decyzji ustalających. Stan taki obowiązywał do wejścia w życie dnia 29.08.1997 r. ordynacji podatkowej, chociaż na skutek noweli do kodeksu cywilnego z dnia 28.07.1990 r. (Dz.U. Nr 55, poz. 321) uległy zasadniczej zmianie stosunki własnościowe, co znalazło odbicie w likwidacji obrotu uspołecznionego. Niestety, reformie prawa cywilnego nie towarzyszyły odpowiednie zmiany w ogólnym prawie podatkowym, chociaż zakres działania hipoteki ustawowej znacznie się poszerzył, obejmując obrót profesjonalny. Sytuacja taka spotkała się ze zdecydowaną krytyką doktryny, która wskazywała m.in., że „cały tekst ustawy o zobowiązaniach podatkowych nasycony jest archaizmami zarówno pojęciowymi, jak i funkcjonalnymi, a ogólne prawo podatkowe jest najbardziej zaniedbaną dziedziną prawa podat-

<sup>7</sup> Uzasadnienie postanowienia SN z dnia 28.03.1995 r. I CR 2/95 oraz uchwała SN z dnia 27.03.1996 r. III CZP 24/96 (nie publ.). Przeciwny pogląd zawierały m.in. uchwały SN z dnia 24.11.1996 r. III CZP 165/95 (OSNC 1996, z. 3, poz. 156) i z dnia 11.06.1996 r. III CZP 52/96 (OSNC 1996, z. 9, poz. 111).

<sup>8</sup> Orzeczenie TK z dnia 28.05.1986 r. U 1/86 i z dnia 05.11.1986 r. U 5/86 oraz wyrok SN z dnia 22.10.1992 r. III CRN 50/92, OSNCP 1993, z. 10, poz. 181, które zgodnie stwierdzają, że w drodze „wykładni nie można uzupełniać ustawodawcy”, a podstawy do ustalenia praw i obowiązków powinny wprost wynikać z ustawy.

kowego<sup>9</sup>. Dopiero na skutek tych głosów i ze względu na potrzeby obrotu gospodarczego uchwalono nową ustawę.

Ordynacja podatkowa, jak już wspomniano, nie dokonała zasadniczych zmian w zakresie powstawania zobowiązań podatkowych. Jednak, jeśli chodzi o ich zabezpieczenie, do tekstu ustawy wprowadzono zasadę przeciwną niż ta, która obowiązywała uprzednio na gruncie u.z.p., a mianowicie, że zabezpieczeniem hipotecznym objęte są wszystkie zobowiązania podatkowe bez względu na sposób ich powstania<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 34 o.p., Skarbowi Państwa i gminie przysługiwała hipoteka na wszystkich nieruchomościach dłużnika z tytułu zobowiązań podatkowych powstałych na skutek doręczenia decyzji organu podatkowego ustalającej wysokość zobowiązań, jak też z tytułu zaległości podatkowych w podatkach stanowiących ich dochód. Oznacza to, że zabezpieczeniem hipotecznym zostały objęte również zobowiązania podatkowe, które powstają z mocy samej ustawy, pod warunkiem, że przybiorą one postać zaległości podatkowych. Z tego wynika, że hipoteka nie zabezpiecza podatku od chwili jego powstania, tj. zajścia zdarzenia przewidzianego w ustawie podatkowej. Odnosi się to także do zaległości podatkowych, bowiem podatek nie zapłacony w terminie płatności poprzednio był zabezpieczony dopiero od chwili wydania decyzji określającej, a obecnie od chwili wpisu hipoteki do księgi wieczystej. Należy wskazać, że powyższa decyzja ma zawsze charakter deklaratoryjny, tzn. nie tworzy nowego zobowiązania podatkowego, a jedynie stwierdza wcześniejsze jego powstanie i upływ terminu zapłaty podatku. Dlatego też warunkiem *sine qua non* wydania takiej decyzji jest fakt niezapłacenia podatku w terminie. Wobec powyższego organ podatkowy nie może wydać decyzji określającej sam podatek, bo byłaby to *de facto* decyzja ustalająca, co pozostaje w bezpośredniej sprzeczności ze sposobem powstania zobowiązania. Otóż, według art. 21 § 1 ust. 1 o.p. zobowiązanie podatkowe powstaje z chwilą zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże jego powstanie. W tym miejscu rodzi się podstawowe pytanie, czy z chwilą powstania z mocy ustawy zobowiązania podatkowego, jest ono dostatecznie zindywidualizowane zarówno co do osoby podatnika, jak i pozostałych

---

<sup>9</sup> B. Brzeziński, J. Kalinowski, *Hipoteka ustawowa w ustawie o zobowiązaniach podatkowych*, Monitor Podatkowy 1994, nr 8.

<sup>10</sup> Patrz przypis 7. Zasada ta została sformułowana w uchwale SN z dnia 27.03.1996 r. III CZP 101/95 (nie publ.).

jego elementów, w tym wysokości podatku. Powyższe wątpliwości wynikają m.in. z techniki poboru, jak i wymiaru podatku, w szczególności w sytuacji jego samoobliczania. Odpowiedź na to pytanie jest istotna dla ustalenia momentu powstania zabezpieczenia.

Należy podkreślić, że okoliczność samodzielnego obliczania podatku i niewpłacanie go w terminie nie może rzutować na charakter świadczenia. Zatem świadczenie to musi dalej odpowiadać wymaganym przez ustawę cechom podatku, tj. oprócz publicznoprawnego charakteru powinno być nieodpłatne, przymusowe i bezzwrotne. W przeciwnym razie z chwilą zaistnienia zdarzenia przewidzianego w ustawie powstawałoby nie zobowiązanie podatkowe, lecz tylko obowiązek podatkowy, który *ex definitione* stanowi nieskonkretyzowaną powinność poniesienia przymusowego świadczenia pieniężnego, a zatem w ogóle nie może być objęty jakimkolwiek zabezpieczeniem. Dlatego też nieprzypadkowo ustawodawca – w sytuacji zobowiązań powstających z mocy ustawy – zabezpieczeniem hipotecznym objął tylko zaległości podatkowe, które można określić dopiero w drodze przeprowadzenia postępowania podatkowego. Zauważmy, że organowi skarbowemu do chwili wydania decyzji określającej zaległość nie jest znana. Jedynie w sytuacji, gdy przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, podatek w niej wskazany staje się podatkiem do zapłacenia. Nie dotyczy to jednak zaległości. W doktrynie uważa się, że nie istnieje sytuacja, w której sposób powstania zobowiązania podatkowego uzależniony byłby od woli organu podatkowego lub woli podatnika. Należy się z tym zgodzić ze względu na wyżej wspomniany sposób powstawania zobowiązania podatkowego, bowiem deklaracja podatkowa jest jedynie formą oświadczenia wiedzy podatnika, obejmującą wyłącznie fakty mające znaczenie dla powstania i wysokości zobowiązania<sup>11</sup>.

