

The use of mortgage and pledge as collateral forms of tax obligations by selected local government units in Mazovia province.

The outline of the problem

Wykorzystanie hipoteki i zastawu jako form zabezpieczenia zobowiązań podatkowych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego. Zarys problemu

dr Piotr Możyłowski

Wyższa Szkoła Handlowa im. Króla Stefana Batorego
w Piotrkowie Trybunalskim
Fundacja Przedsiębiorczości i Rynku Pracy

ABSTRACTS

The legislature created a number of legal institutions to ensure the accuracy and effectiveness of budgetary revenue to be realized. The study pointed out the forms of taxes collateral like mortgage and tax lien. On the basis of the data obtained indicated on the inability or even unwillingness of creditors represented by local governments for use the mortgage and pledge as a form of charges collateral. Analyzed data indicate low awareness of these forms of collateral and low effectiveness of its use. The conclusions drawn by the author coincide with those resulting from the information audit conducted by the SCC.

Ustawodawca stworzył szereg instytucji prawnych, które mają zapewnić prawidłowość i skuteczność realizowanych dochodów budżetowych. W opracowaniu wskazano formy zabezpieczenia należności podatkowych, jakimi są hipoteka i zastaw skarbowy. Na podstawie pozyskanych danych wskazano na nieumiejętność lub wręcz niechęć wierzycieli, jakimi są samorządy, do stosowania hipoteki oraz zastawu jako form zabezpieczenia należności. Analizowane w opracowaniu dane świadczą o małej wiedzy o tych formach zabezpieczeń i niskiej efektywności ich wykorzystania. Wnioski wyciągnięte przez autora pokrywają się z tymi, które wynikają z informacji pokontrolnych przeprowadzonych przez NIK.

KEYWORDS:

collateral, taxes, mortgage, pledge, the creditor, the enforcement proceedings
zabezpieczenie należności, podatki, hipoteka, zastaw, wierzyciel, postępowanie egzekucyjne

WSTĘP

W obecnej sytuacji gospodarczej i finansowej, skuteczna windykacja należności podatkowych oraz pewność wykonania obowiązków podatkowych jest podstawą poprawnego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. To od sprawności wierzyciela, jak i od organu egzekucyjnego, zależy szybkość odzyskania należności publicznoprawnych, będących dochodem gminy. Szybkie i skuteczne prowadzenie postępowań w zakresie egzekucji administracyjnej podatków i opłat powinno być priorytetem dla burmistrzów i prezydentów miast. Jest to bowiem równoznaczne z możliwością nie tylko odzyskania, ale też zwiększenia środków finansowych w budżetach miast.

W związku z tym, ustawodawca stworzył szereg instytucji prawnych, które mają zapewnić prawidłowość i skuteczność realizowanych dochodów budżetowych (Olesińska, 2004, s. 107; Kornasiewicz, 2014, s. 173). Tymi instrumentami są w istocie rzeczy instytucje cywilnoprawne, takie jak hipoteka oraz zastaw skarbowy (Dz. U. 2009, Nr 67; Dz. U. 2001, Nr 124). Te dwie formy zabezpieczenia zobowiązań podatkowych stały się podsta-

wowymi instytucjami, stanowiącymi gwarancję skutecznego dochodzenia roszczeń pieniężnych o charakterze publicznym (Karpiuk, 2008, s. 83; Morawski, 2009, s. 245; Mastalski, 2006, s. 239). Celem wskazanych zabezpieczeń jest zagwarantowanie wykonania zobowiązań podatkowych przez podmioty zobowiązane, w tym zapewnienie w przyszłości skutecznego przymusowego ich wykonania (Ofiarski, 2010, s. 119). Ich funkcją jest ochrona przyszłych interesów wierzyciela poprzez zapewnienie wykonania przez zobowiązanego ciężącego na nim obowiązku. Ustawodawca, wprowadzając do ustawy Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2012, poz. 749) przepisy, regulujące możliwość zabezpieczenia należności podatkowych, umożliwił organom gminy zadbanie o swoje sprawy, w tym w szczególności o dochody budżetowe.

