



Warszawa, 31 lipca 2024 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Przy Krajowej Radzie Radców Prawnych

w zakresie projektu ustawy z dnia 23 maja 2024 r.

o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów oraz ustawy prawo o ruchu drogowym (UD13)

1. Przedstawiono do analizy projekt ustawy o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów oraz ustawy prawo o ruchu drogowym. W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę, że projektowana zmiana dotyczy przede wszystkim materii obejmującej problematykę zastawu rejestrowego uregulowaną ustawą z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz.U. z 2018 poz. 2017) i częściowo także ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym.

Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (dalej jako: u.z.r.r.z.) reguluje ustanawianie, przeniesienie i wygaśnięcie zastawu rejestrowego, przedmiot tego zastawu, prawa i obowiązki zastawcy i zastawnika, zbieg zastawu rejestrowego z innym ograniczonym prawem rzeczowym, zaspokajanie zastawnika oraz prowadzenie rejestru zastawów (art. 1 ust. 1 u.z.r.r.z.). Podstawową cechą zastawu rejestrowego, która odróżnia go od zastawu zwykłego jest przede wszystkim możliwość pozostawienia przedmiotu zastawu rejestrowego w posiadaniu zastawcy. Wydanie rzeczy wierzycielowi (zastawnikowi) jako przesłanka powstania zastawu zwykłego została tu zastąpiona wpisem zastawu rejestrowego do rejestru zastawów, który ma charakter konstytutywny, a więc prawotwórczy i który powoduje, że z chwilą dokonania wpisu powstaje dopiero zastaw rejestrowy¹. Z wpisem do rejestru zastawów wiąże się domniemanie jawności danych i ich prawdziwości, co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia projektowanych zmian ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ponieważ przyjęcie, że zastaw zostaje wykreślony z mocy prawa powoduje, że on nie istnieje bez konieczności podejmowania dodatkowych czynności, tak jak miało to miejsce do tej pory. Do ustanowienia zastawu rejestrowego są wymagane umowa o ustanowienie tego zastawu (umowa

¹ Por. R. Dybka, K. Gliwiński, A. Poreda, komentarz do art. 1, [w:] Zastaw rejestrowy i rejestr zastawów. Komentarz, Lex 2016; J. Widło, Zastaw rejestrowy na prawach, Warszawa 2008, s. 257.



zastawnicza) między osobą uprawnioną do rozporządzania przedmiotem zastawu (zastawcą) a wierzycielem (zastawnikiem) oraz wpis do rejestru zastawów (art. 2 ust. 1 u.z.r.r.z.). Sam wpis do rejestru zastawów jest nie tylko przesłanką konieczną do powstania zastawu rejestrowego, ale także powoduje on, że zastaw uzyskuje skuteczność względem osób trzecich (np. potencjalnych nabywców rzeczy obciążonych tym zastawem)². Pod tym względem projekt ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów nie wprowadza żadnych zmian. Dotychczasowa formuła ustanowienia zastawu pozostaje niezmieniona. Natomiast projekt dotyka kwestii wygaśnięcia zastawu rejestrowego. W świetle obecnie obowiązującej regulacji problematyka wygaśnięcia zastawu znajduje odzwierciedlenie w art. 18 i 18a u.z.r.r.z.

2. Z punktu widzenia projektu ustawy o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym, podstawowe znaczenie ma art. 18a u.z.r.r.z., który obecnie brzmi w następujący sposób: „Zastaw rejestrowy wygasa i podlega wykreśleniu z rejestru zastawów po upływie dwudziestu lat od chwili wpisu, chyba że strony postanowią o utrzymaniu zastawu na czas dalszy, nie dłuższy niż dziesięć lat, i do rejestru zastawów zostanie złożona zmiana umowy zastawniczej. Sąd dokonuje wykreślenia z urzędu”. Podstawowy cel art. 18a u.z.r.r.z. sprowadza się do zapobiegania obciążeniu systemu informatycznego rejestru zastawów nadmierną liczbą wpisów, zwłaszcza nieaktualnych. Rozwiązanie to nawiązuje do tzw. zastawu rejestrowego temporalnego, który ma ze swej natury charakter czasowy i służy przede wszystkim zapobieżeniu swoistemu „zamuleniu” rejestru³. Przepis ten umożliwia usunięcie przez sąd z rejestru dawnych wpisów, które na ogół odnoszą się do wygasłych zastawów, gdy strony umowy zastawniczej nie wykazują inicjatywy zmierzającej do wykreślenia takich wpisów. Jeżeli upłynął termin wynikający z art. 18a u.z.r.r.z., sąd ma obowiązek wykreślić wygasły zastaw rejestrowy z rejestru zastawów⁴.