Wobec powyższego ustawodawca stanął przed koniecznością dokładnego określenia w ustawie chwili powstania zabezpieczenia<sup>12</sup>. Zgodnie

---

<sup>11</sup> B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Olesińska, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Zobowiązania podatkowe*, Toruń 1999, s. 78.

<sup>12</sup> W sytuacji, gdy hipoteka ustawowa zabezpieczała należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, hipoteka ta powstawała na podstawie decyzji ZUS, określającej wysokość należności z tytułu składek. Do ww. hipoteki miały odpowiednio zastosowanie przepisy o.p., wyjątek stanowiła hipoteka ustawowa zabezpieczająca składki na ubezpiecze-

z dawnym, tj. sprzed nowelizacji art. 35 o.p., hipoteka ustawowa powstawała z dniem:

- doręczenia podatnikowi decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego
- wydania przez organ podatkowy decyzji określającej wysokość zaległości podatkowej
- wydania decyzji o odpowiedzialności podatkowej płatnika lub inkasenta.

Należy stwierdzić, że ww. przepis wskazywał jedynie moment powstania hipoteki ustawowej, którym dla zobowiązań powstających *ex lege* była data wydania decyzji określającej wysokość zaległości podatkowej. Poza tym z jego brzmienia wynikała jeszcze jedna zasada, która jest aktualna w obecnym stanie prawnym, że dla tego rodzaju zobowiązań hipoteka może powstać wyłącznie w trakcie lub wyniku postępowania podatkowego. Potwierdzeniem ww. zasady jest art. 39 o.p., zgodnie z którym w toku postępowania na żądanie organu podatkowego podatnik, płatnik lub inkasent obowiązani są do wyjawienia nieruchomości i przysługujących im praw majątkowych, które mogą być przedmiotem hipoteki, jeżeli z dowodów zgromadzonych w postępowaniu wynika, że zobowiązanie podatkowe może nie zostać wykonane.

Ordynacja podatkowa sprzed nowelizacji, podobnie jak ustawa o zobowiązaniach podatkowych, dalej stała na stanowisku, że do powstania hipoteki ustawowej nie był konieczny wpis do księgi wieczystej. Oznaczało to, że zabezpieczenie to skuteczne było wobec każdorazowego właściciela przedmiotu hipoteki i miało pierwszeństwo przed innymi hipotekami, choćby wiarygodność z tytułu podatków nie została ujawniona w księdze wieczystej. Oczywiście jest, że taka konstrukcja hipoteki ustawowej nadal stwarzała poważne niebezpieczeństwo dla obrotu. Dlatego też ustawodawca, próbując usunąć ten mankament, wprowadził bardzo istotną zmianę, polegającą na zobligowaniu organów podatkowych do złożenia w terminie 1 miesiąca od chwili powstania hipoteki ustawowej wniosku o jej ujawnienie w księdze wieczystej pod rygorem jej wygaśnięcia. W związku z tym zrodził się problem ustalenia nie tylko charakteru samego wpisu, ale również jego

---

nia społeczne rolników, do której miała zastosowanie wyłącznie ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych – tak S. R u d n i c k i, *Komentarz do ustawy...*, s. 294.



podstawy, w szczególności gdy hipoteka ustawowa zabezpieczać miała zaległości podatnika z podatków stanowiących dochód Skarbu Państwa i gminy.

Zauważmy, że w tym czasie przepisy ordynacji podatkowej nie wskazywały, jakie dokumenty stanowić miały podstawę wpisu hipoteki ustawowej<sup>13</sup>. Wobec tego miały tutaj wprost zastosowanie przepisy ustawy o ks. wiecz. i hip. W świetle art. 65 tejże ustawy, podstawy wpisu nie mogła stanowić decyzja określająca, bowiem w rozumieniu tego przepisu nie oznacza ona wierzytelności. Decyzja taka stwierdza jedynie stan faktyczny. Ponadto – co jest szczególnie istotne – hipoteka ustawowa, w przeciwieństwie do zobowiązań powstających w drodze doręczenia decyzji ustalającej, nie zabezpieczała zarówno zobowiązań podatkowych, jak i zaległości z tych podatków od momentu ich powstania, ale dopiero z chwilą wydania decyzji określającej. Zatem hipoteki ustawowe, zabezpieczające zaległości podatkowe z podatków stanowiących dochód Skarbu Państwa i gminy, nie mogły być w ogóle ujawniane w księgach wieczystych. Ze względu na krótki czas ich trwania miały jedynie znaczenie dla samego postępowania podatkowego.

Należy podkreślić, że w tym okresie, pomimo braku możliwości ujawnienia hipotek w księgach wieczystych, zobowiązania podatkowe powstające *ex lege* nie pozostawały bez należytego zabezpieczenia. W omawianym przypadku funkcję tę spełniała hipoteka przymusowa powstająca na zasadach ogólnych, tj. wymagająca wpisu. W tej sytuacji, chociaż jest to kontrowersyjne, nawet administracyjny tytuł wykonawczy mógł być, i to bez konieczności zaopatrzenia go w klauzulę wykonalności, podstawą wpisu hipoteki przymusowej, ale tylko na nieruchomości podatnika<sup>14</sup>. Jednakże gdyby nie dokonano jeszcze wpisu hipoteki przymusowej, a w trakcie po-

---

<sup>13</sup> Problem ten na gruncie u.z.p. rozpatrywany był przez A. Oleszko, [w:] E. Drodz, A. Oleszko, *Hipoteka w praktyce*, Poznań-Kluczbork 1995, s. 74 i 75. Autor wyraził tam pogląd, że decyzję deklaratoryjną, czyli wydaną w trybie art. 5 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 2, należy traktować jako tytuł wykonawczy, stanowiący podstawę wpisu hipoteki ustawowej. Moim zdaniem, sama decyzja deklaratoryjna nie może być tytułem wykonawczym. Wydaje się, że pewności nie ma również A. Oleszko, kiedy mówi, że należy traktować ją tylko jak tytuł wykonawczy. Oczywiście jest, że na gruncie u.z.p. chodziło tu tylko o szczególny przypadek hipoteki przymusowej.

