

Uchwała z dnia 5 grudnia 2002 r., III CZP 78/02

Sędzia SN Iwona Koper (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Bronisław Czech

Sędzia SN Kazimierz Zawada

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w W., Oddziału w S. przy uczestnictwie Hutniczego Przedsiębiorstwa Budowlano-Montażowego "B." w C. o wpis hipoteki przymusowej w księdze wieczystej, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 5 grudnia 2002 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Katowicach postanowieniem z dnia 3 października 2002 r.:

"Czy należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek ustalone w decyzji podlegają z mocy art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) zabezpieczeniu hipoteką przymusową na użytkowaniu wieczystym ?"

podjął uchwałę:

Należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek (art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) mogą być zabezpieczone hipoteką przymusową na prawie użytkowania wieczystego.

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w Katowicach w dniu 21 maja 2002 r. wpisał w dziale IV księgi wieczystej nr (...), prowadzonej dla nieruchomości będącej w użytkowaniu wieczystym uczestnika postępowania Hutniczego Przedsiębiorstwa Budowlano-Montażowego „B.” w C., hipotekę przymusową kaucyjną do kwoty 65 231,57 zł, na rzecz wnioskodawcy Skarbu Państwa – Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w S. z tytułu nieopłaconych przez uczestnika składek na rzecz Funduszu

Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Podstawę wpisu, dokonanego na podstawie o art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 – dalej "u.s.u.s."), stanowiła doręczona decyzja określająca wysokość należności z tytułu składek.

Apelację od wpisu wniósł uczestnik, wskazując na naruszenie przepisu art. 26 ust. 2 i 3 u.s.u.s. w związku z art. 110 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 ze zm. – dalej: "u.k.w.h."). Przy jej rozpoznawaniu przez Sąd Okręgowy powstało przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sformułowane w sentencji postanowienia.

W uzasadnieniu nasuwających się wątpliwości Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 26 ust. 2 u.s.u.s. wystawione przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokumenty, stwierdzające istnienie należności z tytułu składek oraz jej wysokość, są podstawą wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości stanowiącej własność zobowiązanego. Brzmienie tego przepisu, przy przyjęciu, że ust. 3 art. 26 u.s.u.s., dotyczący ustanowienia hipoteki na podstawie doręczonej decyzji określającej wysokość należności z tytułu składek, które powinny być zabezpieczone na wszystkich nieruchomościach dłużnika, jest jedynie wypełnieniem normy zawartej w jego ustępie 2, prowadziłoby do wniosku o niedopuszczalności obciążenia hipoteką przymusową innych praw niż prawo własności. Takie stanowisko byłoby zbieżne z wykładnią art. 26 ust. 3 u.s.u.s. w brzmieniu sprzed nowelizacji ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy ordynacja podatkowa oraz innych ustaw (Dz.U. Nr 39, poz. 459), który wówczas dotyczył hipoteki ustawowej, dokonaną przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 27 czerwca 2001 r., III CZP 27/01 (OSNC 2002, nr 1, poz. 6).

Możliwa jest jednak także odmienna wykładnia art. 26 ust. 3 u.s.u.s., w oderwaniu od ust. 2 tego przepisu, a w takim przypadku, na podstawie art. 26 ust. 4 u.s.u.s. i art. 34 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), obciążenie wieczystego użytkownika hipoteką przymusową byłoby w tym trybie dozwolone.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Pierwotnie podstawowym instrumentem zabezpieczenia należności publicznoprawnych była hipoteka ustawowa. Stosownie do art. 24 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (jedn. tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 108,

poz. 486 ze zm. – dalej "u.z.p."), Skarbowi Państwa z tytułu ustalonych w decyzji zobowiązań podatkowych przypadających od właściciela i samoistnego posiadacza nieruchomości w dobrej wierze przysługiwała hipoteka ustawowa. W dacie wejścia w życie tego przepisu obowiązywał art. 191 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.), zgodnie z którym przedmiotem hipoteki mogło być także użytkowanie wieczyste. Na podstawie § 1 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1989 r. (Dz.U. Nr 6, poz. 40 ze zm.), stosowanie art. 24 u.z.p. rozciągnięto na należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie emerytalne. Ponadto ustawą z dnia 22 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 85, poz. 426) dodano w ustawie z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (jedn. tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.) przepis art. 12a, którego ust. 2 stanowił, że wystawione przez ZUS dokumenty stwierdzające istnienie zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz jego wysokość są podstawą wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości stanowiącej własność zobowiązanego.