Celem niniejszego opracowania nie jest omawianie poszczególnych form zabezpieczenia należności podatkowych, jakimi są hipoteka i zastaw skarbowy, ale, na podstawie pozyskanych danych, wskazanie nieumiejętności lub wręcz niechęci wierzycieli, jakimi są samorządy, stosowania tych form zabezpieczeń. Przedstawione dane świadczą o małej wiedzy o tych formach zabezpieczeń i niskiej efektywności ich wykorzystania. Wnioski wyciągnięte przez autora pokrywają się z tymi, które wynikają z informacji pokontrolnych przeprowadzonych przez NIK¹. Wyniki analizy tekstów prawnych i przedstawionych danych zostały w niektórych miejscach wzbogacone o uwagi, wynikające z praktyki zawodowej autora jako byłego pracownika organu egzekucyjnego. Autorowi nie chodzi o krytykę działań samorządów, ale o zwrócenie uwagi na ten, jak się wydaje, istotny problem, którego choć częściowe zminimalizowanie może przyczynić się do zwiększenia dochodów własnych gmin.

1 Choć te dotyczyły nie wykorzystania form zabezpieczenia, ale egzekucji zobowiązań podatkowych i opłat lokalnych oraz współpracy samorządów jako wierzycieli z naczelnikami urzędów skarbowych jako organami egzekucyjnymi.

Hipoteka i zastaw jako formy zabezpieczeń należności podatkowych w województwie mazowieckim

Jak już zasygnalizowano wcześniej ustawodawca umożliwił wierzycielom zabezpieczenie swoich interesów poprzez ustanowienie hipoteki i zastawu skarbowego. Na podstawie art. 34 § 1 Ordynacji podatkowej, Skarbowi Państwa i jednostce samorządu terytorialnego przysługuje hipoteka na wszystkich nieruchomościach podatnika, płatnika, inkasenta, następcy prawnego lub osób trzecich, przede wszystkim z tytułu zaległości podatkowych oraz odsetek za zwłokę od tych zaległości. Hipoteka powstaje przez dokonanie wpisu do księgi wieczystej na podstawie doręczonej odpowiedniej decyzji podatkowej i tytułu wykonawczego (Staniuszewski, 2010, s. 191) lub zarządzenia zabezpieczenia (w przypadkach, w których jest wystawiane bez wydawania decyzji). Przedmiotem hipoteki może być m.in.:

- nieruchomość lub część ułamkowa nieruchomości zobowiązanego;
- wierzytelność zabezpieczona hipoteką;
- prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej;
- nieruchomość, będąca przedmiotem współwłasności podatnika i jego małżonka;
- spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego;
- nieruchomość, będąca przedmiotem współwłasności łącznej współników spółki cywilnej lub część ułamkowa, będąca udziałem współników;
- użytkowanie wieczyste;
- spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego.

Określono zatem wyczerpująco przedmiot hipoteki i sformułowano zamknięty katalog rzeczy i praw. Oznacza to, że nie można rozszerzać przedmiotu hipoteki przymusowej poza te przypadki, które zostały wymienione *expressis verbis* w analizowanych przepisach.

Zastaw skarbowy jest kolejną formą zabezpieczenia należności podatkowych, który, tak samo jak hipoteka, przysługuje Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego. Podmioty te mogą, w związku z posiadaniem przez dłużnika zaległościami podatkowymi oraz naliczonymi odsetkami za zwłokę od tych zaległości, ustanowić zastaw skarbowy na

wszystkich, będących własnością podatnika oraz stanowiących współwłasność łączną podatnika i jego małżonka, rzeczach ruchomych oraz zbywalnych prawach majątkowych o wartości w dniu ustanowienia zastawu – co najmniej 12 400 zł (Melezini, 2015, s. 304; M.P. poz. 709). Kwestie zastawu skarbowego regulują art. 41, 42 i 44 Ordynacji podatkowej. Zastaw skarbowy podlega wpisowi do rejestru prowadzonego przez naczelnika urzędu skarbowego na podstawie doręczonej, odpowiedniej ze względu na charakter zobowiązania, decyzji podatkowej.

