

Czy zabezpieczenie zobowiązań podatkowych hipoteką zawsze stanowi gwarancję ich egzekucji?

Upływ czasu ma istotne znaczenie dla budowania pewności w całym systemie prawa. Wierzyciel, który nie korzysta ze swoich uprawnień, częstokroć traci je na skutek upływu wyznaczonego przez ustawodawcę terminu ich przedawnienia. Przeświadczenie, że wierzyciel nie chce korzystać ze swego uprawnienia, od momentu przedawnienia związanego z tym zobowiązania zmienia się w pewność. Dłużnik takiego zobowiązania może być już pewny, że świadczenia nie będzie musiał spełnić. Na gruncie prawa podatkowego upływ czasu, zgodnie z art. 59 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹, może skutkować wygaśnięciem zobowiązań podatkowych.

W myśl art. 70 § 1 Ordynacji, zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Wyjątek od tej zasady został ujęty w przepisie art. 70 § 8 Ordynacji, zgodnie z którym nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym, jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu.

Zabezpieczenie zobowiązania podatkowego hipoteką powoduje nieograniczony praktycznie termin do określania czy też ustalania tego zobowiązania decyzją podatkową², a jak to ujął w jednym ze swych

¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm., dalej: „Ordynacja”.

² Decyzja podatkowa, w świetle art. 21 § 1 pkt 2 i § 5 Ordynacji, może być praw-

orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie – zabezpieczenie hipoteką powoduje tzw. „wyłączenie” przedawnienia³. Rodzi się jednak pytanie, czy organy podatkowe, korzystając z tej formy zabezpieczenia zobowiązań podatkowych, mogą być pewne, że zobowiązanie to zostanie wyegzekwowane, jeżeli podatnik dobrowolnie go nie wykona? Sądzę, że w wielu przypadkach tak właśnie będzie, niemniej jestem zdania, że nie zawsze tak być musi.

Otóż, jeżeli organ podatkowy w wyznaczonym zgodnie z art. 70 § 1 Ordynacji terminie nie zastosuje środka egzekucyjnego, o którym podatnik zostanie zawiadomiony, i nie będą miały miejsca inne okoliczności przerywające albo zawieszające bieg przedawnienia zobowiązania podatkowego⁴, a zobowiązany nie doprowadzi własnymi działaniami do wygaśnięcia tego obowiązku, to organ egzekucyjny będzie mógł doprowadzić do jego wykonania tylko poprzez egzekucję z przedmiotu hipoteki⁵. Jeżeli przedmiotem hipoteki była tylko nieruchomości i wcześniej nie stosowano innych środków egzekucyjnych, egzekucja z tej nieruchomości będzie, rzecz jasna, pierwszym z zastosowanych środków egzekucyjnych w sprawie, albowiem z art. 70 § 8 Ordynacji wynika, że po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te nie mogą być egzekwowane z innych składników majątkowych podatnika. Rodzi się jednak pytanie, czy w tych okolicznościach egzekucja z nieruchomości będzie zawsze możliwa?

Do postawienia tego pytania skłania, w moim przekonaniu, art. 110 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶. Przepis ten stanowi, że z nieruchomości może być przeprowadzona egzekucja administracyjna, jeżeli zastosowanie środków egzekucyjnych, o których mowa w rozdziałach 2–6 tej ustawy, nie było możliwe lub okazało się bezskuteczne. *A contrario*, jeżeli zastosowanie innych środków egzekucyjnych niż egzekucja z nieruchomości było możliwe lub środki te nie okazały się bezskuteczne, eg-

ną formą ustalenia zobowiązań podatkowych albo też korekty samoobliczenia dokonanego przez podatnika, stosowanej przez organ podatkowy w okolicznościach opisanych w art. 21 § 3 tej ustawy.

³ Wyrok z 23 października 2008 r., I SA/Kr 473/08 (LEX nr 496263).

⁴ Zob. art. 70 § 2–7 Ordynacji.

⁵ Zob. art. 33 § 4 Ordynacji.

