

Jan Olszanowski, Wojciech Piątek

Hipoteka przymusowa, w szczególności jako sposób zabezpieczenia należności finansowych jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowelizacji ustawy...

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 8, 51-66

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JAN OLSZANOWSKI

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

WOJCIECH PIĄTEK

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

Hipoteka przymusowa, w szczególności jako sposób zabezpieczenia należności finansowych jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowelizacji ustawy o księgach wieczystych i hipotece

1. Wprowadzenie

Wykonanie obowiązku mającego publicznoprawny charakter może nastąpić w sposób przymusowy lub dobrowolny. Podmiotem uprawnionym do żądania jego wykonania jest właściwy organ administracji publicznej, w tym również jednostka samorządu terytorialnego w zakresie wynikającym z ustawowego podziału zadań stawianych administracji publicznej. Obowiązek taki może wynikać bądź to z normy prawnej zawartej w przepisie bezwzględnie obowiązującym, bądź też z wydanego na podstawie ustawowego upoważnienia aktu administracyjnego, przybierającego najczęściej formę decyzji. Dobrowolna realizacja tego rodzaju powinności nie skutkuje koniecznością podjęcia przez organ jednostki samorządu terytorialnego jakichkolwiek działań. W przypadku uchylania się przez adresata obowiązku od jego realizacji jednostka samorządu terytorialnego – jako wierzyciel – powinna podjąć czynności zmierzające do zasto-

sowania środków egzekucyjnych¹. Po stronie wierzyciela istnieje więc prawny obowiązek prowadzenia egzekucji. Oznacza on, iż nie jest możliwe kierowanie się własnym uznaniem co do samego wszczęcia egzekucji. Na gruncie prawa publicznego wyłączona jest wobec tego istniejąca na gruncie postępowania cywilnego zasada rozporządzalności dochodzenia przez wierzyciela wykonania obowiązku spoczywającego na zobowiązanym².

Podstawowym warunkiem skuteczności egzekucji świadczeń pieniężnych pozostaje występowanie aktywów majątkowych, które mogą być spieniężone lub przejęte w naturze przez organ egzekucyjny. Natomiast w przypadku braku majątku zobowiązanego, którego wartość pozwalałaby choćby na pokrycie kosztów postępowania, z uwagi na treść art. 59 § 2 u.p.e.a. powstaje konieczność umorzenia postępowania, które oczywiście w przypadku ujawnienia aktywów majątkowych może być ponownie wszczęte³. Zobowiązani do wykonania obowiązków mających charakter publicznoprawny z reguły niechętnie poddają się przymusowi działań egzekucyjnych, podejmując kroki zmierzające do ukrycia składników majątkowych lub ich zabezpieczenia na własne potrzeby. Skutkuje to pogorszeniem się sytuacji wierzyciela⁴. Prawidłowa konstrukcja systemu prawnego powinna zapewniać wierzycielowi ochronę przed szkodliwymi następstwami niewłaściwych zachowań dłużnika. Instrumenty prawne, służące zapewnieniu takiej ochrony, zawarte w różnych regulacjach prawnych, określane są jako zabezpieczenia⁵. Rozbudowany system ochrony jednostek samorządu terytorialnego jako wierzycieli przewidziany jest zarówno w u.p.e.a., jak i w ogólnym prawie podatkowym. Wśród materialnych instytucji zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych wskazać można:

- instytucję odpowiedzialności podatkowej osób trzecich,
- zabezpieczenie ustanawiane w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji,

¹ Art. 6 Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tj. Dz.U. (RP) z 2005 r., nr 229, poz. 2954 z późniejszymi zmianami), dalej u.p.e.a.

² B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2006, s. 544 oraz A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 401.

³ Z. Leoński, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2011, s. 254.

⁴ A. Gorgol, *Zabezpieczenie skuteczności egzekucji administracyjnej należności podatkowych*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 583.

⁵ *Ibidem*, s. 584.

- hipotekę przymusową,
- zastaw skarbowy.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest instytucja hipoteki przymusowej. Wskazać wszakże trzeba, że hipoteka przymusowa – pomimo wskazanego wyżej rozróżnienia instytucji służących zabezpieczeniu wykonania zobowiązań pieniężnych – może wystąpić nie tylko jako samoistny środek prawny, ale także w ramach postępowania zabezpieczającego przewidzianego w u.p.e.a. jako forma zabezpieczenia wierzytelności pieniężnych wierzyciela realizowanych następnie w toku egzekucji administracyjnej.

Administracyjne postępowanie zabezpieczające uznawane jest w doktrynie za szczególne i pomocnicze w stosunku do właściwego postępowania egzekucyjnego⁶. Jego celem bowiem pozostaje ochrona „przyszłych” interesów wierzyciela, albowiem nie prowadzi ono do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, stwarza jedynie pewne gwarancje, że w przyszłości dojdzie do skutecznej egzekucji⁷. Zgodnie z treścią art. 164 § 1 pkt 2 u.p.e.a. jedną z form zabezpieczania wierzytelności pieniężnych, w tym również zobowiązań podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, jest hipoteka przymusowa. Natomiast jako samoistny środek prawny hipoteka przymusowa może być ustanowiona na podstawie art. 34 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*⁸. Materialnoprawne podstawy instytucji hipoteki przymusowej określone zostały w Ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. *o księgach wieczystych i hipotece*⁹. Przebieg postępowania o wpis hipoteki przymusowej uregulowany jest natomiast w Ustawie z dnia 17 listopada 1964 roku – *Kodeks postępowania cywilnego*¹⁰, w tym w szczególności w art. 626¹-626¹³ przedmiotowego aktu prawnego.