Na tle przytoczonego stanu prawnego, powstawał problem czy hipoteka ustawowa może przysługiwać Skarbowi Państwa również na innych prawach rzeczowych wymienionych w art. 65 ust. 3 i 4 u.k.w.h., ku czemu podstawy mógłby dawać ust. 5 art. 65 tej ustawy, zgodnie z którym do hipotek określonych w jego ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio przepisy o hipotece na nieruchomości. Ukształtowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego kierunek rozstrzygnięcia tego zagadnienia odrzucał możliwość zastosowania art. 24 u.z.p. w stosunku do użytkownika wieczystego (tak np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 1995 r., III CZP 77/95, OSNC 1995, nr 11, poz. 156 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 marca 1996 r., I CRN 28/96, OSNC 1996, nr 6, poz. 89). Ponadto Sąd Najwyższy wskazywał, że przepis ten obejmuje jedynie zobowiązania podatkowe, które powstały na mocy konstytutywnych decyzji organu podatkowego, natomiast nie zabezpiecza wykonania zobowiązań powstałych z mocy prawa nawet wtedy, kiedy określone zostały decyzją deklaratoryjną. Odnośnie zaś do należności Skarbu Państwa z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, początkowo Sąd Najwyższy skłaniał się do poglądu, że § 1 pkt 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lutego 1989 r., który odsyłał do art. 24 u.z.p., przekracza zakres upoważnienia

ustawowego (uchwała z dnia 27 czerwca 1995 r., III CZP 77/95), by następnie przyjąć, iż stosowanie art. 24 u.z.p. wobec takich należności jest niedopuszczalne ze względu na fakt, że obowiązek zapłaty składek powstaje z mocy prawa, a ewentualna decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w tym przedmiocie ma charakter deklaratoryjny (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 1996 r., III CZP 52/96, OSNC 1996, nr 9, poz. 111). Prawną podstawą wpisu hipoteki na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Skarbu Państwa) w tej sytuacji pozostawał więc art. 12a ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, jednakże, jak podnoszono w piśmiennictwie, miała ona charakter hipoteki przymusowej.

Artykuł 24 u.z.p. zastąpiony został przez art. 34 uchylającej ją ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Nowy przepis wprowadził możliwość ustanowienia hipoteki ustawowej na części ułamkowej nieruchomości oraz innych niż własność prawach rzeczowych, w tym na użytkowaniu wieczystym, obejmującej również budynki i inne urządzenia na użytkowanym terenie, stanowiące własność użytkownika wieczystego (§ 2, 3 i 4). Ordynacja ustanowiła jednocześnie wymóg złożenia przez organ podatkowy wniosku o wpis hipoteki ustawowej w terminie miesiąca od dnia jej powstania, pod rygorem wygaśnięcia hipoteki (art. 36 § 1 i art. 37).

W dalszej kolejności ustawę o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych zastąpiła ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. W miejsce art. 12a poprzedniej ustawy wprowadzony został art. 26 u.s.u.s., stanowiący w ust. 3, że należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (który na podstawie art. 66 ust. 1 tej ustawy uzyskał osobowość prawną) z tytułu składek są zabezpieczane hipoteką ustawową na wszystkich nieruchomościach dłużnika. Hipoteka powstawała z dniem wydania przez Zakład decyzji określającej wysokość należności z tytułu składek. Artykuł 26 ust. 2 przewidywał ponadto możliwość ustanowienia hipoteki przymusowej na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, określając jako jej przedmiot nieruchomość stanowiącą własność zobowiązanego. Artykuł 26 nie przesądzał jednocześnie wprost kwestii dopuszczalności ustanowienia hipoteki ustawowej na innych prawach rzeczowych (w tym na użytkowaniu wieczystym), wymienionych w art. 65 ust. 3 i 4 u.k.w.h., a także w przytoczonym wcześniej art. 34 § 2, 3 i 4 Ordynacji

podatkowej, natomiast jego ust. 4 nakazywał do hipoteki, o której mowa w ust. 3, stosować odpowiednio przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa.

Ze względu jednak na brzmienie ust. 3, mówiącego jedynie o hipotece ustawowej na wszystkich nieruchomościach dłużnika, przy jego wykładni powstała wątpliwość, czy odesłanie przewidziane w ust. 4 odnosi się także do przedmiotu hipoteki, która w konsekwencji mogłaby być ustanowiona także na użytkowaniu wieczystym, czy też przedmiot hipoteki został wyczerpująco uregulowany w ust. 3 i ogranicza się do własności nieruchomości i do tak określonej hipoteki przez ust. 4 stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej.