⁶ Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz.1954 ze zm., dalej: „u.p.e.a.”.

zrekcja z nieruchomości nie będzie dopuszczalna. Brak zaś możliwości przeprowadzenia egzekucji z nieruchomości w sytuacji, gdy upłynął już termin przedawnienia zobowiązania podatkowego, w praktyce powodowałby więc stan, w którym organ egzekucyjny, nie mogąc już stosować innych środków egzekucyjnych, nie miałby możliwości wyegzekwować należności podatkowej, przez co wierzyciel nie odzyskałby należnych mu kwot.

Jestem zdania, że w praktyce może dojść do sygnalizowanej sytuacji. Otóż, dokonując wykładni językowej użytego w art. 110 § 1 u.p.e.a. zwrotu „bezskuteczny”, stwierdzić trzeba, że znaczy on tyle, co nieprzynoszący rezultatu, niedający żadnych skutków, wyników, nieskuteczny, daremny, bezowocny. W świetle art. 1a pkt 12 lit. a) u.p.e.a. można postawić tezę, że w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym należności pieniężnych organ egzekucyjny prowadzi egzekucję z pieniędzy, z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej, z rachunków bankowych, z innych wierzytelności pieniężnych, z praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi, zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków, z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych, z weksła, z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej, z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, z pozostałych praw majątkowych, z ruchomości oraz z nieruchomości. Przepis ten pozwala wskazać na poszczególne składniki majątkowe podatnika oraz źródła ich pochodzenia, z których możliwe jest przymusowe zaspokojenie roszczeń wierzyciela publicznoprawnego. Przymusowe ściąganie należności skarbowych polegać więc będzie na kierowaniu kolejnych środków egzekucyjnych do poszczególnych składników majątku podatnika, celem uzyskania czy też zamiany ich na pieniądze, dzięki którym możliwe będzie wygaśnięcie ciężącego na podatniku obowiązku zapłaty podatku. Aby egzekucja okazała się bezskuteczna, to kierowane do kolejnych składników majątkowych zobowiązanego środki egzekucyjne muszą być bezowocne, nie przynosić zamierzonego rezultatu w posta-

ci wygaśnięcia zobowiązania podatkowego podatnika⁷. Bezskuteczność egzekucji następuje więc wówczas, gdy egzekucja dotyczyła całego ujawnionego za pomocą odpowiednich procedur majątku zobowiązanego, a wierzyciel wyczerpał wszystkie sposoby egzekucji, jednak cel egzekucji, jakim jest wyegzekwowanie wszystkich zaległości podatkowych, nie został osiągnięty⁸.

Pierwszą więc przesłanką skierowania środka egzekucyjnego do nieruchomości podatnika jest brak rezultatu w postaci wygaśnięcia jego zobowiązania podatkowego za pomocą innych, dopuszczalnych środków egzekucyjnych. Jest to szczególnie istotna przesłanka dopuszczalności egzekucji, albowiem w myśl art. 7 § 2 u.p.e.a., organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Zdaniem W. Przybysza, egzekucja z nieruchomości jest najbardziej uciążliwym środkiem egzekucyjnym⁹, na co wskazują też wyniki wykładni systemowej art. 110 § 1 u.p.e.a. Z tej też przyczyny ów środek egzekucyjny może być stosowany dopiero wówczas, gdy inne okazały się bezowocne.

Organ egzekucyjny nie może więc stosować egzekucji z nieruchomości, jeżeli podatnik posiada inne składniki majątkowe, z których możliwe byłoby wyegzekwowanie należności. Jeżeli jednak organ egzekucyjny przystępuje do egzekwowania zobowiązania podatkowego po upływie określonego w art. 70 § 1 Ordynacji terminu, to stosowanie innych środków egzekucyjnych niż egzekucja z nieruchomości, nie będzie już możliwe. Przepis art. 70 § 8 Ordynacji pozwala wówczas stosować jedynie egzekucję z przedmiotu hipoteki, a jeżeli jest nią nieruchomość, to może okazać się, że egzekucja ta jest bardzo uciążliwa dla zobowiązanego. Jak ujął to w jednym ze swych orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, w sytuacji gdy kwotę dochodzonej należności wraz z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi stanowi kilka tysięcy złotych, prowadzenie egzekucji z nieruchomości

⁷ Szerzej J. Drosik, *Glosa do uchwały NSA z 8 grudnia 2008 r., II FPS 6/08*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2(23).

⁸ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 22 lutego 2005 r., III SA 2984/03 (Legalis).