<sup>14</sup> Uchwała SN z dnia 18.05.1995 r. III CZP 63/95 (OSNC 1195, z. 10, poz. 142).

stępowania nastąpiło zbycie nieruchomości obciążonej nie podlegającą wpisowi hipoteką ustawową, do obciążenia nieruchomości należącej do nabywcy konieczny był tytuł wykonawczy wystawiony przeciwko podatnikowi, z klauzulą wykonalności stwierdzającą odpowiedzialność rzeczową nabywcy. Do nadania takiej klauzuli niezbędne było, zgodnie z dawnym art. 38 o.p., przedłożenie decyzji określającej, a to celem ustalenia momentu powstania hipoteki ustawowej. Z ostrożności, ze względu na krótki okres istnienia hipoteki ustawowej, mogła być również wydana decyzja ustalająca odpowiedzialność osoby trzeciej, jeżeli z informacji organu skarbowego zebranych w toku postępowania podatkowego, przede wszystkim w drodze wyjawienia, wynika, że egzekucja z majątku dłużnika może być w całości lub w części bezskuteczna<sup>15</sup>. W tych okolicznościach podstawą wpisu hipoteki przymusowej mógł być tytuł wykonawczy wystawiony przeciwko podatnikowi, opatrzony klauzulą wykonalności, z której wynikałoby ograniczenie przewidzianej w ordynacji podatkowej odpowiedzialności osoby trzeciej, ale już *pro viribus patrimonii*, a więc całym majątkiem do wartości nabytej nieruchomości. W tym miejscu należy wskazać na jeszcze jedną zasadę rządzącą w tym okresie hipoteką ustawową, a mianowicie, że każda hipoteka ustawowa ujawniona w księdze wieczystej stawała się w rozumieniu art. 109 i nast. ustawy o ks. wiecz. i hip. hipoteką przymusową, ponieważ wierzitelność była zasadniczo stwierdzona tytułem wykonawczym<sup>16</sup>. Obecnie jest to regułą, z zastrzeżeniem, że hipoteka utraciła swój ustawowy charakter. Oczywiście powyższa reguła odnosiła się wyłącznie do hipotek ustawowych, zabezpieczających zobowiązania powstające w drodze doręczenia decyzji ustalającej. Jeżeli chodzi o skutki ujawnienia hipoteki ustawowej w księdze wieczystej, to chociaż jest to dyskusyjne, wydaje się, że zasadniczo wpis ten miał charakter konstytutywny, mocą którego powstawał przywilej egzekucyjny polegający na tym, że wpisanej hipotece przy-

---

<sup>15</sup> Ustalenie, czy egzekucja jest w całości lub części bezskuteczna, nasuwa wiele trudności. Szczególnie dotyczy to przypadku częściowej bezskuteczności. Wydaje się, że takowa może zachodzić w sytuacji, gdy przy braku pełnego zaspokojenia urząd skarbowy dokonał sprzedaży majątku ruchomego podatnika. W tej sytuacji wydanie decyzji przenoszącej odpowiedzialność na osobę trzecią powinno nastąpić dopiero po umorzeniu egzekucji administracyjnej. Odnosi się to również do egzekucji sądowej.

<sup>16</sup> S. Rudnicki, *Nowe przepisy o hipotece ustawowej i zastawie skarbowym*, Przegląd Sądowy 1998, nr 8, s. 11.

ślugało pierwszeństwo przed innymi hipotekami ustawowymi nieujawnionymi w księdze wieczystej, i to bez względu na to, komu ona przysługiwała – Skarbowi Państwa czy gminie (d. art. 36 § 2 o.p.)<sup>17</sup>. Powyższa zasada nie miała zastosowania, jeżeli żadna z hipotek ustawowych nie została ujawniona. Jeżeli przedmiot hipoteki obciążał hipoteki ustawowe na rzecz Skarbu Państwa oraz gminy nie wpisane w księdze wieczystej, a suma uzyskana z licytacji przedmiotu hipoteki nie wystarczała na zaspokojenie obu wierzycieli, suma ta ulegała podziałowi pomiędzy Skarb Państwa a gminę w stosunku, w jakim pozostawała kwota hipoteki ustawowej Skarbu Państwa do kwoty hipoteki ustawowej gminy. Dalszą konsekwencją ujawnienia hipoteki ustawowej w księdze wieczystej było to, że od chwili wpisu miały do niej zastosowanie przepisy dotyczące ochrony hipoteki, zawarte w ustawie o księgach wieczystych i hipotece. Nie stał temu na przeszkodzie nawet fakt, że prawo to miało postać hipoteki generalnej<sup>18</sup>.

Ujawnienie hipoteki ustawowej w księdze wieczystej miało również i ten skutek, że dawało urzędowi skarbowemu możliwość zwolnienia spod obciążenia poszczególnych nieruchomości. Zgodnie z art. 96 ustawy o ks. wiecz. i hip. w zw. z art. 246 § 1 k.c., zrzeczenie się hipoteki jako ograniczonego prawa rzeczowego powoduje, że prawo to wygasa. Jednakże skuteczność tego zrzeczenia wymaga wykreślenia hipoteki, jeżeli nie ma być połączone z wygaśnięciem wierzytelności. W czasie obowiązywania ustawy o zobowiązaniach podatkowych w doktrynie wyrażono pogląd przeciwny, wywodząc niedopuszczalność zrzeczenia się hipoteki z faktu, że powstaje ona z mocy prawa, a urząd skarbowy może wpływać jedynie na wysokość zobowiązania hipotecznego poprzez umorzenie długu<sup>19</sup>. Już na gruncie ordynacji podatkowej powyższe argumenty wydawały się nie-

---

<sup>17</sup> W doktrynie powszechnie eksponowało się wpływ wpisu na moment powstania hipoteki, a pomijało się milczeniem jego bezpośrednie skutki, czyli sytuację powstałą po wpisie. Taki kontekst uprawniał do posługiwania się terminem konstytutywności *sensu largo*.

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 34 o.p., hipoteka ustawowa obciąża wszystkie nieruchomości podatkowa, a więc stanowi wyjątek od zasady szczególności. Należy w pełni podzielić pogląd, że zasada szczególności będzie nadal obowiązywać w stosunku do pozostałych praw wymienionych w art. 34 § 3 o.p., ponieważ hipoteka ustawowa nie jest z samej swej istoty hipoteką generalną, ale stawała się taką, gdy ustawa wyraźnie tak stanowiła – tak S. R u d - n i c k i, *Komentarz do ustawy...*, s. 292.

<sup>19</sup> E. D r o z d, [w:] E. D r o z d, A. O l e s z k o, *Hipoteka w praktyce*, s. 71.

przekonujące, a za dopuszczalnością zrzeczenia przemawiało przede wszystkim nałożenie na urząd skarbowy obowiązku ujawnienia hipoteki ustawowej w księdze wieczystej, pod rygorem jej wygaśnięcia. Dodatkową okolicznością przemawiającą za słusznością takiego rozumowania było to, że hipoteka taka miała charakter hipoteki generalnej. Brak możliwości zrzeczenia się hipoteki bez konieczności jednoczesnego umorzenia wierzytelności w pewnych okolicznościach mogłoby całkowicie zniweczyć skuteczność zabezpieczenia. Przykładowo: w majątku podatnika znajduje się kilka nieruchomości, które zostały obciążone hipoteką ujawnioną w księgach wieczystych prowadzonych dla poszczególnych nieruchomości, a z uwagi na to, że wartość poszczególnych nieruchomości jest różna, niektóre z nich mogłyby nie znaleźć nabywcy, ponieważ hipoteka w sposób istotny wpływa na ich wartość. Podobnie niekorzystna sytuacja zachodziłaby w przypadku podziału lub sprzedaży części nieruchomości obciążonej – art. 76 i 90 ustawy o ks. wiecz. i hip. Oczywiście jest, że w omawianych przypadkach niemożliwość zrzeczenia uniemożliwiłaby częstokroć zaspokojenie.

