



Rejent * rok 14 * nr 10(162)
październik 2004 r.

Polemiki i refleksje

Zastaw skarbowy na rzeczach ruchomych w prawie polskim¹

Prawa zastawnicze znano od czasów rzymskich i już wtedy służyły do zabezpieczania zobowiązania obywateli z tytułu danin publicznych należnych państwu.

W Polsce po 1945 r. obowiązywał zastaw ustawowy na podstawie dekretu z 1946 r. o zobowiązaniach podatkowych. Został on zastąpiony ustawą z dnia 19.12.1980 r. o tej samej nazwie. Na podstawie jej art. 49 Skarb Państwa z tytułu zobowiązań podatkowych miał ustawowe prawo zastawu na wszystkich przedmiotach służących podatnikowi do prowadzenia działalności zarobkowej, i to niezależnie od tego, czyją własnością były przedmioty, jeżeli zostały zajęte w firmie podatnika. Przepis budził wiele wątpliwości, często bowiem osoba trzecia, nie będąca dłużnikiem, stawała się odpowiedzialna za cudzy dług tylko dlatego, że należąca do niej rzecz znajdowała się w zakładzie dłużnika. Przepis ten stanowił zatem, że zastaw powstawał z mocy samej ustawy, bez konieczności wpisu do rejestru. Rozwiązanie to było przedmiotem krytyki, ponieważ w sytuacji, gdy owa rzecz była własnością osoby trzeciej, np. wynajmującego, wydierżawiającego, właściciela oddającego rzecz w użytko-

¹ Rozważania na tle monografii P. C z e r s k i e g o, *Zastaw skarbowy jako forma zabezpieczenia należności podatkowych*, Kraków 2003.

wanie itp., stawała się ona odpowiedzialna rzeczowo za cudzy dług. W rezultacie mogła stracić tę rzecz². Problemem też była jawność tego prawa. Otóż, zastaw ustawowy, powstający na podstawie art. 49 u.z.p., nie musiał być wpisywany do żadnego rejestru, a w szczególności wpis ten nie wywierał konstytutywnego skutku. Był to zatem zastaw tajny³. W związku z tym istniał problem, w jaki sposób zabezpieczyć zastawem wierzycelność podatkową. Sytuację tę zmieniła ustawa z dnia 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.). Zawiera ona, podobnie jak poprzednia, przepisy dotyczące zastawu zabezpieczającego zobowiązania podatkowe Skarbu Państwa, jednak na innej zasadzie, wprowadzając do obowiązującego porządku prawnego nowy typ zastawu, który może powstać bez woli zastawcy, z inicjatywy organu podatkowego, przez wpis do rejestru. Zastaw ten nazwano „skarbowym”, choć wydaje się, że właściwsza nazwa to „zastaw skarbowy rejestrowy”⁴ lub nawet „przymusowy”⁵. Nie ma bowiem już obecnie wątpliwości, że zastaw ten powstaje poprzez wpis do rejestru zastawów, prowadzonych przez urzędy skarbowe. Wpis ma zatem charakter konstytutywny. Zastaw powstaje także bez zgody, a nawet wbrew woli właściciela rzeczy (podatnika, płatnika lub inkasenta). Skoro zatem w procesie powstania tego prawa istnieją dwa elementy – jeden charakterystyczny dla zastawu rejestrowego, drugi dla hipoteki przymusowej, to zastaw powinien nosić nazwę zastawu skarbowego przymusowego. Zresztą jest to jedyny w prawie polskim wypadek zastawu przymusowego. Nie wydaje się możliwe *de lege lata* ustanowienie np. przez sąd w trybie art. 730 k.p.c. zastawu przymusowego. Jak stwierdził bowiem zasadnie E. Wengerek, przepisy

² J. G o ł a c z y Ń s k i, *Przewłaszczenie na zabezpieczenie. Przedmiot, konstrukcja, dopuszczalność, wykonanie, praktyka*, Poznań-Kluczbork 1998, s. 268 i nast.; t e n ż e, *Zastaw na rzeczach ruchomych*, Warszawa 2002, s. 274.

³ W literaturze francuskiej używa się takiej nazwy dla tych zastawów lub hipotek, które mogą powstać bez potrzeby ich ujawnienia (*le gage tacite*); patrz więcej J. G o ł a c z y Ń s k i, *Zastaw na rzeczach ruchomych w prawie francuskim i prawie polskim*, KPP 1999, nr 3, s. 536; t e n ż e, *Zastaw nieposesoryjny oraz hipoteki i przywileje na ruchomościach w prawie francuskim*, Rejent 2003, nr 5, s. 70 i nast.

⁴ I. K r a w c z y k, *Zastaw skarbowy w projekcie ustawy – Ordynacja podatkowa*, Mo.Pod. 1995, nr 12, s. 361.

⁵ J. G o ł a c z y Ń s k i, *Zastaw na rzeczach...*, s. 273-274.

kodeksu postępowania cywilnego nie regulują zabezpieczeń wierzytelności, a jedynie postępowanie zmierzające do ich ustanowienia⁶.