⁹ W. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 57.

ści stanowiłoby naruszenie zasady stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego¹⁰.

Czy w tej sytuacji organ egzekucyjny będzie mógł stwierdzić, że pomimo swej dolegliwości egzekucja z nieruchomości będzie dopuszczalna, albowiem stosowanie mniej dolegliwych środków egzekucyjnych nie było możliwe, ale tylko z tej przyczyny, iż postępowanie egzekucyjne nie zostało wcześniej wszczęte?¹¹ W mojej ocenie odpowiedź na to pytanie musi być negatywna.

Jestem zadania, że gdyby dopuszczalność najbardziej uciążliwych środków egzekucyjnych należało badać przez pryzmat wszczęcia postępowania egzekucyjnego czy też samej egzekucji¹², to organ egzekucyjny zawsze mógłby stosować najbardziej uciążliwe środki egzekucyjne w pierwszej kolejności, twierdząc, że wcześniej nie mógł stosować innych, albowiem egzekucja nie była wszczęta. Taka wykładnia wydaje się w sposób oczywisty niezasadna, ponieważ w praktyce niepotrzebny okazałby się art. 110 § 1 u.p.e.a. Uważam, że ze wzajemnej relacji użytych w treści tego przepisu zwrotów „nie było możliwe” oraz „okazało się bezskuteczne” należy wnosić, że brak możliwości zastosowania innych niż egzekucja z nieruchomości środków egzekucyjnych wynika z braku po stronie zobowiązanego składników majątkowych, do których środki te mogłyby być skierowane, natomiast bezskuteczność oznacza stan, w którym pomimo ich zastosowania nie udało się wykonać obowiązku za zobowiązanego¹³. Organ egzekucyjny może odstąpić od zastosowania środka egzekucyjnego,

¹⁰ Wyrok z 12 grudnia 2006 r., I SA/Gd 361/06 (niepubl.).

¹¹ Należy zauważyć, że postępowanie egzekucyjne zostaje z reguły wszczęte wcześniej niż egzekucja, bowiem zastosowanie środków egzekucyjnych poprzedzone jest takimi czynnościami, jak np. sporządzenie tytułu wykonawczego przez wierzyciela i skierowanie go wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji administracyjnej do organu egzekucyjnego, badanie przez ten organ dopuszczalności egzekucji, przesłanie upomnienia itp. (M. Masternak, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2002, s. 27–29; podobnie P. Przybysz, *op. cit.*, s. 123; zob. też wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 stycznia 2009 r., SA/Bd 702/08, niepubl.; wyrok WSA w Gliwicach z 21 lipca 2008 r., I SA/Gl 260/08, niepubl.).

¹² Zob. art. 26 § 5 u.p.e.a.

¹³ Przykładowo, zobowiązany jest właścicielem ruchomości, której nie udało się sprzedać na skutek skierowanego do niej środka egzekucyjnego.

jeżeli dysponuje dowodem pozwalającym ponad wszelką wątpliwość stwierdzić, że zastosowanie tegoż środka nie przyniosłoby żadnych rezultatów, co w mojej ocenie – w świetle wyrażonej w art. 8 k.p.a. zasady budowania zaufania obywateli do organów państwa¹⁴ – należałoby ocenić pozytywnie. Takie postępowanie organu egzekucyjnego pozwala uniknąć dodatkowych kosztów tego postępowania¹⁵, w sytuacji gdy staje się jasne, że poszczególne środki egzekucyjne nie przyniosą zamierzonych rezultatów. Zastosowanie środka egzekucyjnego nie będzie też możliwe, jeżeli na przeszkodzie stoi przepis art. 8 lub 8a u.p.e.a. W innych jednak okolicznościach organ egzekucyjny powinien w pierwszej kolejności stosować te środki egzekucyjne, które pozwolą wykonać obowiązek za zobowiązanego, a które są mniej dla niego uciążliwe niż egzekucja z nieruchomości, zaś realizacji tego celu służy postępowanie wyjaśniające prowadzone w szczególności w oparciu o przepisy art. 36, 47 czy 48 u.p.e.a.¹⁶

