

Jerzy Pisuliński

Hipoteka ustawowa w ordynacji podatkowej

1. Wprowadzenie

Obowiązująca od 1 stycznia 1998 r. ordynacja podatkowa¹, która uchyliła ustawę z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych², wprowadziła szereg zmian w zakresie zabezpieczenia należności podatkowych na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Konieczność zmiany przepisów dotyczących hipoteki ustawowej była od dawna postulowana w literaturze. Z jednej strony przepisy ustawy o zobowiązaniach podatkowych (art. 24) były niedostosowane do nowego systemu poboru podatków, przez co niedostatecznie chroniły interesy Skarbu Państwa, z drugiej zaś budziły zasadnicze zastrzeżenia ze względu na zagrożenie, jakie dla bezpieczeństwa obrotu stwarzało istnienie hipoteki ustawowej nie podlegającej ujawnieniu w księgach wieczystych. Wyrazem wątpliwości, jakie pojawiały się w praktyce, były liczne, nierzadko sprzeczne ze sobą, orzeczenia Sądu Najwyższego, dotyczące zarówno określenia rodzaju zobowiązań podlegających zabezpieczeniu tą hipoteką, jak i praw, na których może ona powstać³.

¹ Ustawa z dnia 29 VIII 1997 r. (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), zwana dalej w skrócie ordynacją.

² Tekst jedn.: Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 ze zm., określana dalej w skrócie u.z.p.

³ Szerzej na temat hipoteki ustawowej w ustawie o zobowiązaniach podatkowych zob. J. P i s u l i ń s k i, *Hipoteka jako forma zabezpieczenia należności Skarbu Państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne*, Rejent 1997, nr 12, s. 81 i nast.

Analizę przepisów ordynacji podatkowej o hipotecę ustawowej oraz ustaw doń odsyłających należy poprzedzić dwiema uwagami natury ogólnej. Po pierwsze, przyjmując, iż hipoteka ustawowa z ordynacji podatkowej jest ograniczonym prawem rzeczowym (co nie jest wcale takie oczywiste)⁴, trzeba mieć na uwadze, że statuujące tą hipotekę przepisy stanowią *lex specialis* do przepisów prawa cywilnego, a zwłaszcza ustawy o księgach wieczystych i hipotece⁵. Hipoteka ta powstaje bowiem nie tylko z mocy samego prawa, prowadząc do ograniczenia chronionego konstytucyjnie prawa własności (art. 21 i art. 64 konstytucji), ale służy zabezpieczeniu praw, które nie mają z całą pewnością charakteru cywilnoprawnego (nie są wierzytelnościami)⁶. Dlatego też wykładnia przepisów ordynacji podatkowej (i innych odsyłających do niej ustaw) musi uwzględniać wyjątkowy charakter tych przepisów (nie powinna być rozszerzająca, zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae*). Po drugie, art. 326 § 1 ordynacji przewiduje, że hipoteki ustawowe powstałe w okresie roku od dnia wejścia w

⁴ Wątpliwości co do charakteru hipoteki z ordynacji podatkowej wynikają przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze, brak jest w ordynacji odesłania do przepisów prawa cywilnego (czy chociażby ustawy o księgach wieczystych i hipotece) w zakresie spraw nie uregulowanych w ustawie, tak jak to uczyniono w odniesieniu do odpowiedzialności solidarnej (por. art. 91 ordynacji). Po drugie, art. 34 § 5 ordynacji zawiera nieudolną definicję treści hipoteki, odbiegającą od definicji z art. 65 ust. 1 ustawy o księgach wieczystych i hipotece (ustawa z dnia 6 VII 1982 r. Dz. U. Nr 19, poz. 147 ze zm., określana dalej w skrócie u.k.w. i hip.). Przepis ten, przy założeniu, że hipoteka ustawowa z ordynacji podatkowej jest odmianą hipoteki uregulowanej w przepisach ustawy o księgach wieczystych i hipotece, niepotrzebnie powtarza myśl wyrażoną już w art. 65 ust. 1 u.k.w. i hip. Wystarczające byłoby więc ograniczenie się w tym przepisie do przyznania szczególnego pierwszeństwa tej hipotece, gdyż w braku takiego postanowienia mogłyby się pojawić wątpliwości, czy do pierwszeństwa tej hipoteki mają zastosowanie art. 11 i 12 u.k.w. i hip. Pomimo podniesionych zastrzeżeń (wynikających z wadliwej techniki legislacyjnej) sądzą, że intencją ustawodawcy nie było negowanie cywilnoprawnego charakteru instytucji hipoteki ustawowej statutowanej przez przepisy ordynacji podatkowej.

⁵ Zob. przypis poprzedni.

⁶ Stosunki prawne między ZUS, który z mocy przepisów ustawy z dnia 13 X 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887) jest uprawniony do poboru składek na ubezpieczenie społeczne (w tym na rzecz funduszy emerytalnych) oraz składek na niektóre fundusze celowe (por. art. 68 pkt 1 lit. c), a płatnikami tych składek mają charakter administracyjnoprawny. Świadczy o tym chociażby przyznanie ZUS, który od 1 I 1999 r. jest państwową osobą prawną (art. 66 ust. 1 powołanej ustawy), uprawnień organu administracji państwowej (art. 66 ust. 4 powołanej ustawy).