Ustawą z dnia 26 czerwca 2009 r. *o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz niektórych innych ustaw*¹¹ dokonano zasadniczej zmiany regulacji dotyczących hipoteki w ogólności, w tym również hipoteki przymusowej.

⁶ Z. Leoński, *O istocie postępowania zabezpieczającego w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 577 oraz A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne...*, *op. cit.*, s. 334.

⁷ Z. Leoński, *Wykonanie aktu administracyjnego. Węzłowe problemy administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, Przemysł – Rzeszów 2003, s. 27.

⁸ Tj. Dz.U. (RP) z 2005 r., nr 8, poz. 60 z późniejszymi zmianami, dalej o.p.

⁹ Tj. Dz.U. (RP) z 2001 r., nr 124, poz. 1361 z późniejszymi zmianami, dalej u.k.w.h.

¹⁰ Dz.U. (RP) z 1964 r., nr 43, poz. 1361 z późniejszymi zmianami, dalej k.p.c.

¹¹ Dz.U. (RP) z 2009 r., nr 131, poz. 1075.

W dotychczasowym stanie prawnym, tj. przed dniem 20 lutego 2011 r., hipoteka, w tym hipoteka przymusowa, mogła mieć charakter hipoteki zwykłej lub hipoteki kaucyjnej. O charakterze hipoteki decydowało to, czy istnienie i wysokość wierzytelności stwierdzonej w dokumencie stanowiącym podstawę wpisu zostało ostatecznie ustalone¹². Rodzaje hipotek różnił także zakres zabezpieczenia, jak również wyłączenie domniemania istnienia wierzytelności zabezpieczonej hipoteką kaucyjną¹³. Aktualnie, na skutek uchylecia rozdziału art. 111 u.k.w.h., a przede wszystkim art. 102-108 u.k.w.h. składających się na dział II u.k.w.h. ustawa nie rozróżnia obu znanych wcześniej rodzajów hipoteki przymusowej. Tym samym, w chwili obecnej dopuszczalne jest wyłącznie ustanowienie hipoteki przymusowej, bez możliwości rozróżnienia jej rodzajów.

2. Podstawa wpisu hipoteki przymusowej

Jak wskazano wyżej, w dotychczasowym stanie prawnym, tj. przed dniem 20 lutego 2011 r., istniały 2 różne rodzaje hipoteki przymusowej, różniące się nie tylko sposobem zabezpieczenia należności wierzyciela hipotecznego, ale również podstawą dokonania wpisu, w zależności od charakteru hipoteki. Aktualnie podstawy wpisu hipoteki przymusowej określone są w art. 109 i 110 u.k.w.h. Po pierwsze, zgodnie z niezmienioną wskazaną nowelizacją treścią art. 109 ust. 1 u.k.w.h. hipoteka przymusowa może być wpisana na podstawie tytułu wykonawczego, stwierdzającego wierzytelność przysługującą wierzycielowi. Przepis powyższy był w dotychczasowym stanie prawnym podstawą do wpisu hipoteki przymusowej zwykłej. Ponadto, stosownie do dyspozycji znowelizowanego art. 110 u.k.w.h. hipotekę przymusową można uzyskać także na podstawie postanowienia sądu o udzieleniu zabezpieczenia, postanowienia prokuratora, na mocy przepisów szczególnych na podstawie decyzji administracyjnej, chociażby decyzja nie była ostateczna, albo zarządzenia zabezpieczenia dokonanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wymienione w przywołanym przepisie dokumenty dotychczas stanowiły podstawę wpisu hipoteki przymusowej kaucyjnej.

¹² J. Pisuliński (red.), *Hipoteka po nowelizacji. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 512.

¹³ M. Kalinowski, *Hipoteka zabezpieczająca należności podatkowe*, „Przegląd Podatkowy” 2002, nr 5, s. 48.

Należy zwrócić uwagę na rozwiązania zawarte w art. 35 § 2 o.p., który jako podstawy wpisu hipoteki przymusowej wymienia:

1) Doręczoną decyzję administracyjną stwierdzającą zobowiązanie podatkowe o treści wymienionej w przepisie.