Przy okazji należy dodać, że generalny charakter hipoteki ustawowej powodował, iż zrzeczenie się jej nie skutkowało wygaśnięciem tego prawa jako całości, ale sprowadzało się tylko do zwolnienia spod obciążenia nieruchomości, w której księdze wieczystej ujawniono hipotekę. Nie było żadnych przeciwwskazań, by adresatem oświadczenia woli o zrzeczeniu się hipoteki był w zależności od okoliczności bądź to podatnik, bądź też nabywca nieruchomości. Powyższa argumentacja pozostaje aktualna również na gruncie znowelizowanej ordynacji podatkowej.

W tym miejscu należy wskazać, że dodatkowym i szczególnym środkiem ochrony hipoteki, również i po nowelizacji, jest wg art. 39 o.p. ujawnienie przed organem podatkowym nieruchomości oraz praw majątkowych przysługujących podatnikowi. Chodzi tu o przeciwdziałanie zatajaniu istnienia przedmiotu hipoteki, w sytuacji gdy zobowiązanie podatkowe może zostać nie wykonane. Jednakże w pierwotnym brzmieniu wpis hipoteki ustawowej do księgi wieczystej, chociaż decydował o dalszym jej istnieniu, to dla powstania hipoteki nie miał żadnego znaczenia, a więc miał charakter deklaratoryjny<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Patrz uwagi zawarte w przypisie 17.

Generalny wyłom w tej materii uczyniła dopiero ustawa nowelizująca ordynację podatkową poprzez uchylenie w całości art. 66 i ust. 2 art. 67 ustawy o ks. wiecz. i hip. Dzięki temu również w odniesieniu do hipoteki zabezpieczającej zobowiązania podatkowe Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego mogła znaleźć w pełni zastosowanie zasada wyrażona w art. 67 ust. 1 ustawy o ks. wiecz. i hip., zgodnie z którą w każdym przypadku do powstania hipoteki niezbędny jest wpis w księdze wieczystej. Jednocześnie ustalono, że zobowiązania podatkowe mogą być zabezpieczane wyłącznie za pomocą hipoteki przymusowej. Bezpośrednio pociągnęło to za sobą potrzebę precyzyjnego określenia podstawy wpisu, która była aktualna również przed nowelizacją. Spowodowało to nadanie całkowicie odmienionej treści artykułowi 35 o.p. W obecnym brzmieniu przepis ten stanowi, że podstawą wpisu hipoteki przymusowej jest zawsze doręczona decyzja:

- 1) określająca wysokość zaległości podatkowej bądź
- 2) ustalająca wysokość zobowiązania podatkowego albo odpowiedzialność podatkową płatnika lub inkasenta.

Niewątpliwie taka regulacja jest rozwinięciem zasady przyjętej w pierwotnym brzmieniu ordynacji, wg której hipoteka ustawowa powstawała w trakcie toczącego się postępowania podatkowego. Obecne brzmienie poprzez nawiązanie do hipoteki przymusowej jeszcze bardziej eksponuje tę zasadę, ponieważ pełni ono rolę przede wszystkim szczególnego środka egzekucyjnego. Podobnie jak hipoteka ustawowa, hipoteka przymusowa powstaje bez zgody właściciela nieruchomości, a częstokroć wbrew jego woli. Powyższe zabezpieczenie, w zależności od rodzaju dokumentu, na podstawie którego dokonuje się wpisu, może stwierdzać zarówno istnienie wiarytelności, jak i jej wysokość albo zabezpieczać tylko płatność wiarytelności na czas toczącego się postępowania. W znowelizowanej ordynacji podatkowej mamy do czynienia z obu przypadkami. Należy przy tym wskazać, że podstawy wpisu hipoteki przymusowej wskazane w art. 35 o.p. nie uprawniają do prowadzenia egzekucji. Podstawę taką może stanowić dopiero tytuł wykonawczy.

Ustawa nowelizująca ordynację podatkową zmieniła również brzmienie art. 110 i 111 ustawy o ks. wiecz. i hip. Otóż, zgodnie z tym pierwszym, hipotekę przymusową można uzyskać również na podstawie decyzji, chociażby nie była ona ostateczna, ale w tym przypadku na podstawie art. 111

przybierze ona postać hipoteki kaucyjnej. W tym miejscu należy podkreślić, że hipoteka przymusowa służy wyłącznie zabezpieczeniu i egzekucji wierzytelności już istniejących, a zależnie od tego, jaki dokument stanowi podstawę jej wpisu, stwierdza ona istnienie i wysokość wierzytelności czy też jej płatność na czas toczącego się postępowania. Odnosi się to w pełni do hipoteki zabezpieczającej zobowiązania podatkowe.

Poza zasadą, że hipoteka zabezpiecza wszystkie należności podatkowe niezależnie od sposobu ich powstania, ordynacja podatkowa dodatkowo rozszerza zarówno zakres przedmiotowy, jak i listę podmiotów uprawnionych do korzystania z tego zabezpieczenia. W przeciwieństwie do ustawy o zobowiązaniach podatkowych zabezpieczeniem tym objęto również zobowiązania podatkowe na rzecz gminy, co jest bezpośrednim wynikiem zmian w podziale administracyjnym państwa i nowego usytuowania jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli chodzi o przedmiot hipoteki, to oprócz nieruchomości mogą być nim również:

- użytkowanie wieczyste
- spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego
- spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu użytkowego
- prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej
- wierzytelność zabezpieczona hipoteką.

Należy wskazać, że zasada szczególności hipotek odnosi się tylko do nieruchomości podatnika i nie rozciąga się na wskazane w ustawie inne przedmioty hipoteki<sup>21</sup>.