Odpowiadając zatem na postawione na wstępie pytanie, uważam, że nie ulega przedawnieniu prawo organów podatkowych do ustalenia czy też określenia decyzją podatkową zobowiązania podatkowego zabezpieczonego hipoteką. Jeżeli jednak organ egzekucyjny w terminie oznaczonym w art. 70 § 1 Ordynacji nie zdoła zastosować środków egzekucyjnych, które byłyby mniej uciążliwe dla podatnika niż egzekucja z nieruchomości, naraża się na brak możliwości odzyskania należnych wierzycielowi kwot. Gdyby egzekucja z nieruchomości okazała się dla zobowiązanego nadmiernie uciążliwa (co można stwierdzić przykładowo poprzez zestawienie wartości egzekwowanej kwoty z wartością nieruchomości, do której mógłby zostać skierowany śro-

¹⁴ W myśl art. 8 k.p.a., organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli. Przepis ten znajduje zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym z tej przyczyny, iż jest to postępowanie szczególne – nieautonomiczne, co potwierdza art. 18 u.p.e.a., wedle którego, jeżeli przepisy owej ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy k.p.a.

¹⁵ Por. przepisy rozdziału 6 u.p.e.a.

¹⁶ Przepisy te pozwalają organowi egzekucyjnemu żądać informacji od innych organów oraz uczestników postępowania, przeszukiwać środki transportu zobowiązanego, lokale i inne zajmowane przez niego pomieszczenia, a także schowki w tych środkach, lokalach i pomieszczeniach oraz odzież na zobowiązanym.

dek egzekucyjny), a wyegzekwowanie należności było możliwe przy pomocy innych, mniej uciążliwych środków egzekucyjnych w razie wszczęcia egzekucji przed upływem terminu przedawnienia wyznaczonego przez art. 70 § 1 Ordynacji – to w świetle art. 110 § 1 i art. 7 § 2 u.p.e.a. oraz art. 9 k.p.a. nie będzie możliwe prowadzenie egzekucji z nieruchomości. Stoję na stanowisku, że naruszanie zasad postępowania egzekucyjnego w administracji wynikające z braku podjęcia przez organy administracji publicznej działań w wyznaczonym przez ustawodawcę czasie, byłoby nie do pogodzenia z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawa. Inaczej traktowano by zobowiązanych, wobec których wszczęto egzekucję przed upływem terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego, w porównaniu do tych, wobec których egzekucję wszczęto by po upływie tego terminu. Skierowanie środka egzekucyjnego do nieruchomości oznaczałoby nie tylko naruszenie wynikającej z art. 8 § 2 u.p.e.a. zasady najmniejszej dolegliwości, lecz nadto wynikającego z art. 12 § 1 k.p.a. obowiązku szybkiego działania i posługiwania się najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy.

Zatem zabezpieczenie zobowiązania podatkowego hipoteką przymusową wyłącznie na podstawie przepisów Ordynacji¹⁷ nie daje gwarancji wyegzekwowania tego zobowiązania po upływie terminu wyznaczonego w art. 70 § 1 tej ustawy. Chociaż zabezpieczenie zobowiązania podatkowego hipoteką przymusową dokonaną na mocy przepisów Ordynacji wydaje się łatwiejsze niż ustanowienie hipoteki w toku postępowania zabezpieczającego prowadzonego w oparciu o przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁸,

¹⁷ W myśl art. 35 § 2 pkt 1 oraz pkt 2 Ordynacji, hipoteka przymusowa może być wpisana w oparciu o doręczoną decyzję ustalającą czy też określającą wysokość zobowiązania podatkowego albo tytuł wykonawczy lub zarządzenie zabezpieczenia, jeżeli może być wystawione na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji bez wydawania decyzji podatkowej.