2) Tytuł wykonawczy lub zarządzenie zabezpieczenia wystawione na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Z analizy przywołanych wyżej norm prawnych, zawartych w u.k.w.h. oraz o.p., i porównania ich treści wynika jednoznacznie, iż ustawodawca – tak w jednym, jak i drugim akcie prawnym – wyróżnia dwie zasadnicze grupy dokumentów mogących stanowić podstawę wpisu hipoteki przymusowej. Pierwszą z nich tworzą tytuły wykonawcze, wystawione w stosunku do dłużnika. Druga grupa obejmuje decyzje administracyjne ustalające wysokość zobowiązania podatkowego osoby wskazanej w przedmiotowym orzeczeniu lub orzeczenia wydane w sądowym lub administracyjnym postępowaniu zabezpieczającym, względnie postanowienia prokuratora wydane w toczących się postępowaniach karnych. Dychotomia podziału dokumentów stanowiących podstawę wpisu hipoteki przymusowej wynika z dotychczasowej możliwości ustanowienia hipoteki przymusowej zwykłej i hipoteki przymusowej kaucyjnej, w zależności od charakteru dokumentu stwierdzającego istnienie zobowiązania dłużnika będącego właścicielem nieruchomości lub innego prawa rzeczowego, które może być zabezpieczone hipoteką.

Analizując wszakże znowelizowane regulacje dotyczące hipoteki przymusowej stwierdzić należy, że w chwili obecnej jako podstawę wpisu hipoteki przymusowej należy uznać każde z orzeczeń należących do katalogu określonego w art. 109 i 110 u.k.w.h.

Taka konstatacja ma doniosłe znaczenie praktyczne w odniesieniu do pojawiających się w praktyce problemów w przypadku ustanawiania hipoteki przymusowej. Kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie Sądu Najwyższego¹⁴ budziła w szczególności kwestia możliwości jej ustanowienia na nieruchomości stanowiącej współwłasność dłużnika i jego małżonka oraz podstaw wpisów w takiej sytuacji. W dotychczasowym stanie prawnym, w przypadku woli ustanowienia hipoteki przymusowej zwykłej podstawą wpisu mógł być administracyjny tytuł wykonawczy wystawiony na oboje małżonków¹⁵. Taki pogląd uzasadniony był dyspozycją art. 27c u.p.e.a.¹⁶ W przypadku ustanowienia

¹⁴ Dalej SN.

¹⁵ Tak: postanowienie SN z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. akt II CSK 230/06, LEX nr 607566.

sadniony był dyspozycją art. 27c u.p.e.a.¹⁶ W przypadku ustanowienia hipoteki przymusowej kaucyjnej na nieruchomości stanowiącej współwłasność majątkową małżeńską, podstawą wpisu mogła być decyzja organu administracji dołączona dłużnikowi (nie zaś jego małżonkowi)¹⁷.

W aktualnym stanie prawnym można postawić tezę, iż dotychczasowy dorobek doktryny i judykatury pozostaje aktualny tylko w części. Możliwe jest bowiem ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomości stanowiącej współwłasność majątkową małżeńską na podstawie decyzji administracyjnej, postanowienia sądu o udzieleniu zabezpieczenia, postanowienia prokuratora albo zarządzenia zabezpieczenia dokonanego na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wydanych wyłącznie w stosunku do dłużnika, nie zaś jego małżonka¹⁸. Oczywiście, aktualny pozostaje pogląd, iż w sytuacji, w której podstawę wpisu hipoteki przymusowej stanowi tytuł wykonawczy, to z uwagi na treść art. 27c u.p.e.a. musi on być wystawiony na oboje małżonków. Podkreślić należy, że wprowadzone regulacje można uznać za ułatwienie dla organów jednostek samorządu terytorialnego zmierzających do zabezpieczenia swoich wierzytelności poprzez ustanowienie hipoteki przymusowej.

W doktrynie pojawiały się także wątpliwości, czy podstawą wpisu hipoteki przymusowej mogła być wyłącznie ostateczna decyzja administracyjna, czy też konieczne było przedłożenie administracyjnego tytułu wykonawczego¹⁹. SN wyraził pogląd, stosownie do którego wpisu hipoteki przymusowej zwykłej na podstawie ostatecznej decyzji określonej w art. 35 § 1 o.p. nie można dokonać bez załączonego tytułu wykonawczego²⁰. W aktualnym stanie prawnym – z uwagi na rezygnację z podziału na hipotekę zwykłą i kaucyjną – te wątpliwości również wydają się tracić na znaczeniu²¹. Jeżeli bowiem wnioskujący o wpis hipoteki przymusowej dołączy do wniosku decyzję administracyjną,

¹⁶ Zgodnie z którym, jeżeli egzekucja ma być prowadzona zarówno z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka, jak i z ich majątków osobistych, tytuł wykonawczy wystawia się na oboje małżonków, tak też: A. Skoczylas, W. Piątek, *Postępowanie egzekucyjne w administracji...*, *op. cit.*, s. 169.

¹⁷ Uchwała SN z dnia 28 października 2004 r., sygn. akt III CZP 33/04, OSNC 2005/3/43.

¹⁸ Odmienne: J. Pisuliński, *Hipoteka po nowelizacji...*, *op. cit.*, s. 518.

¹⁹ L. Etel, [w:] C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 288.

²⁰ Postanowienie SN z dnia 12 maja 2006 r., sygn. akt V CSK 52/06, OSNC 2007/2/34.