Uregulowanie instytucji zastawu skarbowego w przepisach prawa podatkowego jest bardzo skromne, co nie pozwala na rozwiązanie wielu pojawiających się problemów jurydycznych, dotyczących np. zmian fizycznych, którym może podlegać przedmiot zabezpieczenia, zakresu zabezpieczenia wierzytelności, przejścia własności przedmiotu zastawu skarbowego na osobę trzecią itd.

Według P. Czerskiego, podobieństwo nazewnictwa pomiędzy zastawem skarbowym i zastawami cywilnoprawnymi stanowi wskazówkę, że pozostałych uregulowań należy szukać w aktach prawnych z zakresu prawa prywatnego. Przepisy prawa prywatnego znajdują co do zasady odpowiednie zastosowanie do instytucji zastawu skarbowego, został on bowiem ukształtowany przez ustawodawcę podatkowego jako ograniczone prawo rzeczowe. Odpowiednie stosowanie przepisów prawa cywilnego do zastawu skarbowego musi każdorazowo uwzględniać różnice między istotą i celami prawa podatkowego i prawa cywilnego⁷.

Należy uznać, że nie jest zasadne przeciwstawienie zastawu skarbowemu „zastawom cywilnoprawnym”. Zastaw skarbowy jest zastawem, ograniczonym prawem rzeczowym i dlatego jest instytucją prawa cywilnego. Nie ma przy tym znaczenia, w jakim akcie normatywnym dokonano regulacji, chociaż celem jego istnienia jest zabezpieczenie jedynie określonej grupy wierzytelności, wierzytelności, których źródłem nie jest stosunek cywilnoprawny, a administracyjnoprawny. Odnotować oczywiście można, że przepisy ordynacji podatkowej w sposób odmienny regulują powstanie, przedmiot i pierwszeństwo zastawu skarbowego, aniżeli przepisy kodeksu cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów lub przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Istotnym jest zatem rozstrzygnięcie, czy do zastawu skarbowego mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego o zastawie na rzeczach ruchomych i prawach.

P. Czerski twierdzi, że zastaw skarbowy, wykazując znaczne podobieństwo do zastawu uregulowanego w ustawie o zobowiązaniach podatkowych z 1980 r., nie ma jednak charakteru zastawu ustawowego,

⁶ E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, Warszawa 1972.

⁷ P. Czerski, *op. cit.*, s. 12-13.

jako że nie powstaje on *ex lege*, lecz w wyniku wpisu do właściwego rejestru. Stąd, jego zdaniem, w obecnym stanie prawnym nie ma podstaw do uznania, że przepisy regulujące „cywilnoprawny zastaw” rejestrowy mogą być stosowane odpowiednio do zastawu skarbowego⁸.

Powstaje jednak problem, jakie przepisy prawa cywilnego winny być stosowane odpowiednio do zastawu skarbowego, a mianowicie – przepisy kodeksu cywilnego o zastawie na rzeczach ruchomych i prawach czy także przepisy ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Skoro autor uważa, że zastaw ten przypomina także zastaw rejestrowy, to nie sposób pominąć poszukiwanie także tej analogii. Otóż, istotnie do powstania zastawu skarbowego niezbędne jest spełnienie łącznie dwóch warunków, mających charakter prawny – *conditio iuris*. Dotyczy to wydania i doreczenia decyzji na podstawie art. 44 o.p. oraz wpisu do rejestru, który ma charakter konstytutywny, co wynika z przepisu art. 42 § 1 o.p. Zastaw skarbowy wykazuje zatem duże podobieństwo do zastawu ustawowego, powstaje bowiem bez zgody właściciela rzeczy lub uprawnionego do praw majątkowych. Cechą jednak zbliżającą zastaw skarbowy do zastawu rejestrowego jest brak obowiązku posiadania rzeczy przez zastawnika. Tak więc powstanie zastawu skarbowego nie jest uwarunkowane wydaniem rzeczy zastawnikowi, pozostaje ona nadal we władaniu właściciela, umożliwiając mu dalsze prowadzenie działalności będącej źródłem dochodu podatkowego.

Ordynacja podatkowa w art. 41 § 1 stanowi, że zastaw skarbowy przysługuje Skarbowi Państwa z tytułu zobowiązań podatkowych, wynikających z treści art. 21 §1 pkt 2 oraz z tytułu zaległości podatkowych w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. Zastaw ten przysługuje na:

1) wszystkich będących własnością podatnika rzeczach ruchomych służących do prowadzenia działalności gospodarczej, wykonywania wolnego zawodu oraz na zbywalnych prawach majątkowych związanych z prowadzoną działalnością,

2) innych niż wymienione w pkt 1 rzeczach ruchomych będących własnością podatnika oraz na nie będących przedmiotem hipoteki zby-

⁸ *Ibidem*, s. 45-46.

⁹ J. Gołaczyński, *op. cit.*, s. 276-278.

walnych prawach majątkowych, jeżeli wartość poszczególnych rzeczy lub praw wynosi co najmniej 10 000 zł.