I to na tym tle zidentyfikowano poważny problem praktyczny, a mianowicie pomimo tego, że sąd mógł z urzędu wykreślić wpis z rejestru zastawów, to jednak przy braku procesowej możliwości przymuszenia zastawcy lub zastawnika do złożenia wniosku o wykreślenie zastawu, sąd w każdym przypadku zmuszony był doręczyć uczestnikom postanowienie o wykreśleniu. W praktyce powstawały trudności z wykreślaniem tych zastawów, przy których ustanowieniu sąd nie pouczył uczestnika o obowiązku aktualizacji adresu przy pierwszym doręczeniu postanowienia o wpisie. Z jednej strony dawało to sądowi rejestrowemu podstawy do pozostawiania korespondencji w aktach ze skutkiem doręczenia na ostatnio ujawniony adres w rejestrze, w braku spełnienia tego obowiązku ([art. 41 ust. 2b](#) u.z.r.r.z.)⁵; z drugiej znów w

² Por. R. Dybka, K. Gliwiński, A. Poreda, komentarz do art. 1, [w:] Zastaw ..., Lex 2016; J. Widło, Zastaw ..., s. 272.

³ Por. J. Widło, Zastaw ..., s. 272.

⁴ Por. K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), Ustawa o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Komentarz. Wyd. 7, Warszawa 2023, Legalis.

⁵ Por. J. Mojak, J. Widło, komentarz do art. 18a, [w:] Zastaw rejestrowy rejestr zastawów. Komentarz, wyd. V, WKP 2020, nr 3.



wypadku śmierci strony lub zmiany jej adresu i braku poinformowania o tym fakcie sądu, konsekwencje tego były bardzo poważne, ponieważ ten stan rzeczy w istocie uniemożliwiał wykreślenia wygasłych zastawów. Nie mówiąc już o tym, że konieczność doręczenia postanowienia powodowała przewlekłość postępowania i wpływała na jego efektywność.

Z tego też względu pojawiła się propozycja zmiany art. 18a u.z.r.r.z. w brzmieniu następującym: „Zastaw rejestrowy wygasa i uznaje się go za wykreślony po upływie dwudziestu lat od chwili wpisu, chyba że strony postanowią o utrzymaniu zastawu na czas dalszy, nie dłuższy niż dziesięć lat, i do rejestru zastawów zostanie złożona zmiana umowy zastawniczej”. Zaproponowana zmiana niewątpliwie przyczyni się do rozwiązania dotychczasowych (dostrzeżonych w praktyce) problemów, jakie pojawiały się na tle zastosowania art. 18a u.z.r.r.z. Projektowana zmiana jest pożądana i to również w kontekście realizacji postulatu szybkości i sprawności postępowania sądowego, a także jego efektywności. Poprzez przyjęcie konstrukcji fikcji prawnej polegającej na tym, że jeżeli zastaw rejestrowy wygasa, to uznaje się go za wykreślony po upływie dwudziestu lat od chwili wpisu osiągnięty, osiągnięty zostaje efekt w postaci zniwelowania konieczności wydawania osobnego postanowienia. Fikcja wykreślenia nie zaistnieje jedynie wtedy, gdy strony postanowią o utrzymaniu zastawu na czas dłuższy niż dziesięć lat i gdy do rejestru zastawów zostanie złożona zmiana umowy zastawniczej.

Proponowane rozwiązanie jest optymalne, ponieważ na skutek przyjęcia fikcji prawnej, zastaw taki nie będzie dalej funkcjonował w obrocie prawnym - potraktowany zostanie za wykreślony i nie będzie ujawniany na odpisach i zaświadczeniach wydawanych przez Centralną informację o zastawach rejestrowych. Z kolei samo zawiadomienie uczestnika postępowania o fakcie i treści dokonanej czynności o wykreśleniu zastawu zgodnie z treścią art. 41 ust. 2b ustawy nie będzie konieczne z uwagi na przyjęcie przedmiotowej konstrukcji. Projektowaną zmianę należy zatem ocenić pozytywnie ze względu na to, że przyczyni się on do rozwiązania dotychczasowych problemów, jakie pojawiały się w praktyce.