życie ustawy wygasają po upływie 12 miesięcy od ich powstania, jeżeli organ podatkowy nie złoży w tym terminie wniosku o ich wpis do księgi wieczystej. Jest to zatem *lex specialis* do art. 37 ordynacji. Ponadto, inaczej niż w przypadku zastawu ustawowego z ustawy o zobowiązaniach podatkowych, art. 326 § 2 ordynacji utrzymał w mocy hipoteki ustawowe powstałe przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli wnioski o ich wpis zostaną złożone przez organy podatkowe do 31 grudnia 1998 r.

2. Znaczenie hipoteki ustawowej jako sposobu zabezpieczenia zobowiązań podatkowych i składek na ubezpieczenie społeczne

Pomimo szeregu przywilejów przysługujących Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego przy dochodzeniu od osób zobowiązanych do zapłaty należności z tytułu podatków i innych danin publicznych, hipoteka ustawowa zapewnia tym podmiotom dodatkowe korzyści. Zasadniczą jest oczywiście możliwość zaspokojenia się z przedmiotu zabezpieczenia niezależnie od tego, kto jest jego właścicielem (art. 34 § 5 ordynacji). Ponadto, zgodnie z art. 70 § 6 ordynacji, zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką nie ulegają przedawnieniu (a zatem nie wygasają – art. 59 § 1 pkt 3 ordynacji). Ostatnie zmiany przepisów prawa upadłościowego⁷ spowodowały także, że należności Skarbu Państwa i ZUS z tytułu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne zaspokajane są (i to nie w całości) w kategorii trzeciej (art. 204 § 1 pkt 2a), jeżeli zostały zabezpieczone hipoteką lub zastawem, zaś pozostałe należności podatkowe, opłaty i składki na ubezpieczenie społeczne zaspokajane są dopiero w kategorii piątej (art. 204 § 1 pkt 3), po wierzytelnościach zabezpieczonych hipoteką lub zastawem (art. 204 § 1 pkt 2b)⁸. Wobec wciąż niewielkiej skuteczności organów podatkowych i ZUS w ściąganiu zaległych należności od podatników i płatników składek na ubezpieczenie społeczne istnienie hipoteki

⁷ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 X 1934 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 93, poz. 834 ze zm.

⁸ Na temat zmian w sposobie zaspokajania wierzycieli zabezpieczonych rzeczowo w postępowaniu upadłościowym zob. szerzej A. J a k u b e c k i, *Zaspokojenie wierzyciela rzeczowego po ogłoszeniu upadłości dłużnika w świetle nowelizacji prawa upadłościowego*, Przegląd Sądowy 1998, nr 1, s. 22 i nast. oraz F. Z e d l e r, *Dochodzenie wierzytelności zabezpieczonych rzeczowo w razie ogłoszenia upadłości właściciela mienia obciążonego, który nie jest dłużnikiem osobistym*, Przegląd Sądowy 1999, nr 1, s. 33 i nast.

ustawowej ma więc niezaprzeczalny walor jako element ochrony interesów fiskalnych państwa.

3. Zakres zastosowania przepisów ordynacji podatkowej o hipotece ustawowej

Do przepisów o hipotece ustawowej w ordynacji podatkowej odsyłają inne ustawy, a mianowicie art. 24a ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym⁹ (dodany przez art. 321 pkt 2 ordynacji) oraz art. 26 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹⁰. Pierwszy z tych przepisów nakazuje stosować w zakresie w nim nie uregulowanym przepisy ordynacji podatkowej wprost, drugi natomiast – jedynie odpowiednio. Zakres odesłania w drugim z powołanych przepisów nie jest jednak jasny i do sprawy tej wypadnie jeszcze powrócić w dalszych rozważaniach.

Zgodnie z art. 2 § 2 ordynacji, przepisy jej działu III (a więc także te, które dotyczą zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych hipoteką ustawową i zastawem skarbowym) należy stosować do opłat (z wyjątkiem opłat za usługi, do których stosuje się przepisy o cenach) i innych niepodatkowych należności budżetu państwa (nie wynikających ze stosunków cywilnoprawnych), do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne organy niż organy podatkowe¹¹, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

⁹ Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm. Ustawa ta będzie dalej powoływana jako ustawa o VAT.

¹⁰ Zob. przypis 6. Ustawa określana będzie dalej jako ustawa ubezpieczeniowa.