Trzeba również podkreślić, że powyższe zasady wbrew literalnemu brzmieniu przepisów w pełni odnosiły się również do przypadku hipoteki uregulowanej w ustawie o podatku od towarów i usług. Mianowicie, zgodnie z dawnym art. 24a ust. 1 ustawy VAT, Skarbowi Państwa przysługiwała hipoteka ustawowa z tytułu warunkowych wierzytelności wynikających z wypłacenia zaliczki naliczonego podatku. Hipoteka ta powstawać miała już z dniem wypłacenia ww. zaliczki. *Prima facie* konstrukcja ta nasuwała wiele zastrzeżeń nie dających się usunąć nawet poprzez odpowiednie stosowanie przepisów ordynacji podatkowej, które zgodnie z art. 24a ust. 3 miały zastosowanie w zakresie nie uregulowanym ustawą VAT. Przede wszystkim hipoteka ta w przeciwieństwie do hipoteki unormowanej w or-

---

<sup>21</sup> S. Rudnicki, *Nowe przepisy...*, s. 7.

dynacji podatkowej nie zabezpieczała zobowiązań podatkowych, ale świadczenia nienależne powstałe w wyniku błędnego obliczenia podatku naliczonego w sytuacji, gdy wypłacono zaliczkę tegoż. Ze względu na zasadę zwrotności podatku naliczonego większe trudności stwarzała sama konstrukcja podatku VAT niż hipoteka ustawowa. Przede wszystkim następowало tu odwrócenie sytuacji, bowiem dłużnikiem był Skarb Państwa, a wierzycelność przysługiwała podatnikowi. W tym przypadku, gdy podatnik np. błędnie określił w deklaracji podstawę faktyczną zobowiązania podatkowego, dopiero w decyzji określającej kończącej postępowanie podatkowe mogła nastąpić korekta wysokości należności Skarbu Państwa. Zatem tylko kwota stanowiąca różnicę na korzyść Skarbu Państwa mogła podlegać zabezpieczeniu hipotecznemu. Trzeba jednakże wskazać, że różnica ta nie stanowi w ogóle podatku, w szczególności podatku do zapłaty. Wobec powyższego rodziła się wątpliwość, czy w ogóle mamy tu do czynienia z wierzycelnością, i to na dodatek warunkową. Niewątpliwie bardziej adekwatne byłoby posłużenie się przez ustawodawcę konstrukcją roszczenia. Sytuacja określona w hipotezie dawnego art. 24a odnosiła się do zabezpieczenia czegoś, co z chwilą wypłacenia zaliczki nie było określone zarówno co do wysokości, jak i dostatecznie zindywidualizowane co do osoby. Gdyby odwołać się do podobnego mechanizmu funkcjonującego dla podatków powstających *ex lege*, należałoby powiedzieć, że ze względu na zachodzącą potencjalność i hipotetyczność mielibyśmy tu raczej do czynienia z obowiązkiem podatkowym, który powstawałby z chwilą zaistnienia błędów w deklaracji podatkowej, a nie z samym podatkiem. W tym przypadku moment wypłacenia zaliczki byłby zdarzeniem powodującym wzbogacenie, ale o nie ustalonej jeszcze wysokości. Wysokość roszczenia można było ustalić jedynie w decyzji, która w świetle 65 ustawy o ks. wiecz. i hip. mogłaby stanowić dopiero podstawę wpisu. Wobec powyższego do hipoteki zabezpieczającej już ustalone roszczenie powinien mieć wówczas w pełni zastosowanie dawny art. 35 o.p. Oznacza to, że wbrew literalnemu brzmieniu dawnego artykułu 24a ustawy VAT, hipoteka taka powstawała tylko z chwilą wydania decyzji korygującej wysokość podatku naliczonego, a nie z dniem wypłacenia zaliczki. Zatem dawne brzmienie tego przepisu stawiało pod znakiem zapytania nie tylko możliwość ujawnienia, ale w ogóle zaistnienia hipoteki ustawowej ze względu na przedmiot zabezpie-

czenia, tj. wierzytelność warunkową, a nie roszczenie o zwrot świadczenia nienależnego. Jednocześnie odwołanie się do pojęcia wierzytelności powodowało, że decyzja kończąca postępowanie miała charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, i z tego względu również nie mogła stanowić podstawy wpisu hipoteki do księgi wieczystej. Powyższe mankamenty, niestety, tylko częściowo próbuje usunąć nowelizacja ordynacji podatkowej. Otóż, zgodnie z nowym brzmieniem art. 24 a, Skarbowi Państwa ma przysługiwać hipoteka przymusowa, do której wprost należy stosować przepisy ordynacji, w szczególności określające podstawę wpisu. Jednakże ustawodawca nadal nie usunął wątpliwości związanych z charakterem wierzytelności podlegających zabezpieczeniu. Niestety, w dalszym ciągu są nimi warunkowe wierzytelności wynikające z wypłacenia zaliczki naliczonego podatku. W tym przypadku, gdyby dopuścić możliwość zabezpieczenia takich wierzytelności, to zgodnie z obecnym art. 35 o.p. hipoteka taka przybrałaby postać hipoteki kaucyjnej.

Obok zabezpieczeń rzeczowych ordynacja podatkowa wprowadzała także szczególny rodzaj zabezpieczenia osobistego, jakim była możliwość rozszerzenia odpowiedzialności podatnika na osoby trzecie (rozdział 15 o.p.). Wobec tego rodziło się pytanie, w jakiej relacji pozostawała hipoteka ustawowa do ww. zabezpieczenia. Odnosi się ono również do hipoteki przymusowej. Należy zacząć od tego, że ordynacja podatkowa wprowadza generalną zasadę, że za zaległości podatkowe podatnika odpowiadają całym swoim majątkiem solidarnie z nim również osoby trzecie. O odpowiedzialności tych osób organ podatkowy obowiązany jest zawsze orzekać w drodze decyzji. W komentarzach do przepisów normujących tę odpowiedzialność zgodnie twierdzi się, że ma ona w stosunku do odpowiedzialności podatnika charakter posiłkowy<sup>22</sup>. Wynika to jakoby z uzależnienia możliwości orzeczenia o odpowiedzialności osoby trzeciej od upływu terminów wskazanych w art. 108 § 2 o.p. oraz od wydania ostatecznej decyzji dotyczącej zaległości podatkowej. Dodatkowo wskazuje się, że egzekucja zobowiązania wynikającego z takiej decyzji może być wszczęta dopiero wówczas, gdy egzekucja z majątku podatnika okaże się w całości lub w części bezskuteczna. Dało to asumpt twierdzeniom, że mamy tu jakoby

---

<sup>22</sup> B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Olesińska, *Ordynacja podatkowa...*, s. 372 i nast. Podobnie S. Rudnicki, *Nowe przepisy...* s. 9.



do czynienia z tzw. specyficzną solidarnością<sup>23</sup>. Wydaje się, że taka interpretacja jest uproszczona, ponieważ ogranicza się wyłącznie do prostego porównania art. 107 i 108 o.p. Tymczasem hipotezy omawianych norm różnią się diametralnie. Przede wszystkim art. 107 o.p. ogranicza się tylko do wskazania, że osoba trzecia jest odpowiedzialna za zaległości podatkowe, co wstępnie daje możliwość przeniesienia odpowiedzialności z podatnika na osobę trzecią. Odbywa się to według zasad określonych w art. 91 o.p., czyli z zastosowaniem przepisów kodeksu cywilnego o odpowiedzialności solidarnej dłużników. Z kolei treść artykułu 108 o.p. odpowiada jedynie na pytanie, w jakich warunkach może zostać orzeczona odpowiedzialność osoby trzeciej za zobowiązania podatnika. Zgodnie z tym przepisem, odpowiedzialność solidarna zaistnieje dopiero z chwilą wydania decyzji ustalającej odpowiedzialność osoby trzeciej za zaległości podatkowe podatnika. Natomiast art. 108 § 3 o.p. wskazuje wyłącznie na moment, od którego może nastąpić przymusowa realizacja świadczenia.