Co istotne zmiana art. 18a u.z.r.r.z. pociąga za sobą dalsze konsekwencje, które mają na celu uproszczenie procedury. Otóż projekt zakłada zmianę również art. 19 ust. 1 u.z.r.r.z. w ten sposób, iż w miejsce obecnej treści proponowana jest następująca: „W przypadku wygaśnięcia zastawu rejestrowego podlega on wykreśleniu z rejestru zastawów, z zastrzeżeniem art. 41 ust. 2aa”. Proponowana jest także zmiana art. 36 ust. 4 u.z.r.r.z. Dostrzeżono tu bowiem potrzebę doprecyzowania kwestii właściwości rzeczowej sądu tak, aby nie budziła ona wątpliwości. Zgodnie z proponowanym art. 36 ust. 4 „Sąd, który dokonał wpisu zastawu rejestrowego do rejestru zastawów, pozostaje właściwy dla dokonania dalszych wpisów dotyczących tego zastawu aż do chwili wykreślenia zastawu rejestrowego z rejestru zastawów albo uznania go za wykreślony na podstawie art. 18a”. Dzięki temu rozwiązaniu mamy zagwarantowaną kontynuację dotychczasowej właściwości rzeczowej sądu. Jest to właściwa propozycja i nie



budzi żadnych zastrzeżeń, a ponadto winna być oceniona z punktu widzenia realizacji prawa do sądu.

Z kolei zgodnie z projektowanym art. 41 ust. 2aa u.z.r.r.z. „W przypadku określonym w art. 18a, nie wydaje się postanowienia i nie dokonuje się wpisu w rejestrze zastawów, a w systemie teleinformatyczny, w którym prowadzony jest rejestr zastawów, na zarządzenie zamieszcza się adnotację, że zastaw wygasł i został uznany za wykreślony z przyczyn, o których mowa w art. 18a”. Proponowany ust. 2aa jest nowym rozwiązaniem, które zostaje dodane do obecnej treści art. 41 po ust. 2a u.z.r.r.z. Podobnie nowością jest projektowany ust. 2ab o treści: „Sąd odrzuca wniosek o wykreślenie zastawu rejestrowego z rejestru zastawów złożony po wydaniu zarządzenia o zamieszczeniu adnotacji, o której mowa w ust. 2aa”.

Oba rozwiązania dotyczące ust. 2aa i ust. 2ab do art. 41 u.z.r.r.z. są praktyczne i niewątpliwie przyczynią się do szybszego procedowanie, gdy chodzi o zastaw rejestrowy, który wygasł. Nie ma zatem konieczności wydawania odrębnego postanowienia, ani nie będzie dokonywany wpis w rejestrze zastawów, a jedynie adnotacja w systemie teleinformatycznym, że zastaw wygasł i uznaje się go za wykreślony. Projektowaną zmianę art. 41 w zakresie ust. 2aa i 2ab należy ocenić pozytywnie jako ważną i mającą istotne znaczenie praktyczne.

Zaproponowano także zmianę art. 41a u.z.r.r.z. w ten sposób, iż dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu następującym: „2. W razie wygaśnięcia zastawu rejestrowego na cywilnym statku powietrznym lub prawach własności przemysłowej i uznania go za wykreślony na podstawie art. 18a, sąd niezwłocznie informuje o tym organ prowadzący rejestr cywilnych statków powietrznych lub organ prowadzący rejestr danego prawa własności przemysłowej i dołącza wydruk z systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony jest rejestr zastawów, o zamieszczeniu adnotacji, o której mowa w art. 41 ust. 2aa”. Także art. 42 ust. 2 u.z.r.r.z. otrzymał nowe brzmienie: „2. Zadaniem centralnej informacji o zastawach rejestrowych jest: utworzenie i eksploatacja połączeń rejestru zastawów w systemie teleinformatycznym, prowadzenie zbioru informacji z rejestru zastawów oraz udzielanie informacji, wydawanie odpisów i zaświadczeń z rejestru zastawów na podstawie tego rejestru, a w przypadku zastawów, o których mowa w art. 18a także na podstawie systemu teleinformatycznego, w którym prowadzony jest ten rejestr”.