¹⁸ W świetle art. 34 § 1 Ordynacji, przesłanką wpisu hipoteki jest wyłącznie zaległość podatkowa, natomiast zabezpieczenie zobowiązania podatkowego w oparciu o art. 154 § 1 u.p.e.a. wymaga wykazania, że brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić egzekucję. Dopiero po stwierdzeniu tych okoliczności organ egzekucyjny, stosownie do art. 164 § 1 pkt 2 u.p.e.a., po wydaniu zarządzenia zabezpieczenia dokonuje zabezpieczenia należności pieniężnej przez obciążenie nieruchomości zobowiązanego hipoteką przymusową, w tym przez złożenie dokumentów

lepszym rozwiązaniem wydaje się zabezpieczenie zobowiązania podatkowego na podstawie drugiej z wymienionych ustaw. Ze względu na treść art. 70 § 6 pkt 4 Ordynacji, bieg terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego zostaje zawieszony z dniem doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a przedawnienie, zgodnie z art. 70 § 6 pkt 5 Ordynacji, biegnie dalej dopiero od dnia następującego po dniu zakończenia postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Organ egzekucyjny zyskuje zatem dodatkowy czas na przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego w zgodzie z jego zasadami, w tym zastosowanie w pierwszej kolejności środków egzekucyjnych najmniej uciążliwych dla zobowiązanego. Co więcej, z mocy art. 154 § 4 pkt 1 u.p.e.a. zajęcie zabezpieczające przekształca się w zajęcie egzekucyjne z dniem wystawienia tytułu wykonawczego, pod warunkiem że wystawienie tytułu wykonawczego nastąpiło nie później niż przed upływem dwóch miesięcy od dnia doręczenia ostatecznej decyzji lub innego orzeczenia podlegającego wykonaniu w sprawie, w której dokonano zabezpieczenia, bądź doręczenia postanowienia po nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności¹⁹. Zajęcie składnika majątkowego jest równoznaczne z zasto-

do zbioru dokumentów w wypadku nieruchomości, która nie ma urzędzonej księgi wieczystej.

¹⁹ Zakładam, że bieg terminu przedawnienia powoduje samo zastosowanie środka egzekucyjnego, co przykładowo następuje w chwili zajęcia prawa majątkowego. Realizacja tego środka w postaci sprzedaży zajętego prawa majątkowego nie jest już tu istotna. Jeżeli do niej nie dojdzie, to środek egzekucyjny staje się bezskuteczny, co nie znaczy, że nie został zastosowany. W mojej ocenie wykładnia ta znajduje uzasadnienie w treści art. 1a pkt 2 u.p.e.a., zgodnie z którym czynnościami egzekucyjnymi są wszelkie podejmowane przez organ egzekucyjny działania zmierzające do zastosowania lub zrealizowania środka egzekucyjnego. Wyraźnie ustawodawca rozróżnia tu zastosowanie środka egzekucyjnego od jego realizacji. Zastosowanie środka egzekucyjnego przerywa więc bieg terminu przedawnienia także wtedy, gdy środek ten okaże się bezskuteczny, albowiem do tej czynności egzekucyjnej odnosi się art. 70 § 4 Ordynacji. Uważam, że wnioski te znajdują potwierdzenie w brzmieniu art. 110 § 1 u.p.e.a., w którym akcentuje się, że przepis ten znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy zastosowanie środków egzekucyjnych okazało się bezskuteczne. Zastosowanie środka egzekucyjnego jest więc czynnością egzekucyjną inną niż jego realizacja i przerywa bieg terminu przedawnienia

sowaniem środka egzekucyjnego i jeżeli podatnik zostanie o tym fakcie zawiadomiony, termin przedawnienia zobowiązania podatkowego, który do tego czasu nie upłynął ze względu na jego zawieszenie spowodowane postępowaniem zabezpieczającym w administracji, zgodnie z art. 70 § 4 Ordynacji zostanie przerwany. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu, w którym zastosowano środek egzekucyjny. Organ egzekucyjny zyskuje w ten sposób niezbędny czas na przeprowadzenie postępowania egzekucyjnego w zgodzie z jego zasadami.

Zabezpieczając więc zobowiązanie podatkowe hipoteką wpisaną wyłącznie na podstawie art. 34 § 1 Ordynacji, organ podatkowy nie powinien zwlekać z egzekwowaniem należności podatkowych przy pomocy mniej uciążliwych środków egzekucyjnych niż egzekucja z nieruchomości, traktując ten środek egzekucyjny jako ostateczność, a hipotekę – jedynie jako zabezpieczenie jego skuteczności w sytuacji, gdy pozostałe środki egzekucyjne zawiodą.

zobowiązania podatkowego także wtedy, gdy nie przynosi zamierzonych rezultatów, o ile zobowiązany zostanie o zastosowaniu tego środka zawiadomiony.