¹¹ Z przepisu tego wynika, że nie jest istotny sposób powstania tych należności (czy powstają w drodze wydania konstytucyjnej decyzji, czy z mocy samego prawa). Zob. jednak odmienny pogląd S. Rudnickiego, *Nowe przepisy o hipotece ustawowej i zastawie skarbowym*, Przegląd Sądowy 1998, nr 2, s. 5-6. Należnościami budżetowymi, do których miałyby zastosowanie przepisy działu III ordynacji podatkowej, mogłyby być – jak się wydaje – np. kary pieniężne wymierzone przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (stanowiące dochód budżetu państwa) czy opłaty za udzielenie koncesji. Powstaje pytanie, czy przepisy działu III ordynacji o hipotece ustawowej i zastawie skarbowym stosuje się również w tych wypadkach, gdy odrębne przepisy przewidują inne sposoby zabezpieczenia należności budżetu państwa ustanawiane przez osoby obowiązane do zapłaty tych należności (jak np. art. 38 ust. 4 ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych z dnia 29 VII 1992 r., Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 650 ze zm., czy art. 195-207 i 240-241 kodeksu celnego z dnia 9 I 1997 r., Dz.U. Nr 23, poz. 117 ze zm.) oraz do zabezpieczenia należności przypadających państwowym funduszom celowym, posiadającym osobowość prawną.

4. Zobowiązania podlegające zabezpieczeniu hipoteką ustawową

Hipoteka ustawowa zabezpiecza zobowiązania podatkowe powstające na skutek wydania decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania (art. 21 § 1 pkt 2 ordynacji) oraz zapłatę zaległości podatkowych w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (art. 34 § 1 ordynacji). Za zaległości podatkowe ordynacja uznaje nie zapłacone w terminie podatki, raty podatków i zaliczki, do których zapłaty zobowiązany był podatnik, płatnik lub inkasent (art. 51 ordynacji), oraz kwoty wypłacone nienależnie podatnikowi, płatnikowi lub inkasentowi albo zaliczone na poczet jego zaległych i bieżących podatków, o których mowa w art. 52 § 1 ordynacji. Hipoteka ustawowa zabezpiecza zatem aktualnie zaległości z tytułu podatków, do zapłaty których podatnik zobowiązany jest z mocy prawa, bez konieczności wydania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego. W ten sposób ordynacja podatkowa istotnie rozszerza zakres zobowiązań zabezpieczonych hipoteką ustawową w porównaniu do hipoteki przewidzianej w ustawie o zobowiązaniach podatkowych.

Zgodnie z art. 24a ustawy o VAT, hipoteka ustawowa zabezpiecza należność o zwrot wypłaconych podatnikowi zaliczek¹² z tytułu naliczonego podatku VAT przy zakupie środków trwałych i wartości niematerialnych podlegających amortyzacji przed powstaniem obowiązku podatkowego (art. 24 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 3 ustawy o VAT¹³). Szczegółowe zasady wypłaty zaliczek oraz przypadki, w których podatnik obowiązany jest zwrócić otrzymane od organu podatkowego zaliczki, określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 1992 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (§ 29-35)¹⁴. Warto podkreślić, gdyż będzie to miało znaczenie dla

¹² W przepisie tym nieprawidłowo użyto dla określenia tej należności terminu „warunkowa wierzytelność”, ponieważ nie ma ona charakteru cywilnoprawnego. Podobnie nieprawidłowo pojęcie „wierzytelność” zostało użyte w art. 34 § 5 ordynacji na oznaczenie zobowiązania podatkowego zabezpieczonego hipoteką.

¹³ Przepis art. 24a ustawy o VAT nie dotyczy zabezpieczenia należności organu podatkowego z tytułu nienależnie otrzymanego przez podatnika zwrotu podatku naliczonego (art. 21 ust. 2 ustawy o VAT). Należność taka traktowana jest jak zaległość podatkowa (art. 52 § 1 pkt 2 ordynacji).

¹⁴ Dz.U. Nr 109, poz. 1245.

dalszych rozważań, że organ podatkowy wypłaca zaliczkę z tytułu zwrotu podatku naliczonego na wniosek podatnika w dwóch ratach (pierwsza płatna jest w terminie 15 dni po upływie kwartału, w którym złożono wniosek, druga – w terminie 30 dni, licząc od daty wypłaty pierwszej raty). W razie wystąpienia sytuacji, o których mowa w § 34 ust. 1 rozporządzenia, podatnik obowiązany jest do zwrotu zaliczki wraz z odsetkami ustawowymi naliczonymi od dnia otrzymania poszczególnych rat.

Z kolei art. 26 ust. 3 ustawy ubezpieczeniowej stanowi, że hipoteką ustawową zabezpieczone są należności ZUS z tytułu składek. Z art. 4 pkt 3 ustawy wynika, że termin „składki” oznacza składki na ubezpieczenie społeczne osób wymienionych w punkcie 1 tego przepisu. Ubezpieczenie społeczne obejmuje zaś ubezpieczenie emerytalne, rentowe, ubezpieczenie tzw. chorobowe i wypadkowe (art. 1 ustawy). Zgodnie z art. 32 ustawy ubezpieczeniowej, do pobieranych przez ZUS składek na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy (FP), Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) oraz wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) stosuje się w zakresie „dokonywania zabezpieczeń na wszystkich nieruchomościach, ruchomościach i prawach zbywalnych dłużnika” odpowiednio przepisy dotyczące składek na ubezpieczenie społeczne. Pomimo tego mało precyzyjnego sformułowania ustawy, należy przyjąć, że hipoteka ustawowa przewidziana w art. 26 ust. 3 ustawy ubezpieczeniowej zabezpiecza również należności z tytułu wymienionych składek ściąganych przez ZUS.