Autor wystąpił do prezydentów i burmistrzów miast i gmin województwa mazowieckiego z prośbą o podanie liczby wystawionych tytułów wykonawczych oraz kwot na jakie opiewają². Ponadto poproszono o podanie liczby ustanowionych hipotek i zastawów skarbowych³. Niestety, nie wszystkie dane zostały przedstawione zgodnie z wnioskiem, co uniemożliwia sporządzenie innych zestawień niż te przedstawione w opracowaniu. Na podstawie pozyskanych informacji w tabeli 1 i 2 przedstawiono dane dotyczące liczby wystawionych tytułów wykonawczych oraz ustanowionych hipotek i zastawów skarbowych w latach 2010-2014.

-
- 2 Nie była to w jakiś szczególny sposób wybrana grupa samorządów. Z uwagi na fakt, iż województwo mazowieckie jest największe chodziło o pozyskanie danych z różnych jego części, dlatego badaniem objęto gminy miejskie i miejsko-wiejskie. Skierowano również zapytania do prezydentów byłych miast wojewódzkich, które utraciły swój status w związku z reformą administracyjną w 1999 roku. Inną ważną kwestią była próba „wysondowania” z ilu urzędów autor otrzyma odpowiedzi i czy pozwoli to sporządzić w jakikolwiek sposób zestawienie. Była to także próba przed wystąpieniem z takim samym zapytaniem do innych urzędów w innych częściach kraju, co być może pozwoli stworzyć na ten temat szersze opracowanie.
 - 3 Na skierowane 22 wnioski otrzymano odpowiedzi z 19 urzędów. Jedna instytucja nie udzieliła odpowiedzi w ogóle. Zaś Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno wydał decyzję o odmowie udzielenia informacji z uwagi na fakt wystąpienia przesłanek z art. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Od przedmiotowej decyzji autor wniósł odwołanie jako rażąco naruszającej przepisy prawa.

Tabela 1. Łączna liczba wystawionych tytułów wykonawczych oraz kwota zaległości w latach 2010-2014 w wybranych samorządach województwa mazowieckiego

Lp.	Liczba tytułów wykonawczych (w tys. szt.)	Kwota zaległości (w tys. zł)
Urząd Miasta i Gminy Białobrzegi	3 220	894 819,83
Urząd Miasta Ciechanów	7 845	3 936 068,50
Urząd Miasta Gostynin	2 320	6 018 739,60
Urząd Miasta i Gminy Grójec	2 478	3 557 671,00
Urząd Miasta i Gminy Kozenice	5 103	4 163 143,80
Urząd Miasta Legionowo	11 334	bd*
Urząd Miasta Mińsk Mazowiecki	7 107	4 054 911,50
Urząd Miasta Ostrołęki	1 484	1 344 881,80
Urząd Miasta Płocka	47 911	22 471 751,80
Urząd Miasta i Gminy Przysucha	634	906 373,42
Urząd Miasta Pułtusk	3 922	2 431 901,00
Urząd Miasta Radomia	40 156	32 335 734,71
Urząd Miasta Siedlce	3 941	7 195 347,06
Urząd Miasta Sochaczew	3 650	3 951 118,03
Urząd Miasta Sokółów Podlaski	2 242	1 340 578,50
Urząd Miasta i Gminy Szydłowiec	2 646	2 043 906,00
Urząd Miasta Wołomin	3 845	2 774 289,60
Urząd Miasta i Gminy w Zwoleniu	1 766	565 462,08
Urząd Miasta Żyrardów	6 385	10 381 304,32

*brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez wymienione urzędy miast.

Jak wskazują dane zawarte w powyższej tabeli liczba wystawionych tytułów wykonawczych oscylowała od kilkuset do kilkudziesięciu tysięcy. Oczywiście uzależnione jest to od wielkości miasta i gminy. Nie można bowiem porównywać takich miast, jak Radom, Płock czy Legionowo z Siedlcami, Przysuchą, Zwoleniem, Szydłowcem czy Ostrołęką. To samo dotyczy kwot zaległości, choć można tutaj zauważyć inną zależność. Mniejsze miasto czy mniejsza liczba tytułów nie oznacza wcale proporcjonalnie mniejszych zaległości. W Gostyninie, w latach 2010-2014, wystawiono 2320 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 6 milionów złotych. Natomiast w Mińsku Mazowieckim wystawiono trzy razy więcej tytułów niż w Gostyninie, ale za to na kwotę prawie 1,5-krotnie niższą. Kwota zaległości wskazuje na to, że w niektórych gminach stanowi to znaczny problem i uszczupla ich dochody z tytułu podatków i innych należności.