²¹ J. Pisuliński, *Hipoteka po nowelizacji...*, *op. cit.*, s. 515.

choćby była ona ostateczna, nie załączając jednocześnie tytułu wykonawczego, to nie będzie to przeszkodą do dokonania wpisu. Zarówno art. 35 § 2 pkt 1 o.p., jak i znowelizowany art. 110 u.k.w.h. przesądzają jednoznacznie, iż podstawą wpisu hipoteki przymusowej może być również decyzja administracyjna.

Podstawą wpisu hipoteki przymusowej może być także tytuł wykonawczy. Jest nim tytuł egzekucyjny, zaopatrzony w sądową klauzulę wykonalności, lub administracyjny tytuł wykonawczy wystawiony przez wierzyciela. Z uwagi na tematykę niniejszego opracowania, rozważania dotyczące pojawiających się w praktyce problemów odnośnie formy podstaw hipoteki przymusowej, ograniczone zostaną do najczęściej występujących w toku postępowań wieczystoksięgowych z udziałem jednostek samorządu terytorialnego administracyjnych tytułów wykonawczych, w których stwierdzone są zaległości podatkowe.

Wymagania formalne, jakim dokumenty tego rodzaju winny odpowiadać określa art. 27 § 1 u.p.e.a. Nadto, zgodnie z treścią art. 27 § 3 u.p.e.a. do tytułu wykonawczego wierzyciel dołącza dowód doręczenia upomnienia, chyba że doręczenie upomnienia nie było wymagane. Z powyższego wynika więc, iż w przypadku złożenia wniosku o ustanowienie hipoteki przymusowej na podstawie administracyjnego tytułu wykonawczego konieczne jest przedłożenie, stanowiącego integralną część tegoż tytułu, dowodu doręczenia upomnienia w odpowiedniej – statuowanej stosownymi normami prawnymi – formie. Art. 31 ust. 1 u.k.w.h. przewiduje, iż wpis może być dokonany na podstawie dokumentu z podpisem notarialnie poświadczonym. Z analizy przywołanego przepisu wynika, iż dokument mający stanowić podstawę wpisu winien być przedstawiony w oryginale lub notarialnie poświadczonym odpisie. Z dyspozycji powołanego przepisu wynika więc, iż notarialne poświadczenie podpisu stanowi zasadę i nie odnosi się – poza wypadkami, gdy podstawę wpisu stanowi orzeczenie sądowe – tylko do dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 244 k.p.c.²²

Zgodnie z wyrażoną w art. 39 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*²³ zasadą oficjalności doręczeń, organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez pocztę, swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. W judykaturze prezentowany jest słuszny pogląd, iż druk potwierdzenia odbioru prawidłowo wypełniony i podpisany przez doręczyciela (funkcjonariusza) Poczty Polskiej ma – w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a. w związku z art. 3 pkt 20 Ustawy z dnia

²² S. Rudnicki, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Przepisy o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 170.

²³ Tj. Dz.U. (RP) z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późniejszymi zmianami, dalej k.p.a.

12 czerwca 2003 r. *Prawo pocztowe*²⁴ – przymiot dokumentu urzędowego²⁵. Analiza przywołanych norm prawnych prowadzi do wniosku, iż praktyka poświadczania przez pracownika organu wnioskującego o wpis hipoteki przymusowej kserokopii dowodu doręczenia decyzji nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 31 ust. 1 u.k.w.h. Nie znajdzie bowiem zastosowania przepis art. 250 k.p.c., gdyż mowa w nim wyłącznie o dokumencie sporządzonym przez organ, który poświadcza urzędowo odpis dokumentu. W przypadku zwrotnego potwierdzenia odbioru taka sytuacja nie zachodzi. Wobec powyższego, skoro doręczycielem odpisu decyzji jest placówka Poczty Polskiej, wnioskujący o wpis hipoteki przymusowej organ jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do urzędowego poświadczania dowodu doręczenia w myśl art. 250 § 1 k.p.c., zaś kserokopia dowodu doręczenia upomnienia – stanowiącego integralną część tytułu wykonawczego – nie korzysta z przymiotu oryginału.

Kończąc rozważania dotyczące formy tytułu wykonawczego mającego stanowić podstawę wpisu, należy podzielić wyrażany w orzecznictwie pogląd, że podstawą wpisu hipoteki przymusowej w księdze wieczystej może być tylko oryginał tytułu wykonawczego, nie zaś poświadczona notarialnie za zgodność z oryginałem jego kopia²⁶.

Omawiając zmiany dotyczące regulacji prawnych w przedmiocie hipoteki przymusowej należy również zwrócić uwagę na wprowadzenie regulacji dotyczącej wysokości sumy hipoteki. Wprowadzony art. 110¹ u.k.w.h. rozróżnia dwie możliwe do zaistnienia w praktyce sytuacje. Pierwszą, w której wysokość sumy hipoteki jest określona w dokumencie mającym stanowić podstawę wpisu do księgi wieczystej. Wówczas hipoteka nie może być wyższa niż ta suma. Jeżeli natomiast z dokumentu nie wynika suma hipoteki, jej wysokość nie może być większa niż 150% wszystkich roszczeń stwierdzonych w dokumencie stanowiącym podstawę wpisu.