Z powyższego wynika, że przy ustanowieniu zastawu skarbowego na rzeczach wskazanych w punkcie 1 ww. przepisu dopuszczalne jest ich obciążenie, niezależnie od wartości poszczególnych rzeczy, natomiast obciążenie innych rzeczy stanowiących własność podatnika (płatnika lub inkasenta) jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy wartość poszczególnych rzeczy przekracza 10 000 zł. Sytuacja ta występuje przy szacunkowym określeniu podstawy opodatkowania (art. 21 o.p.), a także przy ustalaniu wysokości dochodu z nieujawnionych źródeł lub nieznajdujących pokrycia w źródłach ujawnionych. Zastaw skarbowy może więc być ustanowiony na rzeczach ruchomych i prawach majątkowych podatnika, płatnika i inkasenta, co także oznacza, że nie może być ustanowiony na rzeczach będących własnością osób trzecich⁹.

Wychodząc z założenia, że zastaw pełni nadal funkcję zastawu ustawowego uregulowanego w art. 49 u.z.p., również obecnie należy go traktować jak zastaw ustawowy. Tym bardziej, że ustawa z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, w art. 27 ust. 3 i 4 nadal posługuje się pojęciem zastawu ustawowego, choć każe stosować do tego zastawu odpowiednio przepisy ordynacji podatkowej o zastawie skarbowym. Zastaw ten, mimo swej nazwy, podlega także wpisowi do rejestru zastaw skarbowych. Skoro zatem zastaw skarbowy może być nadal traktowany, ze względu na funkcję, jaką realizuje, jak zastaw ustawowy, to zasadnym jest stosowanie w kwestiach nieuregulowanych w ordynacji podatkowej przepisów kodeksu cywilnego o zastawie na rzeczach ruchomych i prawach (art. 306-325) odpowiednio¹⁰.

P. Czerski *de lege lata* stwierdza, że dokonana w przepisach ordynacji podatkowej zmiana charakteru prawnego zastawu zabezpieczającego zobowiązania podatkowe Skarbu Państwa z ustawowego na rejestrowy, powinna zostać oceniona pozytywnie. Ujawnienie zastawu skarbowego w rejestrze publicznym stanowi większą ochronę obrotu prawnego niż ma to miejsce w przypadku zastawu ustawowego. Autor podnosi jednocześnie, że obecna regulacja zastawu skarbowego nie pozwala na pełną realizację jej funkcji zabezpieczającej. Odnosząc się krytycznie do braku

¹⁰ *Ibidem*, s. 283.

prawidłowej synchronizacji przepisów ordynacji podatkowej z innymi aktami prawnymi, formułuje szereg uwag *de lege ferenda*.

Po pierwsze, niezbędne jest określenie relacji pomiędzy unormowaniami kodeksu cywilnego a przepisami regulującymi zastaw skarbowy. Może to nastąpić, zdaniem autora, przez wskazanie w art. 326 k.c., że przepisy o zastawie znajdują odpowiednie zastosowanie również do zastawu skarbowego lub, co wydaje się lepszym rozwiązaniem, zawarcie w ordynacji podatkowej przepisu nakazującego odpowiednie stosowanie do zastawu skarbowego uregulowań kodeksu cywilnego, odnoszących się do rzeczy ruchomych, ograniczonych praw rzeczowych w tym zastawie, a także przepisów właściwych ustaw, dotyczących zbywalnych praw majątkowych.

P. Czerski opowiada się także za dokonaniem zmian przepisów, które, odsyłając do zabezpieczenia zastawem należności podatkowych, posługują się dalej pojęciem zastawu ustawowego. Dotyczy to głównie art. 20 ust. 2 u.o. zas.rej.i rej.zast., nie uwzględniającego rzeczywistego charakteru prawnego zastawu skarbowego. Winien on, zdaniem autora, zostać wykreślony, ponieważ powieliła inne obowiązujące uregulowania, w tym dotyczące pierwszeństwa zabezpieczeń rzeczowych.

Doprecyzowania wymaga także charakter prawny zastawu uregulowanego w art. 27 ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego oraz w art. 49b ustawy o rehabilitacji. Winno to nastąpić, według P. Czerskiego, przez wykreślenie użytego w tych przepisach słowa „ustawowym”, bo sugeruje ono powstawanie zabezpieczeń zastawniczych *ex lege*.

Autor jest zwolennikiem zdefiniowania w sposób pełny, na wzór art. 306 k.c., prawa zastawu skarbowego. Sugeruje także, że w regulacjach ordynacji podatkowej zastaw skarbowy mógłby zostać nazwany *expressis verbis* ograniczonym prawem rzeczowym. Uważa również za dyskusyjną celowość utrzymania w art. 41 § 1 o.p. zastrzeżenia dotyczącego możliwości obciążania zastawem skarbowym jedynie przedmiotów o wartości jednostkowej wynoszącej co najmniej 10 000 zł¹¹.

Odnosząc się do zaprezentowanych wyżej uwag *de lege ferenda* autora, należy stwierdzić, że w pełni zasadny jest pogląd o potrzebie ustawowego uregulowania związku między regulacją zastawu skarbowego zawartą

¹¹ P. Czerski, *op. cit.*, s. 184-186.

w ordynacji podatkowej, kodeksie cywilnym i innych ustawach. Wydaje się, że lepsza jest propozycja, aby w przepisie art. 326 k.c. dodać sformułowanie o odpowiednim stosowanie przepisów kodeksu cywilnego o zastawie do zastawu skarbowego. Nie wydaje się bowiem trafnym, aby pozakodeksowa regulacja (ordynacja podatkowa) określała zakres stosowania kodeksu cywilnego.