Z tego wynika, że *ratio legis* powyższych unormowań opiera się na założeniu, że osoba trzecia nie jest podatnikiem, a jedynie jest odpowiedzialna solidarnie, a nie subsydiarnie za cudzy dług, ale zawsze od chwili wydania decyzji ustalającej. W tym wypadku odwoływanie się do swoistej solidarności pozostaje w sprzeczności z obowiązującymi przepisami. W konsekwencji oznacza to, że zobowiązanie osoby trzeciej do ponoszenia odpowiedzialności za zobowiązania podatnika nie może być zabezpieczone hipoteką, bowiem zgodnie z art. 34 o.p. Skarbowi Państwa i gminie takie zabezpieczenie przysługuje wyłącznie na majątku podatnika. Zatem w razie nabycia nieruchomości obciążonej hipoteką ustawową, nabywca do chwili wydania decyzji o jego odpowiedzialności jako osoby trzeciej odpowiadał za zobowiązania zbywcy wyłącznie rzeczowo. Dopiero po wydaniu takiej decyzji jego odpowiedzialność ulegała rozszerzeniu i przybierała postać *pro viribus patrimonii*, tj. całym majątkiem do wartości nabytego środka trwałego.

Skuteczność zabezpieczenia hipoteką ustawową była najlepiej widoczna, gdy osoba trzecia dokonała zbycia nieruchomości obciążonej, a to

---

<sup>23</sup> A. Olesińska, *Odpowiedzialność osób trzecich w ordynacji podatkowej*, [w:] *Ordynacja podatkowa. Studia*, pod red. B. Brzezińskiego, C. Kosikowskiego, Łódź-Toruń 1999, s. 139.

ze względu na to, że rozszerzenie odpowiedzialności nie mogło nastąpić po kolejnym zbyciu nieruchomości. Dalsi nabywcy nie mogli być traktowani przez ordynację podatkową jako osoby trzecie, ponieważ już pierwszy nabywca nie był podatnikiem, a jego odpowiedzialność powstawała dopiero z chwilą wydania decyzji. Oczywiście jest, że w tej sytuacji jedynym zabezpieczeniem zobowiązań podatkowych ciążących na zbywcy pozostawała hipoteka, dzięki której każdorazowy nabywca nieruchomości ponosił odpowiedzialność, ale rzeczową. Dotyczy to również hipoteki przymusowej, z tą jednak różnicą, że nie odnosi się ona do nabywców nieruchomości w drodze egzekucji, a więc do nabycia pierwotnego. Z tego, co wyżej powiedziano, jasno wynika, że możliwość ustalenia odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej będącej nabywcą nieruchomości stanowiło o wiele większe zagrożenie dla obrotu niż hipoteka ustawowa. Ma to miejsce również na gruncie znowelizowanych przepisów. Zgodnie z art. 112 § 2 o.p., nabywca środka trwałego, podobnie jak nabywca przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części, odpowiada całym swoim majątkiem solidarnie z podatnikiem za zaległości podatkowe powstałe do dnia nabycia, związane z prowadzoną działalnością gospodarczą.

Niewątpliwie mechanizm zawarty w tym przepisie ogranicza obrót nieruchomościami, i to w sposób dalej idący, niż czyniła to hipoteka ustawowa, ponieważ nakłada na nabywcę nieruchomości odpowiedzialność osobistą, a nie rzeczową. Poza tym ograniczenie zakresu tej odpowiedzialności do wartości przedmiotu nabycia określonej przez organ skarbowy również niczego nie załatwia, ponieważ nie stanowi jakiegokolwiek przeszkody do wszczęcia i prowadzenia egzekucji z całego majątku osoby trzeciej. Powyższe rozwiązanie jest szczególnie groźne dla obrotu, gdy nabywcą jest przedsiębiorca, ponieważ urząd skarbowy może prowadzić egzekucję z poszczególnych składników przedsiębiorstwa należącego do osoby trzeciej, a nie tylko z nabytego środka trwałego. Paradoksalnie może to prowadzić również do powstawania nieuczciwej konkurencji między przedsiębiorcami<sup>24</sup>. Ponadto nabywca nieruchomości obciążonej hipoteką z chwilą wydania decyzji rozszerzającej jego odpowiedzialność za zobowiązania

---

<sup>24</sup> Np. gdy nabywcą jest przedsiębiorca trudniący się skupem płodów rolnych, a urząd skarbowy na skutek informacji o transakcji, działając zgodnie z prawem, zajmuje rachunek bankowy przeznaczony na zakup płodów rolnych.

podatnika jako osoby trzeciej nadal będzie podlegał dodatkowej restrykcji przewidzianej w art. 119 o.p., sprowadzającej się do ustawowej waloryzacji wartości nieruchomości, i to wyłącznie w kierunku jej podwyższenia.

Z uwagi na to, że hipoteza normy art. 112 § 2 o.p. obejmuje wszystkie czynności prawne rozporządzające, *de facto* mamy tu do czynienia z oszacowaniem przedmiotu nabycia<sup>25</sup>. Dotyczy to również nieruchomości, jeśli jest ona tym przedmiotem. Bezpośrednio potwierdza to także brzmienie § 4 omawianego przepisu, ponieważ odpowiedzialność nabywcy wyznacza proporcja, w jakiej pozostaje wartość nabytego mienia do wartości wszystkich środków trwałych, co z kolei oznacza, że nabywca odpowiada za taką samą proporcjonalnie część zaległości podatkowych zbywcy, jaką część mienia nabył. Z tego wynika, że zakres odpowiedzialności osoby trzeciej nie zależy od rzeczywistej wartości nabytego środka trwałego, ale od ustawowo określonego wskaźnika waloryzacji, tj. wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w pierwszych dwóch kwartałach danego roku w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku. W tym miejscu należy podkreślić, że powyższe rozwiązanie stanowi poważne naruszenie bezpieczeństwa obrotu, i to wielokrotnie większe niż hipoteka, ponieważ w momencie nabycia środka trwałego nabywca zazwyczaj nie zna zakresu swojej odpowiedzialności, której granice ustala wyłącznie organ skarbowy. Trzeba przy tym wskazać, że niekoniecznie wartość rynkowa środka trwałego stanowi podstawę wyznaczenia granic odpowiedzialności, bowiem jednokierunkowa waloryzacja nie bierze pod uwagę zmniejszenia wartości środka trwałego, nawet z przyczyn wynikających z normalnego użytku<sup>26</sup>.