²⁴ Tj. Dz.U. (RP) z 2008 r., nr 189, poz. 1159 z późniejszymi zmianami.

²⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 1999 r., sygn. akt III SA 1594/1998, LEX nr 44831.

²⁶ Uchwała SN z dnia 8 grudnia 2005 r., sygn. akt III CZP 101/05, OSNC 2006/11/180.

3. Postępowanie o wpis hipoteki przymusowej

Postępowanie o wpis hipoteki przymusowej pozostaje wysoce sformalizowane; regulujące dotyczące jego przebiegu zostały określone przez normy zawarte w art. 626¹-626¹³ k.p.c. Po pierwsze, zgodnie z dyspozycją art. 626² § 1 k.p.c. wniosek o dokonanie wpisu składa się na urzędowym formularzu. Uchybienie temu obowiązkowi jest brakiem formalnym, który może być uzupełniony na podstawie normy zawartej w art. 130¹ § 1¹ k.p.c. w zw. z art. 13 § k.p.c. Złożenie pisma z uchybieniem obowiązku sporządzenia go na urzędowym formularzu nie jest więc w żadnym razie przeszkodą do dokonania wpisu, a tym samym nie może być podstawą do oddalenia wniosku *a limine*.

Po wtóre, wniosek taki winien być należycie opłacony. Ewentualne zwolnienia z opłaty organów jednostek samorządu terytorialnego wynikać muszą bezpośrednio z przepisów ustawy. W przypadku braku uiszczenia opłaty od wniosku o wpis hipoteki przymusowej, która na mocy art. 42 ust. 1 Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. *o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*²⁷ jest opłatą stałą w wysokości 200,00 zł, przewodniczący – na mocy dyspozycji art. 511¹ § 1 k.p.c. – zwraca wniosek bez wezwania o uiszczenie tej opłaty. Jednocześnie – zgodnie z treścią art. 511¹ § 2 k.p.c. w terminie tygodniowym od dnia doręczenia zarządzenia o zwrocie pisma z powodu braku uiszczenia opłaty wnioskodawca może uiścić brakującą opłatę. W takiej sytuacji wniosek wywołuje skutek od daty pierwotnego wniesienia.

Dla przebiegu postępowania o wpis hipoteki przymusowej kluczowa jest treść art. 626⁸ § 2 k.p.c. określającego kognicję sądu wieczystoksięgowego. Zgodnie z przywołanym przepisem, rozpoznając wniosek o wpis, sąd bada jedynie treść i formę wniosku, dołączonych do wniosku dokumentów i treść księgi wieczystej. Jednocześnie, w myśl art. 626⁹ k.p.c. sąd oddala wniosek o wpis, jeżeli brak jest podstaw albo istnieją przeszkody do jego dokonania.

Badanie treści wniosku polega na kontroli tego, czy wniosek został złożony przez osobę legitymowaną do jego wniesienia i czy przytoczone we wniosku okoliczności mogą być podstawą dokonania żadanego w nim wpisu. Wbrew literalnemu brzmieniu art. 626⁸ § 2 k.p.c. sąd prowadzący księgę wieczystą obejmuje swoim badaniem także ogólne przesłanki rozstrzygnięcia: swoją właściwość miejscową, zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych wnioskodawcy, prawidłowość jego zastępstwa przez przedstawiciela ustawowego

²⁷ Tj. Dz.U. (RP) z 2010 r., nr 90 poz. 954 z późniejszymi zmianami.

lub pełnomocnika²⁸. Dokument może stanowić podstawę wpisu w księdze wieczystej, jeżeli stwierdza istnienie materialnoprawnej przesłanki uzasadniającej dokonanie żadanego wpisu. Zagadnienie kognicji sądu prowadzącego księgę wieczystą w odniesieniu do kontroli decyzji administracyjnych, mających stanowić podstawę wpisu, budziło poważne wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie. Można wskazać na – ukształtowane w wyniku wyrażanych w judykaturze poglądów – stanowisko, które z jednej strony miało na celu zagwarantowanie granic kognicji sądu wieczystoksięgowego, odpowiadających wymaganiu ujawniania w księgach wieczystych stanu zgodnego z prawem, a z drugiej utrzymanie wspomnianej autonomii organów administracji publicznej. S. Rudnicki wskazuje, że decyzja administracyjna, mająca stanowić podstawę wpisu do księgi wieczystej, podlega w postępowaniu wieczystoksięgowym kontroli sądu w ramach art. 626⁸ § 2 k.p.c. wtedy, gdy została:

- 1) przez „organ oczywiście niewłaściwy”²⁹,
- 2) bez jakiegokolwiek podstawy prawnej³⁰,
- 3) z oczywistym naruszeniem administracyjnego prawa materialnego i przepisów k.p.a.³¹

Przywołany wyżej pogląd, sformułowany w oparciu o dorobek orzecznictwa SN, z całą pewnością zawiera określenie nieostre i niedookreślone, zaś ewentualna kontrola okoliczności wskazywanych jako dopuszczalne w toku postępowania wieczystoksięgowego powinna ograniczać się wyłącznie do sytuacji skrajnych. W przeciwnym wypadku sąd wieczystoksięgowy narazić może się na zarzut stawiania się w roli podmiotu wkraczającego w sferę pozostającą w wyłącznej dyspozycji organów administracyjnych, podlegających przecież kontroli sądownoadministracyjnej.