Uważam także za w pełni uzasadniony postulat, aby ustawodawca uporządkował siatkę pojęciową w obrębie zastawu przymusowego, powstającego dla zabezpieczenia wierzytelności podatkowych oraz z tytułu ubezpieczeń społecznych. Dalsze istnienie nazwy „zastaw ustawowy” w ustawie o systemie ubezpieczenia społecznego z 1998 r. oraz w ustawie o rehabilitacji powoduje bowiem wątpliwość, z jakim zastawem mamy do czynienia. Zastaw ten winien być nazwany zastawem skarbowym i choć nie zabezpieczenia należności Skarbu Państwa, to jednak dla ujednolicenia terminologii nazwa ta powinna stanowić zbiorcze określenie tych zastawów, do których stosuje się przepisy ordynacji podatkowej. Podobnie należy nazwać zastaw ustawowy z art. 49B ustawy o rehabilitacji.

Nie można natomiast zgodzić się z poglądem autora, że w ordynacji podatkowej konieczne jest wskazanie definicji zastawu skarbowego na wzór art. 306 k.c. oraz aby wyraźnie wskazać, że zastaw skarbowy jest ograniczonym prawem rzeczowym. Skoro zastaw skarbowy jest zastawem, a tego przecież nikt nie kwestionuje, to zgodnie z art. 244 k.c. jest ograniczonym prawem rzeczowym. Przepis ten bowiem nie wymienia określonych typów zastawów, choć ostatnio w ustawodawstwie pojawiła się tendencja do odrębnego wymieniania np. zastawu rejestrowego czy skarbowego¹². Trudno zresztą sobie wyobrazić, aby ustawa regulująca prawo publiczne określała, jakie prawo jest prawem rzeczowym ograniczonym. Ponadto ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów nie reguluje zastawu rejestrowego, jak czyni to art. 306 k.c., na potrzeby zastawu na rzeczach ruchomych i prawach. Należy pamiętać, że przepis art. 308 k.c. wyraźnie odsyła do odrębnych przepisów w przypadku zastawu rejestrowego. Skoro zatem także zastaw rejestrowy nie ma odpowiednika art. 306, to tym bardziej nie ma takiej potrzeby w przypadku

¹² Np. art. 130 ustawy z dnia 28.02.2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze.

zastawu skarbowego. Wyłączenie zastawu skarbowego w ogóle spod regulacji prawa cywilnego mogłoby uzasadniać jedynie taki postulat.

Dalsza kwestia poruszona przez P. Czernskiego dotyczy stron stosunku prawnego zastawu rejestrowego. Stronami stosunku prawnego zastawu skarbowego są: zastawca i zastawnik. Podatnik, zgodnie z art. 26 o.p., odpowiada całym swoim majątkiem za zapłatę podatków ustalonych w zobowiązaniach podatkowych. Ustawa, nakładając obowiązek podatkowy na określony podmiot, przesądza jednocześnie, że będzie on – w przypadku przekształcenia tego obowiązku w zobowiązanie – odpowiadał również za dług podatkowy, wynikający ze stosunku zobowiązaniowego.

Płatnik na podstawie art. 27 § 1 o.p. ponosi także odpowiedzialność całym swoim majątkiem za niepobranie podatku, zaniżenie ustalonej wysokości oraz niedotrzymanie terminu jego wpłaty. Obowiązki podatnika w tym zakresie są takie same jak inkasenta, przy czym inkasent, podobnie jak podatnik i płatnik, odpowiada całym swoim majątkiem za pobrane, a nie wpłacone w terminie podatki.

Należy podkreślić, że każdy zastawca jest odpowiedzialny osobiście za zobowiązanie podatkowe, a dodatkowe zabezpieczenie rzeczowe wzmacnia gwarancję wykonania tego zobowiązania.

Skarb Państwa jest uprzywilejowany z tytułu realizacji należności podatkowych. Do czasu nowelizacji ordynacji podatkowej, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2003 r., zastaw skarbowy, podobnie jak zastaw ustawowy, mógł być ustanawiany wyłącznie w celu zabezpieczenia zobowiązań podatkowych na rzecz Skarbu Państwa i państwowej osoby prawnej, jaką stał się Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Nie można więc było ustanowić zastawu skarbowego z tytułu zobowiązań podatkowych na rzecz gminy, np. z tytułu podatku rolnego, podatku od nieruchomości¹³.

Ten stan prawny zmienił się z dniem 01.01.2003 r. w wyniku wspomnianej wyżej nowelizacji ordynacji podatkowej z dnia 12.09.2002 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1387), która umożliwiła zabezpieczanie zastawem skarbowym również należności podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.

¹³ J. Gołaczyński, *op. cit.*, s. 278-279.

Przed tą nowelizacją formułowane były często sprzeczne opinie w kwestii możliwości obciążania zastawem skarbowym rzeczy lub praw objętych wspólnością łączną. Taką wspólność stanowi np. ustawowa wspólność majątkowa małżeńska.