5. Wierzyciel hipoteczny

Hipoteka ustawowa powstaje na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (art. 34 ust. 1 ordynacji)¹⁵, a więc gmin, powiatów i województw. Skarbowi Państwa przysługuje również hipoteka ustawowa z art. 24a ustawy o VAT.

Bardziej skomplikowana jest natomiast sprawa określenia wierzyciela hipotecznego, na którego rzecz powstaje hipoteka ustawowa z art. 26 ust. 3 ustawy ubezpieczeniowej. Wątpliwości wynikają stąd, że do zadań ZUS,

¹⁵ Do 1 I 1999 r. hipoteka ustawowa przysługiwała Skarbowi Państwa lub gminom. Zmiana art. 34 ust. 1 ordynacji dokonana ustawą z dnia 24 VII 1998 r. (Dz.U. Nr 106, poz. 668) jest konsekwencją reformy administracyjnej kraju.

który od 1 stycznia 1999 r. stał się państwową osobą prawną, należy wymierzanie i pobór składek, które następnie przekazywane są innym podmiotom. I tak część pobranych składek na ubezpieczenie społeczne trafia do otwartych funduszy emerytalnych (art. 22 ust. 3 ustawy ubezpieczeniowej) i Funduszu Rezerwy Demograficznej (art. 22 ust. 4 ustawy ubezpieczeniowej), pozostała zaś przekazywana jest do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (państwowego funduszu celowego), którego ZUS jest jedynie dysponentem (art. 51 ust. 2 ustawy ubezpieczeniowej). Z kolei składki na ubezpieczenie zdrowotne przekazywane są przez ZUS kasom chorych, składki na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – odpowiednio do tych funduszy. Wymienione wyżej podmioty (otwarte fundusze emerytalne, Fundusz Rezerwy Demograficznej, kasy chorych, PFRON, FGŚP) są osobami prawnymi. Z punktu widzenia prawa cywilnego składki przekazywane zaś do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy, które nie posiadają osobowości prawnej, stają się własnością Skarbu Państwa. Rodzić to może więc sugestię, że hipoteka ustawowa uregulowana w art. 26 ust. 3 ustawy ubezpieczeniowej powstaje nie na rzecz ZUS, lecz wymienionych wyżej podmiotów jako zabezpieczenie zapłaty przekazywanych im składek. Taki wniosek wydaje się jednak nieprawidłowy. Z przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (por. zwłaszcza art. 68 pkt 1 lit. c i art. 76 pkt 2 i 3) wynika bowiem wyraźnie, że dokonując poboru składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz fundusze celowe (FP, FGŚP, PFRON), ZUS działa we własnym imieniu, chociaż na rachunek wspomnianych wcześniej podmiotów. Zatem, z punktu widzenia prawa cywilnego, to właśnie ZUS, a nie te inne podmioty musi być uważany za wierzyciela zabezpieczonych hipoteką ustawową składek.

Przyjęcie, że podmiotem uprawnionym aktualnie do dochodzenia zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne jest wyłącznie ZUS, będący osobną od Skarbu Państwa osobą prawną, rodzi problem hipotek przymusowych¹⁶

¹⁶ Podstawą uzyskiwania tych hipotek był art. 12a ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, dodany przez ustawę z dnia 22 VI 1995 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 426). Przed 1 I 1999 r. ZUS nie przysługiwała natomiast hipoteka ustawowa uregulowana w art. 24 u.z.p. Zob. w tej kwestii J. P i s u l i ń s k i, *op. cit.*, s. 94 i nast. Pomimo wprowadzenia hipoteki ustawowej zabezpieczającej zapłatę składek na ubezpieczenie społeczne,

powstałych przed 1 stycznia 1999 r. Ponieważ ZUS był wówczas jedynie centralnym organem administracji, a więc jednostką organizacyjną Skarbu Państwa, hipoteka mogła przysługiwać Skarbowi Państwa. Zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy ubezpieczeniowej, należności istniejącego przed 1 stycznia 1999 r. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przejął fundusz emerytalny, wyodrębniony z utworzonego na mocy art. 55 powołanej ustawy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, którego dysponentem jest ZUS. On zatem wydaje się być uprawnionym do dochodzenia po 1 stycznia 1999 r. zapłaty zaległych składek na ubezpieczenie społeczne. Żaden przepis ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie uregulował natomiast kwestii hipotek przymusowych zabezpieczających zapłatę zaległych składek bądź przez przyznanie ZUS prawa do dochodzenia w imieniu Skarbu Państwa zaspokojenia się z nieruchomości obciążonych tymi hipotekami, bądź też przez przeniesienie tych hipotek na ZUS. Ponieważ hipoteka może przysługiwać jedynie wierzycielowi zabezpieczonej nią wierzytelności, z punktu widzenia prawa cywilnego prawidłowym rozwiązaniem byłoby przeniesienie istniejących hipotek przymusowych na ZUS (jako uprawnionego jednocześnie do dochodzenia zabezpieczonych nimi należności z tytułu zaległych składek). Wątpliwe jednak jest, czy takie rozwiązanie dałoby się uzasadnić w drodze wykładni obowiązujących przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