Krąg podmiotów postępowania o wpis hipoteki przymusowej określony jest w art. 626⁸ § 5 k.p.c. Po pierwsze zważyć należy, iż – co do zasady – organ jednostki samorządu terytorialnego ma legitymację do złożenia wniosku jako

²⁸ S. Rudnicki, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece...*, *op. cit.*, s. 404.

²⁹ Organem takim – zgodnie z orzecznictwem SN – jest organ nie powołany do wydawania określonych przedmiotowo decyzji lub organ, który wydał decyzję w sprawie z istoty należących do innych organów niż administracyjne (tak: uchwała SN z dnia 30 września 1992 r., sygn. akt III AZP, OSNCP 93/3/25).

³⁰ Decyzja taka jest bezwzględnie nieważna i nie wywiera żadnych skutków cywilnoprawnych (tak: uchwała SN z dnia 27 listopada 1984 r., sygn. akt III CZP 70/84, OSNCP 85/7/108). Taki charakter ma również decyzja niepodpisana (tak: uchwała SN z dnia 30 września 1992 r., sygn. akt III AZP, OSNCP 93/3/25).

³¹ S. Rudnicki, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece...*, *op. cit.*, s. 452.

podmiot, na rzecz którego wpis ma nastąpić. Konieczne jest wszakże poczynienie zastrzeżenia, iż zgodnie z treścią art. 34 § 2 u.p.e.a. w zakresie zobowiązań podatkowych stanowiących dochód jednostki samorządu terytorialnego pobieranych przez urzędy skarbowe wniosek o wpis hipoteki przymusowej do sądu składa właściwy naczelnik urzędu skarbowego. W sytuacji, w której przywołana norma prawna znajdzie zastosowanie właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego – mimo że hipoteką zabezpieczone mają być wierzytelności jemu przysługujące – nie będzie podmiotem uprawnionym do żądania wpisu na swoją rzecz³².

Po drugie, uczestnikami postępowania, którego przedmiotem jest wpis hipoteki przymusowej, są zapisani w księdze wieczystej właściciele nieruchomości. Oznacza to, iż nawet w przypadku, gdy we wniosku jako uczestnika postępowania oznaczono wyłącznie adresata decyzji administracyjnej uczestnikami postępowania stają się co do zasady wszyscy współwłaściciele nieruchomości, której dotyczy wniosek. Wątpliwości mogą się pojawić w sytuacji dokonywania wpisu hipoteki przymusowej na udziale w nieruchomości. Wydaje się wszakże, iż w takiej sytuacji uczestnikami postępowania nie stają się wszyscy współwłaściciele nieruchomości, a jedynie podmiot, któremu przysługuje udział w prawie własności, mający być przedmiotem obciążenia hipotecznego.

Z uwagi na podjętą tematykę konieczne jest również zwrócenie uwagi na środki zaskarżenia przysługujące organom jednostek samorządu terytorialnego występującym jako wnioskodawcy w postępowaniach wieczystoksięgowych, których przedmiotem jest żądanie dokonania wpisu hipoteki przymusowej. Rodzaj środka odwoławczego od rozstrzygnięcia wydanego w następstwie rozpoznania wniosku o wpis hipoteki zależeć będzie od składu sądu rozpoznającego przedmiotowe żądanie. Jeżeli więc czynności w sprawie o wpis dokonał referendarz sądowy (kompetencje do rozpoznawania wniosków wieczystoksięgowych przez referendarzy sądowych przewiduje art. 509¹ § 1 k.p.c.), to właściwym środkiem zaskarżenia będzie skarga na orzeczenie referendarza sądowego. W razie wniesienia skargi na wpis, nie traci on mocy, a rozpoznający sprawę sąd zmienia zaskarżony wpis przez jego wykreślenie lub wydaje postanowienie, którym zaskarżony wpis utrzymuje w mocy albo uchyla go w całości lub w części i w tym zakresie wniosek oddala bądź odrzuca, względnie postępowanie umarza (art. 518¹ § 3 k.p.c.). Skargę wnosi się w terminie tygodniowym od dnia doręczenia zawiadomienia o dokonaniu czynności przez referendarza sądowego.

³² L. Etel, *Ordynacja podatkowa...*, *op. cit.*, s. 284.

W przypadku, w którym wniosek podlega rozpoznaniu przez sąd rejonowy w składzie jednego sędziego, wnioskodawca jest uprawniony do złożenia środka odwoławczego w postaci apelacji (art. 518 k.p.c. w zw. z art. 626¹⁰ § 3 k.p.c.) i to zarówno w sytuacji dokonania wpisu, jak i oddalenia wniosku w formie postanowienia. Wpis, zgodnie z treścią art. 626⁸ § 6 k.p.c., podobnie jak postanowienie odmawiające uczynienia zadość żądaniu wnioskodawcy, jest również orzeczeniem. Jednocześnie, ewentualne wniesienie apelacji od wpisu nie stwarza obowiązku sporządzenia uzasadnienia dokonanego wpisu³³. Termin do złożenia apelacji – co do zasady, zgodnie z dyspozycją art. 626¹⁰ § 3 k.p.c. – to dwa tygodnie od chwili doręczenia zawiadomienia.