Ordynacja podatkowa w art. 29 § 1 przyjmuje zasadę, że osoby pozostające w związku małżeńskim ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe całym swoim majątkiem wspólnym oraz odrębnym. Prezentowany był także pogląd, że ustanowienie zastawu skarbowego może mieć miejsce tylko w stosunku do rzeczy stanowiących majątek wspólny podatnika (płatnika i inkasenta) oraz jego współmałżonka. Mimo ustanowienia przez przepis art. 111 § 1 o.p. osobistej odpowiedzialności członków rodziny za zobowiązania podatkowe podatnika (płatnika lub inkasenta), odpowiedzialność ta nie będzie miała jednak charakteru rzeczowego.

Zastaw skarbowy z mocy przepisu art. 41 § 1 o.p. jest zatem dopuszczalny na będących własnością podatnika (płatnika lub inkasenta) rzeczach ruchomych, służących do działalności gospodarczej oraz na innych niż wyżej wymienione rzeczach ruchomych, których wartość jednostkowa wynosi co najmniej 10 000 zł. Z powyższego wynika, że zastaw skarbowy nie przysługuje na rzeczach ruchomych lub prawach zbywalnych majątkowych członków rodziny podatnika. Także Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8.11.2000 r. III CZP 33/00 (OSN 2001, nr 4, poz. 55) wypowiedział się na tle hipoteki ustawowej, powstającej na podstawie art. 34 § 1 o.p., przeciwko możliwości obciążania hipotecznego, a więc zastawniczego *sensu largo* przedmiotu objętego wspólnością ustawową podatnika (płatnika i inkasenta) oraz jego małżonka.

Pogląd o niedopuszczalności ustanowienia zastawu skarbowego na przedmiocie majątku wspólnego małżonków wyraził także J. Zdanowicz, uzasadniając swoje stanowisko tym, że w czasie małżeństwa nie jest możliwe ustalenie w ich majątku wspólnym udziałów poszczególnych małżonków¹⁴.

Odmienney pogląd, choć w zakresie hipoteki ustawowej, przedstawił J. Pisuliński. Opierając się na istnieniu odpowiedzialności osobistej małżonka podatnika (płatnika lub inkasenta) za zobowiązania podatkowe,

¹⁴ J. Zdanowicz, *Zastaw skarbowy*, Mo.Pod. 1999, nr 6, s. 11.

wyprowadza wniosek, że hipoteka ustawowa obciążać może zarówno majątek odrębny, jak i majątek wspólny małżonka dłużnika, bez potrzeby wydawania decyzji o jego odpowiedzialności¹⁵.

W dyskusji tej rację ma J. Pisuliński twierdząc, że zastaw skarbowy jest możliwy na rzeczach ruchomych objętych wspólnością majątkową małżonków, a także na rzeczach stanowiących majątek odrębny małżonka podatnika (płatnika lub inkasenta)¹⁶.

Aktualne regulacje, obowiązujące od 1.01.2003 r. w znowelizowanej ordynacji podatkowej (art. 41 § 1 i 3), rozstrzygają ostatecznie wcześniejsze kontrowersje i wyraźnie wskazują na dopuszczalność obciążania zastawem skarbowym rzeczy ruchomych i praw majątkowych, stanowiących przedmiot współwłasności łącznej podatnika (płatnika i inkasenta), a także następcy prawnego i osoby trzeciej, odpowiedzialnych za zobowiązania podatkowe, oraz ich małżonków.

Wnioskowanie *a contrario* z tych przepisów, jak twierdzi P. Czerski, pozwala na twierdzenie, że możliwość ustanowienia zastawu skarbowego nie dotyczy innych przypadków współwłasności łącznej, a w szczególności współwłasności obejmującej wspólników spółki cywilnej¹⁷.

Polemizując z tym ostatnim poglądem, należy stwierdzić, że zachodziła możliwość obciążenia zastawem skarbowym przedmiotów objętych współwłasnością łączną w przypadku spółki cywilnej w poprzednim stanie prawnym, tj. przed dniem 01.01.2003 r. Ustanowienie bowiem zastawu skarbowego na rzeczach stanowiących przedmiot współwłasności łącznej wspólników spółki osobowej (cywilnej, jawnej, komandytowej, komandytowo-akcyjnej) jest możliwe, jeśli zobowiązanie podatkowe dotyczy działalności spółki. Nie jest jednak możliwa odpowiedzialność wspólników spółki osobowej za zobowiązania innego wspólnika, ponieważ do odpowiedzialności osób trzecich – a tak są traktowani, zgodnie z art. 107 § 1 o.p., wspólnicy tych spółek – nie stosuje się przepisów o zastawie skarbowym¹⁸.

¹⁵ J. Pisuliński, *Hipoteka ustawowa w ordynacji podatkowej*, Rejent 2000, nr 5, s. 112-113.

¹⁶ Patrz więcej J. Gołaczyński, *op. cit.*, s. 281.

¹⁷ P. Czerski, *op. cit.*, s. 114.

¹⁸ J. Gołaczyński, *op. cit.*, s. 281.

W przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością udział w niej, zgodnie z regulacją art. 180 k.s.h., ma charakter prawa majątkowego, zbywalnego, a więc może zostać obciążony zastawem skarbowym. W doktrynie prawa cywilnego dominującym jest pogląd, że tylko cały udział w spółce z o.o. może zostać obciążony zastawem skarbowym¹⁹. Niemniej, zdaniem P. Czernieckiego, nie można wykluczyć dopuszczalności ustanowienia zastawu skarbowego wyłącznie na niektórych, autonomicznie zbywalnych uprawnieniach, wynikających z udziału w spółce z o.o.²⁰ Przykładem mogą tu być powstałe i wymagalne już uprawnienia do zysku, ponieważ w szczególności prawo do zysku jest *sui generis* wierzytelnością²¹. Obciążenie jednym prawem zastawu skarbowego większej liczby udziałów tego samego wspólnika w spółce z o.o. skutkuje powstaniem łącznego zastawu skarbowego na prawach.

Na podstawie przepisu art. 42 § 1 o.p. „zastaw skarbowy powstaje z dniem wpisu do rejestru zastawów skarbowych”. Treść tego przepisu jest nieprecyzyjna, przyjmuje się bowiem, i tak jest w rzeczywistości, że zastaw skarbowy powstaje „z chwilą” wpisu do rejestru zastawów skarbowych. Określenie tej chwili ma istotne znaczenie dla ustalenia np. pierwszeństwa wpisów dwóch zastawów skarbowych na tym samym przedmiocie. Problem ten doprecyzowuje zał. Nr 1 do rozporządzenia w sprawie rejestru zastawów skarbowych, wskazujący, aby rejestr zastawów skarbowych określał „datę ustanowienia zastawu”²².

Organ podatkowy, podejmując postępowanie o ustanowienie zastawu skarbowego na podstawie art. 45 o.p., dokonuje spisu rzeczy lub praw majątkowych, które mogą być przedmiotem zastawu skarbowego. Sposób dokonania tego spisu określa art. 39 § 1 i 2 o.p. Umożliwia on jednocześnie żądanie od podatnika (płatnika lub inkasenta) wyjawienia majątku ruchomego, nieruchomego, a także praw majątkowych.

Na podstawie powyższego postępowania organ podatkowy wydaje decyzję:

¹⁹ A. K i d y b a, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2001, s. 299.

²⁰ P. C z e r n i e c k i, *op. cit.*, s. 112.

²¹ E. N i e z b e c k a, A. J a k u b e c k i, J. M o j a k, *Prawne zabezpieczenie wierzytelności bankowych*, Kraków 2000, s. 336.

²² P. C z e r n i e c k i, *op. cit.*, s. 122-123.

- 1) określającą wysokość zobowiązania podatkowego,
- 2) wskazującą wysokość zaległości podatkowej,
- 3) określającą odpowiedzialność podatkową płatnika lub inkasenta.

Pierwsza ma charakter konstytutywny i dla jej ważności musi zostać doręczona podatnikowi. W drugim przypadku decyzja ma charakter deklaratoryjny i wg jednego z poglądów, z uwagi na taki właśnie charakter, nie ma obowiązku jej doręczenia. Jednak pogląd ten pozostaje w wyraźnej sprzeczności z obowiązkiem doręczenia każdej decyzji, określonym w art. 44 pkt 2 o.p. Decyzja wynikająca z punktu 3 jest wydawana, gdy płatnik lub inkasent nie wywiązują się z obowiązku pobrania podatku lub nie wpłaca pobranego podatku w terminie²³.

Funkcją rejestru zastawów skarbowych jako rejestru publicznego jest opisywanie w nich aktualnego stanu prawnego rzeczy i praw obciążonych zastawem skarbowym. Zgodnie z art. 43 § 1 o.p., naczelnicy urzędów skarbowych prowadzą rejestry zastawów skarbowych, natomiast minister właściwy do spraw finansów publicznych, zgodnie z art. 43 § 2 o.p., Centralny Rejestr Zastawów Skarbowych²⁴.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 04.03.2001 r. (Dz.U. Nr 40, poz. 463) określa, że przekazywanie informacji z rejestrów zastawów skarbowych do Centralnego Rejestru Zastawów Skarbowych następuje nie później niż następnego dnia po dokonaniu wpisu do rejestru zastawów skarbowych. Regulacja ta wprowadza zasadę jawności formalnej rejestrów zastawów skarbowych, umożliwiającą osobie zainteresowanej uzyskanie szybkiej informacji o powstaniu określonego zabezpieczenia²⁵.

W pełni należy podzielić wnioski *de lege ferenda* P. Czerskiego dotyczące organizacji rejestru pasatów skarbowych. Obecne uregulowania dotyczące organizacji rejestrów, a zwłaszcza zasad jawności formalnej i jawności materialnej rejestrów, mogą budzić poważne wątpliwości. Nie rozstrzygnięto mianowicie zagadnienia możliwości przeglądania rejestrów zastawów skarbowych oraz ograniczono w znaczący sposób możliwość uzyskiwania wypisów z tych rejestrów.

Zasada jawności formalnej rejestru ma istotne znaczenie, bowiem jej pełne wprowadzenie warunkuje także zrealizowanie drugiej z zasad, a mian-

²³ J. Gołaczyński, *op. cit.*, s. 286.

²⁴ P. Czerski, *op. cit.*, s. 129.