6. Przedmioty obciążone hipoteką ustawową

Sprawa przedmiotu hipoteki ustawowej była – jak wiadomo – niezwykle sporna na gruncie przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych. W orzecznictwie Sądu Najwyższego ostatecznie przeważał pogląd, iż przedmiotem hipoteki ustawowej z art. 24 u.z.p. mogły być wyłącznie nieruchomości stanowiące własność lub będące w samoistnym posiadaniu podatnika. Ordynacja podatkowa rozszerza krąg przedmiotów, które mogą być obciążone hipoteką ustawową. Zgodnie z art. 34 § 1-4 ordynacji, hipoteka ustawowa może obciążać nie tylko nieruchomości lub udział w

obowiązująca obecnie ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych dopuszcza również możliwość wpisania hipoteki przymusowej z tego tytułu na rzecz ZUS. Dotyczący tej hipoteki art. 26 ust. 2 ustawy stanowi powtórzenie powołanego art. 12a ust. 2 ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych.

nieruchomości, ale również prawo użytkowania wieczystego (wraz z przysługującym użytkownikowi wieczystemu prawem własności budynków), spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej (lub prawo do lokalu mieszkalnego wznoszonego przez spółdzielnię w celu przeniesienia jego własności na członka), wierzytelność zabezpieczoną hipotecznie. Nieruchomości lub wymienione wyżej prawa majątkowe obciążone zostają hipoteką, jeżeli ich właścicielem (podmiotem uprawnionym z tytułu tych praw) w chwili spełnienia przesłanek powodujących powstanie hipoteki ustawowej jest podatnik, płatnik lub inkasent (art. 34 § 7 ordynacji). Hipoteka ustawowa nie powstaje natomiast na nieruchomościach (innych prawach) stanowiących własność osoby trzeciej, odpowiedzialnej za zaległości podatkowe podatnika (płatnika i inkasenta) w zakresie określonym w art. 107 § 2 ordynacji. Brak jest bowiem w ordynacji przepisu, który nakazywałby stosować do odpowiedzialności podatkowej tych podmiotów przepisy o hipotece ustawowej¹⁷. Organ podatkowy może co najwyżej uzyskać na nieruchomości takiej osoby wpis hipoteki przymusowej na podstawie postanowienia o zabezpieczeniu wydanym przez organ egzekucyjny (art. 164 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁸) lub administracyjnego tytułu wykonawczego¹⁹.

Należy przyjąć, że późniejsze (a więc już po powstaniu hipoteki) nabycie przez podatnika, płatnika lub inkasenta jednego z praw, które mogłoby zostać obciążone hipoteką ustawową, nie powoduje, iż także ono staje się przedmiotem tej hipoteki. Jeżeli jednak nabyta nieruchomość zostanie połączona z inną nieruchomością, która jest już obciążona hipoteką ustawową, w jednej księdze wieczystej, to z mocy art. 22 ust. 1 u.k.w. i hip. hipoteką objęta będzie cała nieruchomość powstała wskutek połączenia.

Ponieważ art. 24a ustawy o VAT nie reguluje kwestii przedmiotu hipoteki ustawowej Skarbu Państwa z tytułu zwrotu zaliczek wypłaconych podatnikowi, z odesłania zawartego w ust. 3 tego przepisu należy wnosić,

¹⁷ Zob. B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Olesińska, *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Zobowiązania podatkowe*, Toruń 1999, s. 375. Odmienne – jak się wydaje – S. Rudnicki, *op. cit.*, s. 9.

¹⁸ Ustawa z dnia 17 VI 1966 r., tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.

¹⁹ Por. uchwałę SN z dnia 18.05.1995 r. III CZP 63/95, OSN 1995, nr 10, poz. 142 z głosem krytycznym J. Pisulińskiego, Rejent 1996, nr 2, s. 114 i nast.

iz przedmiotem tej hipoteki mogą być wszystkie prawa majątkowe wymienione w art. 34 § 1-4 ordynacji.