Tabela 2. Liczba dokonanych wpisów hipotek oraz ustanowionych zastawów skarbowych w latach 2010-2014 w wybranych samorządach województwa mazowieckiego

Lp.	Liczba hipotek	Liczba zastawów skarbowych
Urząd Miasta i Gminy Białobrzegi	30	0
Urząd Miasta Ciechanów	94	0
Urząd Miasta Gostynin	136	15
Urząd Miasta i Gminy Grójec	31	0
Urząd Miasta i Gminy Kozienice	5	21
Urząd Miasta Legionowo	79	8
Urząd Miasta Mińsk Mazowiecki	59	0
Urząd Miasta Ostrołęki	5	0
Urząd Miasta Płocka	188	45
Urząd Miasta i Gminy Przysucha	0	0
Urząd Miasta Pułtusk	64	0
Urząd Miasta Radomia	853	0
Urząd Miasta Siedlce	24	0
Urząd Miasta Sochaczew	0	0
Urząd Miasta Sokółów Podlaski	25	0
Urząd Miasta i Gminy Szydłowiec	22	0
Urząd Miasta Wołomin	22	0
Urząd Miasta i Gminy w Zwoleniu	1	0
Urząd Miasta Żyrardów	31	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez wymienione urzędy miast.

Dane przedstawione powyżej nie napawają optymizmem. Stopień zabezpieczenia należności, będących dochodami budżetów gmin, jest niski, żeby nie powiedzieć wręcz marginalny. Przedstawione dane wskazują, że są samorządy, które nie wykorzystują ani hipoteki, ani zastawu do zabezpieczenia swoich należności, są takie, które wykorzystały jeden instrument, ale też takie, które starają się wykorzystywać wskazane obydwie formy zabezpieczeń, co oznacza, że ich świadomość prawna i fiskalna jest znacznie wyższa niż w pozostałych samorządach. Niestety tylko z dwóch urzędów otrzymano informację o liczbie tytułów, na podstawie których ustanowiono zabezpieczenie. W Gostyninie były to 103 tytuły wykonawcze, stanowiące wpis. Natomiast w Wołominie zabezpieczono należności na podstawie 123 tytułów wykonawczych. Zebrane dane potwierdzają wyniki kontroli

prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Kontrole prowadzone przez NIK wykazały, że prezydenci i burmistrzowie nie wykorzystywali możliwości, mających na celu zwiększanie efektywności egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalenia lub określenia i pobierania byli właścivi (NIK, 2009, s. 9). Ustalenia poczynione w 2009 roku zostały potwierdzone w związku z kolejną zakończoną kontrolą. Przeprowadzona w 2014 roku kontrola NIK potwierdziła małą skuteczność egzekucji zaległości, która została podkreślona podczas poprzedniej kontroli (NIK, 2015, s. 9). Aby uzmysłowić Czytelnikowi jak ważne jest dbanie o własne dochody budżetowe, w tabeli 3 przedstawiono efektywność egzekucji podatków i opłat lokalnych dla całego kraju w latach 2010-2014.

Tabela 3. Efektywność egzekucji podatków i opłat lokalnych, stanowiących dochód jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2014 (kwoty w zł)

Rok	Liczba tytułów wykonawczych do załatwienia	Kwota zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia	Liczba tytułów wykonawczych załatwionych	Kwota zaległości wyegzekwowanych	Efektywność tytułów załatwionych 4:2	Efektywność należności wyegzekwowanych 5:3
1	2	3	4	5	6	7
2010	1 230	869 629	577	244 433	46,91	28,10
2011	1 336	881 872	626	285 280	46,86	32,34
2012	1 435	958 643	673	298 640	46,90	31,15
2013	1 493	1 050 443	681	293 223	45,61	27,91
2014	1 512	1 089 440	675	285 169	44,64	26,17

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów.