²⁵ J. Gołaczyński, *op. cit.*, s. 287.

nowicie zasady jawności materialnej rejestru²⁶. Wymieniona zasada zakłada zgodność stanu widniejącego w rejestrze z rzeczywistym stanem prawnym. Określamy to systemem tzw. jawności materialnej²⁷. Wymieniona zasada jawności materialnej rejestru oznacza, z jednej strony, domniemanie powszechnej znajomości danych uwidocznionych w rejestrze, z drugiej zaś, domniemanie ich prawdziwości²⁸.

Na tle przedstawionych wcześniej wątpliwości P. Czernski postuluje szereg zmian w dotychczasowych unormowaniach ordynacji podatkowej. Uważa przede wszystkim, że do ordynacji podatkowej powinien zostać wprowadzony przepis określający, że rejestry zastawów skarbowych są jawne. Celowym wydaje się także umożliwienie przeglądania treści rejestrów i uzyskiwania z nich wypisów wszystkim podmiotom, które wyrażą taką wolę, tzn. wprowadzenie uregulowań rozszerzających jawność formalną tych rejestrów na wzór art. 37 zas.rej.i rej.zast. Istotnie, należy dokonać takiej zmiany w ordynacji podatkowej, aby rejestr zastawów skarbowych odpowiadał warunkom określonym w art. 38 zas.rej.i rej.zast. Chodzi tu o wspomniany wyżej przepis, obejmujący domniemanie o powszechnej znajomości wpisów oraz domniemanie o ich prawdziwości, a więc zgodności z rzeczywistym stanem prawnym, a także uniemożliwiający powoływanie się na nieznanomość danych uwidocznionych w rejestrze.

Zmiany wymaga też kwestia pierwszeństwa zastawu skarbowego i zwykłego. Zasadnym wydaje się w tej kwestii wyłączenie normy art. 310 k.c., stanowiącej odstępstwo od zasady *prior tempore potior iure*. Proponowane w tym względzie rozwiązanie, to wprowadzenie do ordynacji podatkowej jednego przepisu ogólnego na wzór art. 15 zas.rej.i rej.zast., w myśl którego ograniczone prawo rzeczowe powstałe później nie może być wykonywane przed ustanowionym wcześniej zastawem skarbowym.

Wprowadzenie tego przepisu mogłoby zastąpić uregulowania art. 42 § 2 i 4 o.p., dotyczące zastawu skarbowego.

²⁶ S. Rudnicki, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 2000, s. 30.

²⁷ S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 41.

²⁸ J. Szauchałowicz, [w:] *Kodeks cywilny z komentarzem*, t. I, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 1997, s. 663.

Podstawowym następstwem ustanowienia zastawu skarbowego, gdy nie nastąpi wcześniej zaspokojenie należności zabezpieczonej zastawem skarbowym, jest poddanie się zastawcy egzekucji z rzeczy będącej przedmiotem zabezpieczenia.

Do czasu wyżej wspomnianej nowelizacji ordynacji podatkowej, tj. do dnia 01.01.2003 r., brak było w prawie podatkowym uregulowania, w jakim postępowaniu egzekucyjnym powinna nastąpić realizacja zastawu skarbowego. Mogły tu wchodzić w grę dwa rodzaje egzekucji – sądowa i administracyjna, bowiem zastaw skarbowy jako ograniczone prawo rzeczowe jest konstrukcją prawną mocno umiejscowioną w prawie cywilnym.

Rozstrzygnięto tę wątpliwość w wyniku wspomnianej nowelizacji ordynacji podatkowej, dodając § 7 do art. 42. Zgodnie z jego treścią, „zaspokojenie przedmiotu zastawu skarbowego następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. Trzeba jednak pamiętać, że przepis art. 42 § 7 o.p. wyraża zasadę ogólną, od której przepisy szczególne mogą przewidywać wyjątki. W określonych sytuacjach, w trakcie przymusowej realizacji zastawu skarbowego, możliwe będzie zastosowanie przepisów postępowania cywilnego, określających przebieg egzekucji sądowej. Częstym zjawiskiem jest bowiem zbieg egzekucji administracyjnej i sądowej do tego samego przedmiotu. Gdy mamy do czynienia z realizacją zastawu skarbowego, zastosowanie ma tu art. 62 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, stwierdzający, że „w przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej i egzekucji sądowej do tej samej nieruchomości, rzeczy albo prawa majątkowego lub niemajątkowego, organ egzekucyjny wstrzymuje czynności egzekucyjne na wniosek wierzyciela, zobowiązanego lub z urzędu i przekazuje akta egzekucji administracyjnej sądowi rejonowemu, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego”.

Zagadnienie to w sposób bardziej precyzyjny reguluje art. 773 § 1 k.p.c., stwierdzający, że „w przypadku zbiegu egzekucji administracyjnej i sądowej co do tej samej rzeczy lub prawa majątkowego, administracyjny organ egzekucyjny i komornik wstrzymują czynności egzekucyjne na wniosek wierzyciela, dłużnika lub z urzędu i przekazują akta egzekucji administracyjnej i sądowej sądowi rejonowemu, w którego okręgu wszczęto egzekucję, w celu rozstrzygnięcia, który organ egzekucyjny – sądowy czy administracyjny ma dalej prowadzić łącznie egzekucje w trybie wła-

ściwym dla danego organu. Sąd wydaje postanowienie w terminie 14 dni, biorąc pod uwagę stan każdego z postępowań egzekucyjnych, a jeżeli są one w równym stopniu zaawansowane, wysokość egzekwowanych należności i kolejność ich zaspokojenia, z zastrzeżeniem § 2. Równocześnie sąd postanawia, jakie już dokonane czynności egzekucyjne pozostają w mocy”.