Znacznie bardziej skomplikowana jest sprawa, gdy chodzi o określenie przedmiotu hipoteki z art. 26 ust. 3 ustawy ubezpieczeniowej. W przepisie tym mowa jest jedynie o „nieruchomościach dłużnika”. Co prawda w ust. 4 zawarte jest odesłanie do przepisów ordynacji podatkowej (*verba legis* „do hipoteki, o której mowa w ust. 3, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa”), jednakże nie jest pewne, czy dotyczy ono także możliwości obciążenia tą hipoteką innych przedmiotów majątkowych należących do dłużnika. Jest tak dlatego z kilku powodów. Po pierwsze, w ust. 4 brak jest wzmianki, iż odesłanie obejmuje kwestie nie uregulowane w ustawie (tak jak to uczyniono w ustawie o VAT); uznając nawet, że przepisy ordynacji stosujemy do kwestii nie uregulowanych ustawą, można twierdzić, że nie należy do nich sprawa określenia przedmiotu tej hipoteki, bowiem została ona już ustalona w ustawie ubezpieczeniowej. Po drugie, ponieważ odpowiednie stosowanie przepisów innej ustawy powoduje, że niektórych z nich nie stosuje się w ogóle, a inne z pewnymi modyfikacjami, pojawia się wątpliwość, czy odpowiednie stosowanie przepisów ordynacji podatkowej nie oznacza w analizowanym przypadku, iż hipoteka przewidziana w art. 26 ust. 3 ustawy ubezpieczeniowej obciąża wyłącznie nieruchomości stanowiące własność dłużnika. Mając na uwadze istniejące pod rządami ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych spory co do przedmiotu hipoteki przewidzianej w jej art. 12a, jak również uwzględniając zmiany dokonane w przepisach dotyczących hipoteki ustawowej zabezpieczającej zobowiązania podatkowe, ustawodawca powinien wyraźnie rozstrzygnąć sprawę praw majątkowych, które ewentualnie mogłyby być obciążone hipoteką ustawową na rzecz ZUS. Nakaz ścisłej wykładni przepisów o hipotece ustawowej, jako norm o charakterze wyjątkowym, oraz przytoczone wyżej argumenty przemawiają – moim zdaniem – za stwierdzeniem, że przedmiotem hipoteki z art. 26 ust. 3 ustawy ubezpieczeniowej są wyłącznie nieruchomości stanowiące własność dłużników (to jest osób obowiązanych do zapłaty składek – czyli płatników składek określonych w art. 4 pkt 2 ustawy ubezpieczeniowej)²⁰.

²⁰ Tak samo W. G a r y l c z y k, *Hipoteka ustawowa jako forma zabezpieczenia wierzytelności*, Monitor Prawniczy 1999, nr 9, s. 21.

Art. 34 § 1 ordynacji stanowi, iż przedmiotem hipoteki ustawowej są „wszystkie nieruchomości podatnika”. Pojawiają się w związku z tym trzy pytania. Pierwsze, czy określenie, iż przedmiotem hipoteki są „wszystkie” nieruchomości, należy odnosić również do pozostałych praw wymienionych w § 2 i 3 tego przepisu, a zatem, czy jeżeli podatnik, płatnik lub inkasent jest podmiotem kilku spółdzielczych praw do lokali mieszkalnych albo przysługuje mu zarówno prawo użytkowania wieczystego, jak i np. spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, to hipoteka ustawowa powstaje na wszystkich tych prawach. Wydaje się, że na pytanie to należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Przemawiają za tym następujące argumenty: Przede wszystkim, gdyby przyjąć, iż hipoteka ustawowa nie obciąża wszystkich wyżej wymienionych praw, pojawiłby się problem, co jest przedmiotem tej hipoteki w sytuacji, gdy podatnikowi, płatnikowi lub inkasentowi przysługuje więcej niż jedno prawo mogące podlegać obciążeniu tą hipoteką. Czy w takiej sytuacji organ podatkowy miałby dokonywać wyboru pomiędzy tymi prawami? Na to jednak przepisy ordynacji nie zezwalają. Natomiast art. 39 nakłada na podatnika, płatnika i inkasenta obowiązek wyjawienia na żądanie organu podatkowego wszelkich nieruchomości lub praw, które mogą być przedmiotem hipoteki ustawowej. Wobec tego, że w chwili powstania hipoteki ustawowej musi być określony jej przedmiot, jedynym logicznym rozwiązaniem przedstawionego problemu jest uznanie, że przedmiotem hipoteki ustawowej są wszystkie nieruchomości i wszystkie prawa należące do podatnika, płatnika lub inkasenta w chwili powstania tej hipoteki, które zostały wymienione w art. 34 § 1-4 ordynacji. Taka wykładnia przepisów ordynacji podatkowej rodzi oczywiście wątpliwości, czy bardzo szerokie zakreślenie przedmiotu hipoteki ustawowej nie prowadzi do nadmiernego uprzywilejowania interesów Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego kosztem interesów podatników, płatników i inkasentów²¹, a przez to czy nie stanowi nieuzasadnionego – w świetle przepisów konstytucji – ograniczenia praw przysługujących tym podmiotom.

²¹ Z uwagi na pierwszeństwo hipoteki ustawowej przysługującej Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego szerokie określenie przedmiotu tej hipoteki prowadzi również do uprzywilejowania interesów tych podmiotów kosztem innych wierzycieli podatnika, płatnika i inkasenta (także wówczas, gdy uzyskali wcześniej wpis hipoteki przymusowej).