Interesującym dla prowadzonych rozważań jest również wpływ toczącego się postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości na dopuszczalność ustanowienia hipoteki przymusowej na nieruchomości stanowiącej własność upadłego. Zwrócić należy w tym miejscu uwagę na dyspozycję art. 81 ust. 1 Ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – *Prawo upadłościowe i naprawcze*³⁴, zgodnie z którym po ogłoszeniu upadłości nie można obciążyć składników masy upadłości hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym, zastawem skarbowym lub hipoteką morską w celu zabezpieczenia wierzytelności powstałej przed ogłoszeniem upadłości. Art. 81 ust. 2 przedmiotowej ustawy stanowi wszakże, że przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli wniosek o wpis hipoteki został złożony w sądzie co najmniej na sześć miesięcy przed dniem złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości.

W tym miejscu konieczne jest rozważanie stosunku normy zawartej w art. 29 u.k.w.h. ustanawiającej zasadę mocy wstecznej wpisu do art. 81 pr.u. i n. W orzecznictwie wyrażono słuszny pogląd, że art. 81 pr.u. i n. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 29 u.k.w.h.³⁵ Przepis ten przyjmuje jako datę wpisu datę jego faktycznego dokonania, a nie złożenia wniosku o wpis³⁶. Jest to podyktowane jego funkcją jako przepisu ustanowionego dla ochrony masy upa-

³³ Uchwała SN z dnia 21 lipca 1981 r., sygn. akt III CZP 34/81, OSNCP 81/12/234 oraz uchwała SN z dnia 22 stycznia 1986 r., sygn. akt III CZP 74/85, OSNCP 86/12/201.

³⁴ Tj. Dz.U. (RP) z 2009 r., nr 175, poz.1361 z późniejszymi zmianami, dalej pr.u. i n.

³⁵ Postanowienie SN z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. akt V CSK 220/10, LEX nr 1108521.

³⁶ Uchwała SN z dnia 18 lutego 1994 r., sygn. akt III CZP 1994/9/170 i podjęte w uzasadnieniu rozważania na gruncie art. 27 rozporządzenia z dnia 24 października 1934 r. – *Prawo upadłościowe*, tj. Dz.U. (RP) z 1991.118.512 z późn. zm.

dłości po ogłoszeniu upadłości. Momentem odniesienia dla oceny dopuszczalności wpisu hipoteki przymusowej, zabezpieczającej wierzytelność powstałą przed ogłoszeniem upadłości na majątku upadłego, jest moment dokonywania tego wpisu, a nie data złożenia wniosku o wpis. Przeszkodą wyłączającą jego dokonanie w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości wchodzącej w skład majątku dłużnika stanowi, co do zasady, ogłoszenie jego upadłości.

Tym samym nie będzie tu miała również zastosowania zasada, zgodnie z którą sąd, rozpoznając wniosek o wpis w księdze wieczystej, związany jest stanem rzeczy istniejącym w chwili złożenia wniosku i kolejnością jego wpływu³⁷. Ostatecznie więc stwierdzić należy, że dla możliwości ustanowienia hipoteki przymusowej decydująca jest data dokonania wpisu tej hipoteki do księgi wieczystej, chyba że wniosek o wpis hipoteki został złożony co najmniej na sześć miesięcy przed złożeniem wniosku o ogłoszenie upadłości.

Zwrócić należy uwagę również na to, że w przypadku ogłoszenia upadłości obejmującej ogłoszenie likwidacji majątku upadłego w toku postępowania o wpis hipoteki przymusowej nie znajduje zastosowania art. 182¹ § 1 k.p.c. nakazujący umorzenie postępowania. Celem tej regulacji jest skierowanie roszczeń dochodzonych w drodze procesu przeciwko upadłemu, którego majątek ma zostać objęty likwidacją, na właściwą drogę postępowania upadłościowego³⁸. Wynika z tego, że art. 182¹ § 1 k.p.c. dotyczy wyłącznie spraw, których przedmiotem są wierzytelności podlegające zgłoszeniu w postępowaniu upadłościowym³⁹. Żądanie dokonania wpisu hipoteki przymusowej nie podlega takiemu zgłoszeniu, a możliwe jest do zrealizowania jedynie w postępowaniu przed sądem wieczystoksięgowym. Nie ma zatem podstawy do umorzenia postępowania⁴⁰.

³⁷ Uchwała SN z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. akt III CZP 80/09, OSNC 2010/6/84.

³⁸ Uzasadnienie uchwały SN z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt III CZP 2/10, OSNC 2010/10/134, wyrok SN z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt III CSK 310/09, OSNC 2011/4/45, postanowienie SN z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt III CSK 12/10, OSNC 2011/9/104).