W mniejszym stopniu niebezpieczeństwo to zachodzi przy zbyciu przedsiębiorstwa, ponieważ zgodnie z art. 55<sup>1</sup> k.c. w skład przedsiębiorstwa wchodzi jego zobowiązania, które uwidocznione są w dokumentacji księgowej zbywcy, co stwarza możliwość wcześniejszego zapoznania się z nimi przez nabywcę. Poza tym w skład przedsiębiorstwa w sensie przedmiotowym wchodzi również księgi handlowe i rachunkowe, które podlegają zbyciu zawsze razem z przedsiębiorstwem, co w znacznym stopniu

---

<sup>25</sup> Art. 112 § 2 i nast. o.p. nie czynią rozróżnienia na czynności odpłatne i pod tytułem darmym.

<sup>26</sup> Zauważmy, że w przeciwieństwie do tego rozwiązania odpowiedzialność podatnika jest ściśle określona decyzją, a wysokość jego zobowiązania nie podlega waloryzacji.

gwarantuje pewność obrotu<sup>27</sup>. Jednakże obraz ten przestaje być już tak klarowny, gdy przedmiot zbycia stanowi zorganizowana część przedsiębiorstwa, a to ze względu na brak jasnej definicji tego terminu nie tylko na gruncie prawa podatkowego, ale i cywilnego<sup>28</sup>. Kwestia ta wymaga odrębnego opracowania.

Powyższych niedogodności i niebezpieczeństw w żadnym stopniu nie usuwa możliwość wystąpienia przez nabywcę, za zgodą zbywającego, do organów podatkowych właściwych miejscowo dla zbywcy o wydanie zaświadczenia o wysokości jego zaległości podatkowych, dlatego że przepis ten nie określa jakiegokolwiek perspektywy czasowej, w której organ powinien takie zaświadczenie wydać (art. 112 § 7 o.p.). W praktyce oznacza to, że prawie każde zbycie środka trwałego może pociągać za sobą konieczność przeprowadzenia kontroli przez organy skarbowe w przedsiębiorstwie zbywającego, której celem będzie ustalenie zaległości podatkowych na dzień wydania zaświadczenia (art. 112 § 8 o.p.). Rozwiązanie powyższe w sposób oczywisty ogranicza obrót, ponieważ zastosowanie omawianych przepisów ordynacji podatkowej uzależnione jest od ustalonej przez organy skarbowe wartości środków trwałych wykazanych w ewidencji lub wykazie, z zastosowaniem wynikającej z ustawy wartości progowej. Na dodatek, zgodnie z § 9 art. 112 nabywca, nawet po wydaniu zaświadczenia będzie dalej odpowiadał za zaległości podatkowe zbywcy powstałe po dniu jego wydania, jeżeli od dnia wydania zaświadczenia do dnia zbycia środka trwałego upłynęło 3 dni, a w przypadku zbycia przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części – 30 dni. W tym miejscu należy wskazać, że omawiana konstrukcja odpowiedzialności osób trzecich za zobowiązania podatkowe, przewidziana w art. 112 o.p., szkodzi interesom Skarbu Państwa. Po pierwsze, spowalnia obrót i zniechęca jego uczestników do dokonywania czynności stanowiących przedmiot opodatkowania. Po drugie, jest bardzo kosztowna, ponieważ niepotrzebnie absorbuje tysiące urzędników skarbowych, którzy w tym czasie mogliby wykonywać inne zadania wynikające z ustawy, np. ściągać zaległości podatkowych od podatników. Po trzecie,

---

<sup>27</sup> J. Petranik, *Podział spółdzielni*, Lublin 1997, s. 42 i nast.

<sup>28</sup> Według rozp. Min. Fin. z dnia 09.12.1994 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz.U. Nr 136, poz. 705 ze zm.), § 62 ust. 2 przez zorganizowaną część przedsiębiorstwa rozumie taki zespół składników materialnych i niematerialnych, który może stanowić odrębne przedsiębiorstwo, a w szczególności zakład, sklep i punkt usługowy.

rozwiązanie to jest mało efektywne, ponieważ można je łatwo obejść poprzez nabywanie środków trwałych bezpośrednio z zagranicy. Z tego punktu widzenia może ujemnie rzutować na bilans obrotów z zagranicą, ponieważ art. 112 o.p. dotyczy tylko polskich podatników. Poza tym należy podkreślić, że omawiany przepis jest sprzeczny z Konstytucją RP – w szczególności z art. 64 – ponieważ narusza fundamentalną zasadę równości podmiotów, m.in. przez to, że nakłada surowszą odpowiedzialność osób trzecich za cudze zobowiązania, tj. zobowiązania podatników. Przede wszystkim przejawia się to w waloryzacji przewidzianej w art. 119 o.p., która ogranicza się wyłącznie do przedmiotu nabycia, a nie dotyka samego zobowiązania podatkowego. Niewątpliwie ustawodawca powinien zasadniczo zmodyfikować przepisy dotyczące rozszerzania odpowiedzialności podatników na osoby trzecie poprzez znaczące ograniczenie zakresu ich działania. W szczególności dotyczy to art. 112 § 2 i art. 119 o.p., które w obecnym brzmieniu powinny być w całości uchylone. Wydaje się, że w tych sytuacjach lepszym zabezpieczeniem zobowiązań podatkowych są zabezpieczenia rzeczowe, ze względu na zakres odpowiedzialności. Poza tym są one mniej kosztowne, a jednocześnie bardziej efektywne.

Niewątpliwie pomimo swoich mankamentów zabezpieczenia rzeczowe zobowiązań podatkowych, w szczególności hipoteka, wydają się mniej zagrażać bezpieczeństwu obrotu, niż rozszerzenie odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe podatników na osoby trzecie. Szczególnie dotyczy to przypadków unormowanych w art. 112 § 2 o.p. Generalnie należy powiedzieć, że hipoteka wytrzymuje próbę czasu, nawet jako instrument zabezpieczający zobowiązania podatkowe powstające z mocy ustawy, jednakowoż pod warunkiem odpowiedniego wpisania jej w obowiązujący system prawny. Niestety, kierunek zmian przyjęty przez ustawodawcę w ustawie nowelizującej ordynację podatkową w zakresie zabezpieczeń rzeczowych, w szczególności hipoteki, zasadniczo osłabia pozycję Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do innych wierzycieli. Przejawia się to przede wszystkim w tym, że obecnie w ogóle nie może powstać hipoteka z mocy samego prawa, ponieważ ustawodawca uchylił w całości art. 66 i 67 ust. 2 ustawy o ks. wiecz. i hip. Szczególnie ten ostatni przepis stwarzał możliwość regulacji, na podstawie której powstawałaby konieczność ujawnienia hipoteki ustawowej w księdze wieczystej. Właśnie taka konstrukcja została przyjęta w pierwotnym brzmieniu ordynacji po-