Drugie pytanie, jakie pojawia się w związku ze sformułowaniem art. 34 § 1 ordynacji, sprowadza się do tego, czy przedmiotem hipoteki ustawowej są wszystkie nieruchomości (inne prawa majątkowe wyszczególnione w art. 34 § 2 i 3 ordynacji) podatnika, płatnika lub inkasenta jako jedna całość, czy też każda z tych nieruchomości z osobna. Inaczej mówiąc, czy mamy do czynienia z jedną hipoteką ustawową, której przedmiotem jest wiele nieruchomości należących do podatnika, płatnika lub inkasenta, czy też z tyloma hipotekami ustawowymi, ile jest nieruchomości. Użycie w powołanym przepisie liczby pojedynczej („hipoteka ustawowa”) mogłoby sugerować, że chodzi o jedną hipotekę o „zbiorowo” określonym przedmiocie. Takiej jednak wykładni przeczy obowiązująca w prawie cywilnym zasada, że przedmiotem praw rzeczowych mogą być tylko poszczególne, pojedyncze rzeczy (wyjątkowo także prawa), a nie zbiory rzeczy. Ponadto w związku z koniecznością ujawnienia hipoteki ustawowej w księdze wieczystej, pojawiłby się trudny do rozstrzygnięcia problem skutków, jakie powoduje ujawnienie hipoteki ustawowej tylko w niektórych księgach wieczystych prowadzonych dla nieruchomości należących do podatnika. Czy w takim wypadku hipoteka istniałaby również na pozostałych nieruchomościach podatnika, jeżeli w prowadzonych dla nich księgach nie została ujawniona mimo upływu miesięcznego terminu z art. 37 ordynacji, czy też może częściowo wygasalaby? Jak należałoby określić pierwszeństwo takiej hipoteki, jeżeli w niektórych księgach wieczystych ujawnione byłyby już hipoteki zabezpieczające udzielony podatnikowi kredyt na cele mieszkaniowe (hipoteki takie korzystają z pierwszeństwa przed hipoteką ustawową w myśl art. 34 § 6 ordynacji)? Wobec przedstawionych trudności interpretacyjnych należy – moim zdaniem – uznać, iż z chwilą spełnienia się określonych w ustawie przesłanek powstaje wiele hipotek ustawowych, których przedmiotem są poszczególne nieruchomości lub prawa należące do podatnika (odpowiednio także płatnika i inkasenta). Tym samym niezłożenie wniosku o wpis hipoteki w przewidzianym w ordynacji terminie do ksiąg wieczystych prowadzonych dla niektórych nieruchomości lub praw powodowałoby, że w odniesieniu do tych nieruchomości lub praw hipoteka ustawowa wygasalaby. Jednocześnie każda z powstałych hipotek ustawowych mogłaby mieć inne pierwszeństwo, jeżeli niektóre z nieruchomości lub praw byłyby już wcześniej obciążone hipoteką zabezpieczającą spłatę długoterminowego kredytu udzielonego na cele mieszkaniowe. Z uwagi

jednak na to, że wszystkie te hipoteki zabezpieczałyby to samo zobowiązanie podatkowe ustalone lub określone w decyzji organu podatkowego (zob. art. 35 ordynacji)²², zaspokojenie się przez wierzyciela hipotecznego (Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego) z jednej nieruchomości pociągałoby za sobą – zgodnie z zasadą akcesoryjności – wygaśnięcie wszystkich pozostałych hipotek. W razie jednoczesnego wszczęcia egzekucji z kilku nieruchomości, w sytuacji gdy możliwe byłoby zaspokojenie się wierzyciela hipotecznego z jednej z obciążonych nieruchomości, podatnik (właściciel nieruchomości lub prawa obciążonego hipoteką) mógłby żądać zawieszenia egzekucji prowadzonej z pozostałych nieruchomości na podstawie art. 799 § 2 k.p.c. Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego jako wierzyciel hipoteczny mogliby także odpowiadać wobec podatnika za wyrządzoną mu w ten sposób szkodę (art. 417, art. 420¹ k.c.).

Wreszcie trzecie pytanie, jakie się nasuwa w związku z określeniem przedmiotu hipoteki ustawowej, dotyczy tego, czy hipoteka ustawowa może obciążać również nieruchomości (inne prawo), jeżeli stanowi ona składnik majątku wspólnego (współwłasność łączna) podatnika i innej osoby (małżonka, współników spółki cywilnej, jawnej lub komandytowej). Gdy chodzi o nieruchomości (inne prawa) wchodzące w skład majątku wspólnego podatnika (płatnika, inkasenta) i jego małżonka, to z art. 26 i 29 ordynacji wynika, że podatnik (płatnik, inkasent) odpowiada za zobowiązania podatkowe nie tylko swoim majątkiem odrębnym, ale i wspólnym. Oznacza to, że bez potrzeby wydawania decyzji o odpowiedzialności małżonka podatnika (płatnika, inkasenta)²³ hipoteka ustawowa może powstać również na nieruchomościach (innych prawach) wchodzących w skład majątku wspól-

²² Według S. Rudnickiego, *op. cit.*, s. 7 art. 34 § 1 ordynacji określa tylko zakres „a nie rodzaj hipoteki”. Należy zatem – tak samo jak w przypadku hipoteki przymusowej – we wniosku wskazać, w jakiej części wierzytelności ma być zabezpieczona na poszczególnych nieruchomościach. Poglądu tego nie można podzielić, gdyż pomija on różnicę między hipoteką przymusową, która powstaje dopiero przez wpis do księgi wieczystej, a hipoteką ustawową z ordynacji podatkowej, w przypadku której wpis ma charakter deklaratoryjny; w odniesieniu do tej drugiej hipoteki sama ustawa musi określać, w jakim zakresie hipoteka zabezpiecza wierzytelność (czy w całości, czy w części). Ponieważ ordynacja tego nie czyni, należy przyjąć, że hipoteki na poszczególnych nieruchomościach zabezpieczają całą należność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