Odpowiadając na tę wątpliwość, zarówno orzecznictwo (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2001 r., III CZP 27/01, OSNC 2002, nr 1, poz. 6) jak i doktryna opowiedziały się za restryktywną wykładnią art. 26 u.s.u.s., to jest za ograniczeniem hipoteki zabezpieczającej składki na ubezpieczenie społeczne do nieruchomości (prawa własności) dłużnika. Wskazywano, że na rzecz takiego stanowiska, a przeciwko rozszerzającej wykładni przepisów dopuszczających obciążenie hipoteką ustawową, przemawia ich wyjątkowy charakter, przejawiający się daleko idącą ingerencją w prawo własności oraz wzgląd na bezpieczeństwo obrotu prawnego.

Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 39, poz. 459) zniósła hipotekę ustawową, uchylając art. 66 u.k.w.h., stanowiący jej ogólną podstawę, oraz zmieniła przepisy art. 67 (przez skreślenie jego ust. 2), art. 110 i art. 111 tej ustawy. Hipotekę przymusową, która powstaje z momentem dokonania wpisu do księgi wieczystej (art. 67 u.k.w.h.), można uzyskać – zgodnie z obecnym brzmieniem art. 110 u.k.w.h. – także na mocy przepisów szczególnych na podstawie decyzji, chociażby decyzja nie była ostateczna. Jeżeli decyzja jest nieostateczna hipoteka przymusowa wpisana na jej podstawie jest hipoteką kaucyjną (art. 111 u.k.w.h.). Jednocześnie ustawa zmieniła art. 34 Ordynacji podatkowej oraz art. 26 ust. 3 i 4 u.s.u.s., zastępując hipotekę ustawową hipoteką przymusową.

Dokonując zmiany art. 26 w ust. 3 u.s.u.s., ustawodawca nie wprowadził do jego treści unormowania, które usuwałyby dotychczasowe wątpliwości odnośnie do charakteru prawa rzeczowego określanego jako hipoteka przymusowa. Ustawa ta nie zawiera przepisu określającego treść hipoteki przymusowej i tak jak poprzednio w jej przepisach nie ma normy, która zawierałaby odesłanie do ustawy o księgach

wieczystych i hipotece. W art. 26 u.s.u.s. pozostał natomiast ust. 4, nakazujący – w jego obecnym brzmieniu – do hipoteki, o której mowa w ust. 3 odpowiednie stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących hipoteki przymusowej. Zgodnie z art. 34 § 3 pkt 1 tej ustawy, przedmiotem hipoteki przymusowej jest również użytkowanie wieczyste. Przepis art. 26 u.s.u.s. zachował charakter przepisu szczególnego w stosunku do art. 65 u.k.w.h. (tak również Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 20 listopada 2002 r., V CKN 348/01, "Biuletyn SN" 2003, nr 4, poz. 14)

Po zmianie ustawowej z dnia 11 kwietnia 2001 r., w następstwie której zarówno ust. 2, jak i ust. 3 art. 26 u.s.u.s. dotyczą hipoteki przymusowej, zmieniła się jednocześnie wzajemna relacja tych przepisów, w czym Sąd Okręgowy upatruje zasadniczego źródła wątpliwości w zakresie przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego. W istniejącym stanie prawnym doszło bowiem do ustanowienia dwóch odmiennych regulacji hipoteki przymusowej na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w art. 26 ust. 2 i 3 u.s.u.s., które różni podstawa ich ustanowienia (w ust. 2 administracyjny tytuł wykonawczy, a w ust. 3 decyzja określająca wysokość należności z tytułu składek). Ponadto jedynie do hipoteki określonej w ust. 3 stosuje się odpowiednio – z odesłania ust. 4 – przepisy Ordynacji podatkowej, co skutkuje między innymi różną pierwszeństwo tych hipotek, z których wymieniona w ust. 3 z mocy art. 36 § 1 Ordynacji podatkowej korzysta z pierwszeństwa przed innymi hipotekami, natomiast określona w ust. 2 ma pierwszeństwo ustalane według ogólnych zasad, w myśl art. 12 u.k.w.h..

Oparta na przedstawionych przesłankach odrębność przytoczonych regulacji uprawnia do rozpatrywania ust. 3 w oderwaniu od ust. 2 art. 26 u.s.u.s., a co za tym idzie, nie pozwala upatrywać samodzielnej podstawy dla zakazu rozszerzania hipoteki przymusowej określonej w ust. 3, w ograniczeniu jej przedmiotu do nieruchomości stanowiącej własność dłużnika zawartym (w odniesieniu do osoby zobowiązanego) w ust. 2.