Decydujące znaczenie dla zagadnienia zabezpieczeń rzeczowych ma treść art. 773 § 2 k. p. c. w brzmieniu: „jeżeli egzekucje są prowadzone w celu zrealizowania zastawu rejestrowego lub skarbowego, łączne prowadzenie egzekucji przejmuje organ egzekwujący należność korzystającą z pierwszeństwa zaspokojenia”.

Zaspokojenie należności podatkowych zabezpieczonych zastawem skarbowym następuje w ramach 5 kategorii uszeregowania podziału sumy uzyskanej z egzekucji, mieszczącej się w pojęciu „zabezpieczenia przez wpisanie do innego rejestru”²⁹.

Zastaw skarbowy nie jest jeszcze powszechnie wykorzystywany dla zabezpieczenia zobowiązań podatkowych Skarbu Państwa, częściej powstaje na skutek decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Świadczą o tym m.in. badania przeprowadzone w 2001 r. w jednym z urzędów skarbowych we Wrocławiu. W większości badanych wpisów zastaw skarbowy był ustanowiony na samochodach, a tylko w kilku przypadkach na innych ruchomościach. Należy zauważyć, że zastaw skarbowy nie zapewnia, jak dotychczas, zastawnikowi oczekiwanych rezultatów.

Egzekucja sądowa z rzeczy obciążonej zastawem skarbowym daje Skarbowi Państwa przywilej egzekucyjny, wyprzedzający kolejność zaspokojenia należną zastawnikowi. W przypadku równoczesnego obciążenia przedmiotu zastawem skarbowym i rejestrowym, niezależnie od terminu ustanowienia każdego z tych zastawów, pierwszeństwo przysługiwać będzie zastawowi rejestrowemu, ze względu na uszeregowanie wiarytelności zabezpieczonej zastawem rejestrowym w wyższej kategorii podziału sumy uzyskanej z egzekucji. Trzeba również zwrócić uwagę, że w przypadku zastawu skarbowego nie ma możliwości pozaegzekucyjnego zaspokojenia zabezpieczonych nim należności.

²⁹ P. Czerski, *op. cit.*, s. 186-187.

Pozytywną cechą zastawu skarbowego jest zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa, w sytuacji gdy zastawca zbywa przedmiot zastawu skarbowego osobie trzeciej, która odpowiada za dług tylko rzeczą obciążoną³⁰.

Institucja zastawu skarbowego ma szansę wypełniania w przyszłości poważniejszej roli w zabezpieczaniu należności podatkowych, zwłaszcza po usunięciu wskazanych wyżej niedoskonałości legislacyjnych.

Należy uznać, że P. Czernski w swojej monografii jako pierwszy w sposób pełny wypowiedział się w polskiej literaturze na temat tej instytucji prawa. Jest to na pewno zaletą tej pracy. Można jednak zauważyć pewne mankamenty. Niedosyt budzi pominięcie przez autora rozważań dotyczących charakteru prawnego zobowiązania nabywcy rzeczy obciążonej już zastawem skarbowym. W szczególności nie jest jasne, czy nabywca takiej rzeczy staje się zastawcą, a przecież należało rozważyć przepisy art. 107 i nast. o.p., odnoszące się do odpowiedzialności podatkowej osób trzecich. W tym jednak wypadku konieczne jest wydanie decyzji (art. 108). Należy także zauważyć, że zakres odpowiedzialności nabywcy za zobowiązania podatkowe podatnika, płatnika lub inkasenta jest uzależniony od tego, czy osoba trzecia nabyła przedsiębiorstwo albo jego zorganizowaną część (art. 112 § 1) bądź środek trwały (art. 112 § 2). Zakres tej odpowiedzialności jest przy tym ograniczony wartością przedsiębiorstwa, jego zorganizowanej części lub środka trwałego. Dalsze ograniczenia tej odpowiedzialności wynikają z art. 112 § 4, 5. Należy zatem stwierdzić, że ordynacja podatkowa w odmienny sposób reguluje charakter prawny odpowiedzialności osób trzecich. Podstawą jej jest decyzja wydana w trybie art. 108, odpowiedzialność jest solidarna z podatnikiem, płatnikiem lub inkasentem. W przypadku zastawu zwykłego czy rejestrowego nie zachodzi odpowiedzialność solidarna właściciela rzeczy obciążonej zastawem z dłużnikiem osobistym zastawnika. Można wskazać, że jest to odpowiedzialność oparta na regule *in solidum*.

P. Czernski pomija także kwestię, czy do zastawu skarbowego można stosować przepis art. 315 k.c., przyznający właścicielowi rzeczy obciążonej zastawem skarbowym, który nie jest podatnikiem, płatnikiem lub inkasentem, zarzuty przysługujące osobiście tym podmiotom.

Jacek Gołaczyński

³⁰ J. Gołaczyński, *op. cit.*, s. 291.