³⁹ Wyrok SN z dnia 16 października 2008 r. sygn. akt III CSK 120/08, LEX nr 560574, postanowienie SN z dnia 14 maja 2009 r., sygn. akt I CSK 427/08, OSNC 2010/3/43; wyrok SN z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt III CSK 310/09, OSNC 2011/4/45.

⁴⁰ Postanowienie SN z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I CSK 83/11, LEX nr 1102835.

4. Podsumowanie

Problematyka skuteczności hipoteki przymusowej, jako materialnoprawnej instytucji zabezpieczającej należności przysługujące organom administracji publicznej, budzi żywe zainteresowanie doktryny, jest przedmiotem rozważań czynionych w judykaturze, a także – wskutek istnienia dwóch rodzajów hipotek – rodziła różnorodne problemy w toku postępowania, którego przedmiotem było ustanowienie hipoteki przymusowej na nieruchomości stanowiącej własność zobowiązanego z tytułu należności przysługujących m.in. jednostkom samorządu terytorialnego. Zmiana systemu prawnego, omówiona w niniejszym opracowaniu, znosi rozróżnienie hipoteki (w tym hipoteki przymusowej) na zwykłą i kaucyjną. Jednocześnie, jeżeli chodzi o podstawę wpisu hipoteki przymusowej, treść norm prawnych regulujących rodzaje dokumentów mogących stanowić podstawę ustanowienia hipoteki pozostała w istocie niezmieniona. Wobec powyższego można postawić tezę, iż procedura ustanawiania hipoteki przymusowej została w zasadniczy sposób uproszczona. Postępowania wszczynane na skutek wniosku organów jednostek samorządu terytorialnego powinny wobec tego toczyć się efektywniej, co w konsekwencji doprowadzi do skuteczniejszego zabezpieczenia należności finansowych tych jednostek, oczywiście pod warunkiem stosowania się wnioskodawców do rygorów formalnych ustanawianych przez przepisy proceduralne.

Compulsory mortgage – a means of securing financial liabilities of the local self-government units in view of amendment of the law on land and mortgage register

Summary

The article discusses the institution of compulsory mortgage as a means of securing financial liabilities of the local self-government units, proceedings before the land and mortgage register court concerning the establishment of compulsory mortgage, the most important changes in the legal status resulting from the amendments of the law on land and mortgage register of 26 June 2006 and certain other legal acts. The change in legal status is concerned, among others, with

the essence of compulsory register, including legal grounds for its establishing and the amount of financial liabilities thus secured. The article discusses current legal premises for the entry in the register in light of the views presented so far in the doctrine and the judicial decisions as well as practical problems concerning executive competences involved. The authors focus on the very proceedings, their highly formalised character, the parties involved, the scope of court's competences when deciding on a motion to enter in the register and the possibility to appeal against its decision. The article also discusses the effect of the declaration of insolvency on the admissibility of entering mortgage in the register concerning the property owned by the subject declaring insolvency.

Zwangshypothek als eine Absicherungsmethode der Forderungen der kommunalen Selbstverwaltungseinheiten im Lichte der Gesetzesnovelle über die Grundbücher und Hypothek. Probleme in der Praxis

Zusammenfassung

Gegenstand der Bearbeitung stellen die Institution der Zwangshypothek als einer Form für die Absicherung der Forderungen der kommunalen Selbstverwaltungseinheiten, das Verfahren vor dem Grundbuchgericht, dessen Gegenstand die Bestellung einer Zwangshypothek ist und die wichtigsten Änderungen der Rechtslage dar, die durch die Gesetzesnovelle vom 26. Juni 2009 über die Änderung des Gesetzes über die Grundbücher und die Hypothek, und einige sonstige Gesetze begründet wurden. Die Änderung der Rechtslage bezieht sich unter anderem auf das Wesen der Zwangshypothek, darunter insbesondere auf die Grundsätze ihrer Bestellung und die Höhe der auf diese Art und Weise abzusichernden Forderungen. Die aufgenommenen Überlegungen beziehen sich auf die Grundlagen der Eintragung in dem genannten Bereich und nach der geltenden Rechtslage im Lichte der bisher in der Rechtslehre und in der Rechtsprechung präsentierten Meinungen. Besprochen wurden auch die in der Praxis auftretenden Probleme, die mit der Form des Vollstreckungstitels in dem Grundbuchverfahren verbunden sind. Die Autoren schildern darüber hinaus den

Verlauf dieses Verfahrens, seinen höchst formalisierten Charakter, seine Teilnehmer und den Zuständigkeitsbereich des Gerichtes bei der Entscheidung über den Antrag auf die Grundbucheintragung. In der Bearbeitung finden wir auch Überlegungen zur möglichen Anfechtung der Gerichtsentscheidung, die auf die beantragte Forderung der Eintragung einer Zwangshypothek erging. Bezogen wurde auch auf den Einfluss der Insolvenzeröffnung auf die Zulässigkeit der Eintragung der Hypothek im Grundbuch, das für die im Eigentum des Insolventen stehende Immobilie geführt wird.