Niestety, efektywność egzekucji należności stanowiących dochód jednostek samorządu terytorialnego nie jest wysoka, aby nie powiedzieć, że wręcz niska. Kształtowanie się efektywności na poziomie 30% stanowi duży problem zarówno dla organów egzekucyjnych, jak i wierzycieli, którzy oczekują na odzyskanie swoich należności⁴. Zatem zwiększenie efektywności egzekucji uwarunkowane jest nie tylko podjęciem w szerszym zakre-

⁴ Efektywność egzekucji dochodów budżetu państwa kształtuje się również na poziomie ok. 30%. Natomiast egzekucja należności niepodatkowych, takich jak grzywny, mandaty karne jest jeszcze niższa, bowiem kształtuje się na poziomie 11%.

się działań (zarządczych i kontrolnych), zapewniających wyeliminowanie przypadków niepodjęcia postępowania egzekucyjnego czy unikania nieuzasadnionych opóźnień w wystawianiu upomnień oraz tytułów wykonawczych, ale ważne jest również podejmowanie innych czynności, takich jak zabezpieczenie należności poprzez wpis hipotek czy ustanawianie zastawów skarbowych. Należy mieć także na uwadze fakt, iż ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w art. 6 nakazuje wierzycielowi brać czynny udział w inicjowaniu postępowania egzekucyjnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619). Również rozporządzenie Ministra Finansów wskazuje na odpowiednie zachowanie się wierzycieli, jeżeli stwierdzono brak wykonania obowiązku przez zobowiązanego (Dz. U. z 2014, poz. 656). W szczególności § 1, § 3, § 7 oraz § 12 powołanego rozporządzenia nakładają na wierzyciela obowiązek systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych oraz sposób komunikowania się i informowania zobowiązanego o obowiązku uregulowania należności lub zagrożeniu skierowania roszczenia na drogę postępowania egzekucyjnego. Jak widać z przedstawionych danych, wierzyciele nie wykorzystują hipoteki i zastawu jako form, którymi mogą zabezpieczyć swoje należności. Zapominają lub nie mają na ten temat wiedzy, że są to czynności, które mogą stosować zarówno przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, jak i w jego trakcie.

Bieżące analizowanie zaległości podatkowych oraz prowadzonych postępowań egzekucyjnych pozwala podjąć dalsze czynności, które mogą i powinny zdyscyplinować dłużników (Staniszewski, 2011, s. 51). Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą zapominać o tym, iż wystawienie tytułu wykonawczego i przesłanie go do organu egzekucyjnego nie kończy ich roli w tym zakresie. Należy również wskazać na pozytywną zmianę, jaka nastąpiła w związku z nowelizacją ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w 2013 roku (Dz. U. z 2013 r., poz. 1289). Ustawodawca dokonał zmiany przepisów art. 110 ustawy egzekucyjnej, która ułatwia obecnie wszczęcie egzekucji z nieruchomości i niejako zlikwidowała „parasol ochronny” dla dłużników. Uchylając § 1-3 art. 110 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, umożliwiono natychmiastowe wszczęcie egzekucji z nieruchomości należącej do dłużnika. Od 2013 r. ani organ egzekucyjny, ani wierzyciel nie muszą już wykazywać całkowitej lub częściowej bezskuteczności postępowania egzekucyjnego, które były