W tym stanie rzeczy zasadnicze znaczenie dla rozważanej kwestii ma treść art. 26 ust. 3, w którego wykładni ostatecznie poszukiwać należy odpowiedzi na przedstawione zagadnienie. Przepis ten nie zawiera wyczerpującej regulacji przedmiotu hipoteki, w szczególności nie stanowi jej zawarte w nim sformułowanie, że należności z tytułu składek są zabezpieczane hipoteką przymusową na wszystkich nieruchomościach dłużnika, które nie określa wyraźnie rodzaju więzi

prawnej łączącej dłużnika z nieruchomością (odmiennie Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanej uchwały z dnia 27 czerwca 2001 r.). W konsekwencji, zgodnie z formułą odpowiedniego stosowania przepisów, którą posługuje się art. 26 ust. 4 u.s.u.s., do hipoteki przymusowej przewidzianej w ust. 3 będzie mieć zastosowanie (w sposób odpowiadający istocie tej instytucji), jako norma uzupełniająca, przepis art. 34 § 3 pkt 1 Ordynacji podatkowej, rozszerzający jej przedmiot na prawo użytkowania wieczystego.

Za takim poglądem przemawia ponadto utrwalona w orzecznictwie i uznana przez doktrynę w stosunku do prawa użytkowania wieczystego, najbardziej zbliżonego do prawa własności, praktyka analogicznego stosowania przepisów o własności w sprawach nie uregulowanych ustawą, mimo braku wyraźnego odesłania (np. art. 144 i nast. k.c., art. 195 i nast. k.c.), jak też nieaktualność argumentacji, która w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego ograniczała zastosowanie art. 26 u.s.u.s., a wcześniej art. 34 Ordynacji podatkowej i ich odpowiedników pod rządami starych ustaw, powołującej się przede wszystkim na wyjątkowy charakter hipoteki ustawowej, w odniesieniu do której nie obowiązuje zasada jawności obciążeń hipotecznych, a to wobec zmiany hipoteki z art. 26 u.s.u.s. na przymusową, która nie powstaje *ex lege*, lecz na mocy konstytutywnego wpisu i nie zagraża bezpieczeństwu obrotu prawnego. Za takim stanowiskiem przemawia również ogólna reguła wynikająca z art. 65 ust. 3 i 4 u.k.w.h., której odpowiada unormowanie z art. 34 § 3 i 4 Ordynacji podatkowej, wskazujące że przedmiotem hipoteki może być użytkowanie wieczyste, własnościowe prawa spółdzielcze i wierzytelność zabezpieczona hipoteką, a także brak uzasadnionych racji przemawiających za zróżnicowaniem, w ramach jednej instytucji prawnej, sytuacji prawnej właściciela nieruchomości i użytkownika wieczystego wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i to na niekorzyść właściciela dysponującego prawem najpełniejszym, szerszym niż użytkowanie wieczyste. Istotne znaczenie ma również brak wskazań do odrzucenia przy wykładni art. 26 u.s.u.s. argumentu wnioskowania *a maiori ad minus*, pozwalającego na przyjęcie, że skoro uprawnionemu z tytułu hipoteki przymusowej wolno więcej, tj. obciążyć prawo własności nieruchomości, to wolno mu także mniej, a więc obciążyć prawo użytkowania wieczystego.

Powyższe prowadzi do konkluzji, że należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek, których wysokość została określona w decyzji (art. 26

ust. 3 u.s.u.s.) mogą być zabezpieczone hipoteką przymusową na użytkowaniu wieczystym.

Sformułowane stanowisko co do kierunku rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia zgodne jest z poglądem Sądu Najwyższego, wyrażonym już na tle nowego stanu prawnego, ukształtowanego ustawą zmieniającą z dnia 5 czerwca 2001 r. w postanowieniu z dnia 20 listopada 2002 r., V CKN 348/01.

Potwierdzeniem zamiaru ustawodawcy objęcia od początku przedmiotem hipoteki przymusowej użytkowania wieczystego jest przygotowany projekt ustawy nowelizującej ustawę o systemie ubezpieczeń, porządkujący te kwestię, przez wprowadzenie do art. 26 ust. 3b u.s.u.s. stanowiącego, że przedmiotem hipoteki przymusowej jest również użytkowanie wieczyste (także spółdzielcze prawa do lokalu, prawo do domu jednorodzinnego, wierzytelność zabezpieczona hipoteką).

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak na wstępie (art. 390 § 1 k.p.c.).