Oceniając zaprezentowane zmiany do ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów należy stwierdzić, że przyczynią się one do przyspieszenia procedowania w zakresie zastawów rejestrowych. Uznanie zastawu rejestrowego za wykreślony z mocy prawa spowoduje z jednej strony odciążenie sądów od konieczności podejmowania dodatkowych czynności sądowych, a z drugiej znów przyczyni się do usprawnienia działania samych rejestrów. Dzięki wprowadzeniu projektowanych zmian nastąpi usprawnienie funkcjonowania rejestru zastawów, a przez to także wzmocnienie domniemań prawnych związanych z rejestrem. Domniemania te odgrywają



w obrocie prawnym istotną rolę. Uwzględniając dotychczasowe należy stwierdzić, że zmiana pozytywnie wpłynie na bezpieczeństwo obrotu prawnego oraz znacznie usprawni działanie rejestru zastawów.

3. Gdy chodzi z kolei o zmianę ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, to mamy tu do czynienia głównie z kwestią rozszerzenia katalogu danych, jakie przekazywane są przez centralną informację o zastawach rejestrowych do centralnej ewidencji pojazdów.

Zmiana ta obejmująca dodanie w art. 80b ust. 1 w pkt 7 po lit. h dodatkowego punktu „ha” ma charakter przede wszystkim kosmetyczny i jest związana ze zmianą samej ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Dodanie nowego punktu „ha” w brzmieniu: „ha) datę wydania zarządzenia, o którym mowa w art. 41 ust. 2aa ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz.U. z 2018 r. poz. 2017)” należy odczytać jako zmianę komplementarną, pozostającą w ścisłej relacji do znowelizowanej wersji art. 41 ust. 2aa u.z.r.r.z. Zmiana ta nie budzi żadnych wątpliwości i należy ją ocenić pozytywnie.

Podobnie proponowana zmiana art. 80ba ust 1 pkt 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym jest podyktowana zmianą ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 80ba ust. 1 pkt 5: „przez centralną informację o zastawach rejestrowych, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego Ministra Sprawiedliwości, niezwłocznie po dokonaniu przez sąd wpisu zastawu rejestrowego do rejestru zastawów albo zamieszczeniu adnotacji w systemie teleinformatycznym, o której mowa w art. 41 ust. 2aa ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów - w zakresie danych, o których mowa w art. 80b ust. 1 pkt 7”. Zarówno ta zmiana, jak poprzednia, wymuszona jest projektem zmiany przepisów ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów. Oceniając projektowane zmiany należy stwierdzić, że nie budzą one żadnych zastrzeżeń i mają ona w gruncie rzeczy charakter porządkujący.

Konieczność dokonania zmian w ustawie - Prawo o ruchu drogowym poprzez rozszerzenie katalogu danych, jakie przekazywane są przez centralną informację o zastawach rejestrowych do centralnej ewidencji pojazdów, nie koliduje z innymi ustawowymi rozwiązaniami. Ocena tych zmian jest jednoznacznie pozytywna.

4. W zakresie przepisów intertemporalnych i przepisów przejściowych projektodawca zaproponował art. 3 o następującej treści: „Do postępowań wszczętych z urzędu na podstawie art. 18a zdanie drugie ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowy i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe”. Odnośnie do zastawów rejestrowych w projektowanym art. 4 propozycja jest następująca: „W przypadku zastawów rejestrowych, które wygasły z mocy prawa przed dniem wejścia w życie



niniejszej ustawy sądy rejestrowe zamieszczą adnotację, o której mowa w art. 41 ust. 2aa zmienianej w art. 1, nie później niż w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Rozwiązania te nie budzą wątpliwości i pozostają w zgodzie z innymi proponowanymi zmianami. Gdy chodzi zaś o wejście w życie projektowanych zmian w ustawie o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów oraz ustawie Prawo o ruchu drogowym, to zaproponowany został termin 9 miesięczny do dnia ogłoszenia. Jest to termin optymalny z punktu widzenia procesu legislacyjnego.

5. Biorąc pod uwagę powyższe pragnę wskazać, że przedstawiony do analizy projekt ustawy o zmianie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów – oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym (UD13) nie budzi poważniejszych zastrzeżeń i jako taki może być procedowany dalej. Jest on zgodny z obowiązującymi przepisami. Sama idea wprowadzenia przedstawionej regulacji niewątpliwie wpłynie pozytywnie na funkcjonowanie rejestru zastawów, a ponadto przyczyni się do sprawności i efektywności postępowania.

Opracował Prof. dr hab. Łukasz Błaszczak - radca prawny

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytet Wrocławski