warunkami wszczęcia egzekucji z nieruchomości. Oznacza to, że ustawodawca nie traktuje już tego środka egzekucyjnego jako najbardziej dolegliwego, który dotychczas musiał być poprzedzony zastosowaniem pozostałych środków. Wprowadzona zmiana ma za zadanie zdyscyplinować zarówno dłużników, jak i wierzycieli oraz organy egzekucyjne. Ci pierwsi mają przekonać się o szybkości egzekucji i utracie przeświadczenia, że postępowanie egzekucyjne prowadzone będzie latami. Ci drudzy otrzymali od ustawodawcy środek, który ma wzmocnić ich działania i przyspieszyć kończenie egzekucji⁵. To wierzyciel jest inicjatorem postępowania egzekucyjnego i powinien także pamiętać, że to od jego aktywności uzależnione jest szybkie i efektywne zakończenie egzekucji. Oczywiście autor zdaje sobie sprawę, iż realizacja dochodów z podatków i opłat lokalnych jest zadaniem trudnym i skomplikowanym. Jednak fakt ten nie usprawiedliwia braku wypełniania ustawowych obowiązków, jakie nałożone są na samorząd terytorialny (Dz. U. 2013, poz. 594; Dz. U. 2015, poz. 513). Ważnym argumentem przemawiającym za zwiększeniem własnej aktywności jest fakt, iż organy egzekucyjne, które posiadają do egzekucji kilkanaście milionów tytułów wykonawczych, będą zmierzać do szybkiego zakończenia egzekucji bez względu na jej efekt⁶. Może to być zakończenie egzekucji w wyniku wyegzekwowanie należności, jak i jej zakończenie poprzez umorzenie

-
- 5 Składając wraz z tytułem wykonawczym wnioszek o wszczęcie egzekucji z nieruchomości wierzyciel powinien wykazać, iż zebrany materiał dowodowy wskazuje na brak innego majątku, z którego można by przeprowadzić egzekucję. Jest to ważne, bowiem to organ egzekucyjny jest „gospodarzem” postępowania egzekucyjnego i powinien postępować zgodnie z zasadą stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego i nie jest związany wnioskiem wierzyciela. Zebranie materiału na temat źródeł dochodów i majątku dłużnika umożliwia znowelizowany art. 36 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym.
 - 6 Z drugiej strony, uwzględniając liczbę tytułów i kwoty do egzekucji oraz zasoby kadrowe działów egzekucji, jak również odgórny „nacisk”, można stwierdzić, iż skupiać się one będą na egzekucji należności podatkowych, stanowiących bezpośrednie dochody budżetu państwa. Jak wynika z danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów w 2014 r., na podstawie których autor przygotowuje opracowanie na temat „Efektywności egzekucji w Polsce w latach 2010-2014”, organy egzekucyjne w Polsce posiadały 20 mln tytułów wykonawczych, na podstawie których prowadzono egzekucję. Z tej liczby ponad 1,5 mln tytułów pochodziło właśnie od jednostek samorządu terytorialnego. Łatwo więc zauważyć, że taka liczba może łatwo „zaginać” w ogromnej liczbie innych tytułów. Zatem im większą aktywnością wykaże się wierzyciel, tym większe ma szanse na odzyskanie swoich należności.

postępowania egzekucyjnego. Niska efektywność egzekucji należności innych niż zobowiązań wobec Skarbu Państwa nie jest zjawiskiem nowym (Karpiuk, 2010, s. 79). Dlatego to wierzyciel musi wykazać się inicjatywą w zabezpieczeniu swoich należności i poszukiwaniu majątku, aby nie być posądzonym o beczynność oraz nie przyczynić się do umorzenia postępowania egzekucyjnego.

PODSUMOWANIE

Hipoteka i zastaw jako formy zabezpieczenia wiarygodności pieniężnych nie są wykorzystywane przez samorządy w takim stopniu jak powinny. Oznacza to, że nie dbają one o zabezpieczenie swoich należności. Niestety, nie wiadomo czym jest to spowodowane – czy brakiem wiedzy i nieznaną przepisów, czy niskimi jednostkowymi zaległościami (choć te nie powinny być przesłanką do niestosowania tych form zabezpieczenia). Być może spowodowane jest to orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego (Dzwonkowski, 2012, s. 463). W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny uznał, iż przepis art. 36 § 1 Ordynacji podatkowej⁷, stanowiący, że należności zabezpieczone hipoteką lub zastawem zawsze korzystają z pierwszeństwa zaspokojenia, jest niezgodny z Konstytucją RP (P 24/06). Wskazany artykuł na mocy orzeczenia Trybunału został uchylony ustawą o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw i utracił swą moc z dniem 01.01.2009 r. (Dz. U. z 2008, Nr 209, poz. 1318). W drugim swoim orzeczeniu TK orzekł, iż niezgodny z ustawą zasadniczą jest przepis mówiący o tym, iż należności zabezpieczone hipoteką nie ulegają przedawnieniu (SK 40/12)⁸. Jeżeli jednak tak jest, to nie są to argumenty przemawiające za brakiem aktywności na tej płaszczyźnie. Ponadto można przytoczyć inne argumenty, przemawiające za wykorzysta-