datkowej poprzez wymuszenie na organach skarbowych ujawnienia hipoteki ustawowej w księdze wieczystej pod rygorem jej wygaśnięcia. Z pewnością takie rozwiązanie szło w dobrym kierunku, chociaż wymagało dopracowania polegającego na wyraźnym określeniu podstawy wpisu takiej hipoteki. Z kolei uchylenie art. 66 ustawy o ks. wiecz. i hip. uniemożliwia zaistnienie obecnie w systemie hipoteki generalnej, ponieważ ustawodawca w przepisach ordynacji podatkowej całkowicie odciął się od hipoteki ustawowej na rzecz przymusowej. Bezpośrednio potwierdza to obecne brzmienie art. 34 w związku z art. 109 ustawy o ks. wiecz i hip. Wprawdzie hipoteka zabezpieczająca zobowiązania podatkowe powstaje na wszystkich nieruchomościach dłużnika, ale w związku z tym, że jest ona przymusowa, oznacza to tylko, że obciąża osobno, a nie łącznie każdą z nieruchomości należących do dłużnika. Obecnie uchylenie art. 66 uniemożliwia wydanie przepisu szczególnego, który stanowiłby odstępstwo od zasady szczególności hipoteki. W poprzednio obowiązującym systemie hipoteka ustawowa mogła przybrać postać przymusowej, wtedy gdy podstawę wpisu stanowił tytuł wykonawczy. Dzisiaj jest to niedopuszczalne. Oznaczało to, że hipoteka ustawowa, mająca charakter generalnej, mogła nadal obciążać pozostałe nieruchomości dłużnika, a egzekucja mogła ograniczać się tylko do jednej nieruchomości. Z drugiej strony rozwiązanie przyjęte w obowiązującej ordynacji jest połowiczne, dlatego że ustawodawca nie dostosował odpowiednio przepisów k.p.c. o egzekucji z nieruchomości, w szczególności art. 1000 § 2 i art. 1025 k.p.c. Jednocześnie w art. 38 o.p. zachował w dalszym ciągu dla hipoteki przymusowej cechę charakteryzującą hipotekę ustawową. Chodzi tu o zabezpieczenie zobowiązania podatkowego przez złożenie wniosku o wpis do zbioru dokumentów, połączonego z możliwością wystąpienia organu podatkowego z wnioskiem o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości podatnika, płatnika lub inkasenta. Obecnie art. 1000 § 2 pkt 1 pozostaje martwą literą, zaś art. 1025 stanowi jedyną ochronę interesu Skarbu Państwa poprzez zachowanie tylko przywileju egzekucyjnego. Wydaje się to niewystarczające, ponieważ różnica pomiędzy rozwiązaniem poprzednim a teraźniejszym jest nadal istotna, dlatego że zabezpieczenie hipoteką dawało podstawę do prowadzenia egzekucji z nieruchomości w stosunku do każdorazowego nabywcy, co odrywało problem zabezpieczenia od egzekucji.

Aktualna konstrukcja ochrony kładzie nacisk na dochodzenie roszczenia. Najlepiej jest to widoczne na przykładzie zabezpieczenia zobowiązań podatkowych powstających *ex lege*. Akurat to ostatnie rozwiązanie zasługuje na aprobatę, ponieważ oparte jest na hipotece kaucyjnej, a więc takiej, która zabezpieczać ma wierzytelności o wysokości nie ustalonej do oznaczonej sumy najwyższej (art. 102 ustawy o ks. wiecz. i hip.). Hipoteka kaucyjna może zabezpieczać zarówno wierzytelności istniejące, jak i mogące powstać w przyszłości z określonego stosunku prawnego, w tym wypadku prawnopodatkowego. Należy przy tym pamiętać, że nie można powoływać się na wpis hipoteki kaucyjnej w celu udowodnienia wierzytelności zabezpieczonej (art. 105 ustawy o ks. wiecz. i hip.). Wierzytelności objęte takim zabezpieczeniem ze względu na konstrukcję podatku stwierdzane są zawsze decyzją określającą. Zgodnie z art. 35 o.p., decyzja ta może stanowić podstawę wpisu hipoteki, która zabezpieczać będzie zobowiązania podatkowe jedynie na czas toczącego się postępowania podatkowego, ale podstawą wszczęcia egzekucji z nieruchomości będzie dopiero tytuł wykonawczy. W pełni należy się zgodzić również z rozciągnięciem zasady wynikającej z art. 67 ustawy o ks. wiecz. i hip. na wszystkie wierzytelności, a więc także te o charakterze publicznoprawnym, jednak z uwzględnieniem omawianych wyżej zastrzeżeń.

Niewątpliwie przyjęcie zasady, że do powstania każdej hipoteki niezbędny jest wpis do księgi wieczystej, generalnie uprościło system zabezpieczania zobowiązań podatkowych, ponieważ zobowiązania powstające na skutek decyzji ustalającej zabezpieczone są hipoteką zwykłą, której podstawą wpisu jest decyzja ustalająca, a pozostałe zobowiązania powstające *ex lege* – hipoteką kaucyjną, co w obu przypadkach jest zgodne z art. 65 ust. o ks. wiecz. i hip. Krytyka aktualnej regulacji dotyczy jej połowiczności, tj. wyeliminowania z systemu hipoteki generalnej. *De lege ferenda* należałoby całościowo uregulować problematykę zabezpieczeń rzeczowych, w tym zabezpieczeń zobowiązań podatkowych, w znowelizowanym kodeksie cywilnym, ponieważ *ex definitione* są one instytucjami prawa cywilnego. Dotyczy to również hipoteki, chociaż przejściowo, do chwili nowelizacji kodeksu cywilnego, mogłaby ona być uregulowana w ustawie o księgach wieczystych i hipotece. Przepisy ordynacji powinny ograniczać się wyłącznie do określenia podstaw wpisu hipoteki w księdze wieczystej.

Dalsze prace nad hipoteką zabezpieczającą zobowiązania podatkowe powinny koncentrować się na przywróceniu jej charakteru generalnego wraz z możliwością utrzymania się zabezpieczenia w razie sprzedaży egzekucyjnej nieruchomości na podstawie k.p.c. Jednocześnie, choć jest to dyskusyjne, powyższa sytuacja powinna być wyłączona w przypadku egzekucji generalnej uregulowanej prawem upadłościowym. Na zakończenie należy z satysfakcją podkreślić, że regulacja hipoteki przyjęta w ordynacji podatkowej, wymagająca do powstania hipoteki wpisu w księdze wieczystej, powróciła do zasady, która legła u podstaw wielkiego osiągnięcia polskiej myśli prawniczej, tj. prawa o przywilejach i hipotekach z dnia 13.06.1825 r.