7 Do końca 2008 r. cytowany art. był *lex specialis* w stosunku do art. 12 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

8 Orzeczenie TK dotyczyło stanu prawnego obowiązującego do końca 2002 roku. TK orzekł, iż ówczesnie obowiązujący art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej jest niezgodny z Konstytucją. Jednak zastrzeżenia TK należy odnieść również do obecnie obowiązującego art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, co potwierdza również odpowiedź Ministra Finansów z dnia 10.12.2013 r. na interpelację poselską nr 22536 z dnia 30.10.2013 r.

niem tych form zabezpieczenia. Organy wykonawcze gminy zapominają tym samym, iż zabezpieczenie należności pozwala skorzystać z pierwszeństwa zaspokojenia, gdyby doszło do egzekucji prowadzonej z majątku dłużnika. Należy bowiem pamiętać, iż istotą hipoteki, jak i zastawu jest data ich wpisania w księdze wieczystej oraz rejestrze zastawów. Oznacza to, że o pierwszeństwie zaspokojenia decyduje kolejność wniosków i wpisów hipoteki do księgi wieczystej oraz zastawu w rejestrze zastawów.

Ważne jest również to, iż hipoteka przymusowa jest skuteczna wobec każdorazowego właściciela przedmiotu hipoteki. Jej ustanowienie gwarantuje wierzycielowi realizację jego należności z nieruchomości obciążonej hipoteką bez względu na to, kto będzie właścicielem tej nieruchomości (Etel, 2008, s. 135). Jak już to podkreślano, po uchyleniu przepisu art. 36 Ordynacji podatkowej, zasadą jest pierwszeństwo wpisu hipoteki w księdze wieczystej. Podobnie jest uregulowana sytuacja zastawu skarbowego. Stosownie bowiem do zapisów art. 42 § 1 i § 3 Ordynacji podatkowej, zastaw skarbowy powstaje z dniem wpisu do rejestru zastawów skarbowych, jest skuteczny wobec każdorazowego właściciela przedmiotu zastawu i ma pierwszeństwo przed jego wierzycielami osobistymi.

Brak wykorzystania hipoteki i zastawu jako form zabezpieczenia zaległości podatkowych świadczy o niewystarczającej dbałości o skuteczne pozyskanie dochodów z tytułu podatków. Wskazane kontrole NIK wykazały, iż wskaźnik zabezpieczenia dla objętych kontrolą samorządów spadł z 26% na koniec 2012 roku do 19,1% na koniec 2013 roku, co zostało uznane za tendencję niekorzystną (NIK, 2015, s. 29). Mając zatem na uwadze przeanalizowane dane, które potwierdzają ustalenia NIK, należy podkreślić, iż brak podejmowania innych czynności niż w postępowaniu egzekucyjnym utwierdza dłużników w przeświadczeniu o niskiej efektywności windykacji, a nawet o realnej możliwości jej uniknięcia i niezapłacenia zaległości. A powinno być odwrotnie – dłużnicy, którzy doprowadzają do powstania zaległości, powinni liczyć się z ich przymusowym ściąganiem (Możyłowski, 2014, s. 203)

REFERENCES

Wydawnictwa zwarte

- Dzwonkowski, H. (2012). *Prawo podatkowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Etel, L. (2008). *Prawo podatkowe*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Kornasiewicz M. (2014) Zastaw jako skuteczne narzędzie zabezpieczenia wierzytelności pieniężnych. w: Możyłowski P. (red.). Zarządzanie należnościami w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw w okresie kryzysu gospodarczego. Radom: Wydawnictwo: Europejska Uczelnia Społeczno-Techniczna (s. 173).
- Mastalski, R. (2006). *Prawo podatkowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Melezini, A. (red.) (2015). *Ordynacja podatkowa. Wzory pism z komentarzem*. Warszawa: Wydawnictwo Lex.
- Morawski, W. (2009)., Zabezpieczenie zobowiązań podatkowych. w: Brzeziński B. (red.). *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*. Toruń, (s. 245).
- Możyłowski, P. (2014). Przedsiębiorca jako zobowiązany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wybrane zagadnienia. w: Możyłowski P. (red.). Zarządzanie należnościami w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw w okresie kryzysu gospodarczego. Radom: Wydawnictwo: Europejska Uczelnia Społeczno-Techniczna, (s. 203).
- Ofiarski, Z. (2010). *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Olesińska, A. (2004). *Prawo podatkowe*. Toruń.
- Staniszewski, M. (2010). *Egzekucja obowiązków podatkowych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.

Wydawnictwa ciągłe

- Karpiuk, M. (2008). Zastaw i hipoteka jako formy zabezpieczenia zobowiązań podatkowych. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. LXXVII. (s. 83).
- Karpiuk, M. (2010). Egzekucja administracyjna należności stanowiących dochód państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie województwa mazowieckiego. *Studia Prawnicze i Administracyjne*. Nr 1 Rok 2010. Warszaw, (s. 76).
- Staniszewski, M. (2011). Uciążliwość a skuteczność egzekucji zobowiązań podatkowych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*. Nr 652, *Studia Administracyjne*, Nr 3, Szczecin 2011 (51).

Akty prawne

- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2015, poz. 513, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2013, poz. 594.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz. U. 2001, Nr 124, poz. 1361.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. 2012, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, Dz. U. z 2013 r., poz. 1289.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, Dz. U. 2009, Nr 67, poz. 569.
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2008, nr 209, poz. 1318).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, Dz. U. 2014, poz. 656.
- Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 18 sierpnia 2014 r. w sprawie wysokości kwoty wymienionej w art. 41 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, M.P. poz. 709

Orzeczenia

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2007 r., P 24/06.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., SK 40/12.

Pozostałe

- Informacja o wynikach kontroli efektywności egzekucji administracyjnej podatków i opłat dla których ustalania lub określania i pobierania właściwy jest organ gminy, LKI-41014-08, NIK, Delegatura w Kielcach, Kielce, maj 2009.
- Informacja o wynikach kontroli prawidłowości i skuteczności realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku, KAP-4101-004-00/2014, NIK, Warszawa 06.03.2015.
- Pismo o liczbie tytułów, kwotach zaległości oraz ich realizacji z Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów nr BMI.1.0136.411.2015 z dnia 06.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach
z Urzędu Miasta Ciechanów nr IMiOŚ-ID.3161.3.2015 z dnia 02.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach
z Urzędu Miasta Ciechanów nr WPO.3251.10.2015 z dnia 16.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach
z Urzędu Miasta Gostynina nr BB.1431.89.2015 z dnia 08.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach
z Urzędu Miasta Legionowo nr Re.3160.5.7.2015 z dnia 13.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach
z Urzędu Miasta Mińsk Mazowiecki nr RO.1431.60.2015 z dnia 06.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach z Urzędu Miasta
Płocka nr WSB-I-RB.3162.7.11.2015.EK z dnia 06.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach
z Urzędu Miasta Radomia nr KP-I.1431.90.2015.EM z dnia 05.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach
z Urzędu Miasta w Sochaczewie nr Sk.RP.3161.122.2015 z dnia 16.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach
z Urzędu Miasta Sokołów Podlaski nr OR.1431.22.2015 z dnia 07.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach
z Urzędu Miasta Szydłowca nr FN.3161.1.95.2015.AK z dnia 29.06.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach
z Urzędu Miasta Wołomina nr WOU.1431.85.2015 z dnia 10.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach
z Urzędu Miasta Żyrardowa nr PO.033.43.2015.POVIII z dnia 08.07.2015 r.