²³ Odpowiedzialność za zaległości podatkowe podatnika mogą ponosić osoby trzecie w wypadkach określonych w rozdziale 15 działu III ordynacji. Dotyczy to małżonka, który nie

nego małżonków²⁴. W odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład majątku wspólnego wspólników spółek osobowych (spółki cywilnej, jawnej, komandytowej) ordynacja podatkowa przewiduje odpowiedzialność wspólników spółek osobowych jedynie z tytułu zaległości podatkowych spółki lub wspólników wynikających z działalności spółki (wyłączona jest zatem odpowiedzialność wspólników z tytułu zobowiązań innych wspólników nie związanych z działalnością spółki, np. z tytułu podatku od spadku odziedziczonego przez jednego ze wspólników). Wspólnicy spółek cywilnej, jawnej i komandytowej są traktowani jako osoby trzecie w rozumieniu art. 107 § 1 ordynacji. Skoro w odniesieniu do odpowiedzialności osób trzecich za zaległości podatkowe nie ma podstaw do stosowania przepisów o hipotece ustawowej (zob. wyżej), tym samym na nieruchomości stanowiącej współwłasność łączną wspólników spółki cywilnej, jawnej, komandytowej nie może powstać hipoteka ustawowa z tytułu zobowiązań podatkowych jednego ze wspólników²⁵ (natomiast hipoteka ustawowa może obciążać taką nieruchomość z tytułu zobowiązań podatkowych samej spół-

pozostaje we wspólności majątkowej z podatnikiem (art. 111 § 4), oraz małżonka rozwiedzionego (art. 110). Warto zauważyć, że regulacje te nie obejmują wszystkich wypadków ustania wspólności (art. 111 § 4 nie dotyczy małżonka, który pozostaje w rozdzielności majątkowej z podatnikiem z mocy prawa, na skutek ubezwłasnowolnienia) ani ustania małżeństwa (gdy następuje ono z mocy prawa lub wskutek jego unieważnienia).

²⁴Odmienne B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Olesińska, *op. cit.*, s. 140. Sprawa jest jednak dyskusyjna. Ordynacja podatkowa nie traktuje bowiem majątku wspólnego jako majątku podatnika (majątkiem podatnika jest tylko jego majątek odrębny – zob. M. Kalinowski, *Podmiotowość podatkowa a ordynacja podatkowa – wybrane zagadnienia*, [w:] *Studia nad ordynacją podatkową*, Łódź-Toruń 1999, s. 106. Skoro ordynacja w art. 34 § 1 mówi o „nieruchomościach podatnika”, to można bronić poglądu, że chodzi o nieruchomości stanowiące jego wyłączną własność [wchodzące do majątku odrębnego podatnika]). Mogłaby także przemawiać za tym okoliczność, iż małżonek podatnika ponosi jedynie odpowiedzialność za cudze zobowiązania podatkowe (choć – gdy pozostaje z podatnikiem we wspólności podatkowej – nie jest uznawany za osobę trzecią w rozumieniu art. 107 § 1 ordynacji). Jednakże taka interpretacja pozbawiałaby praktycznego znaczenia przepisy o hipotece ustawowej w ordynacji, gdyż w znacznej liczbie podatnikami (tak samo płatnikami i inkasentami) są osoby pozostające we wspólności ustawowej ze swoimi współmałżonkami, a ich majątek odrębny jest niewielki.

²⁵Na marginesie należy podkreślić, że nie byłoby również podstaw do obciążenia takiej nieruchomości hipoteką przymusową na rzecz Skarbu Państwa (urzędu skarbowego) lub jednostki samorządu terytorialnego na podstawie administracyjnego tytułu wykonawczego wystawionego przeciwko jednemu ze wspólników. W takiej sytuacji organ podatkowy po-

ki, jeżeli zgodnie z przepisami materialnego prawa podatkowego może ona być podatnikiem).

7. Powstanie hipoteki

Sprawa określenia chwili, w której powstaje hipoteka ustawowa, sporna na gruncie ustawy o zobowiązaniach podatkowych, została uregulowana w ordynacji podatkowej w art. 35. Zgodnie z tym przepisem hipoteka ustawowa powstaje z dniem:

- a) doręczenia podatnikowi decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego,
- b) wydania przez organ podatkowy decyzji określającej wysokość zaległości podatkowej,
- c) wydania decyzji o odpowiedzialności podatkowej płatnika lub inkasenta²⁶.

Określenie chwili powstania hipoteki w dwóch pierwszych przypadkach nawiązuje do występującego w ordynacji rozróżnienia dwóch sposobów powstania zobowiązania podatkowego (art. 21 § 1 ordynacji). Zobowiązanie podatkowe powstaje albo z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość zobowiązania – wówczas powstaje również hipoteka ustawowa zabezpieczająca to zobowiązanie, albo zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania – hipoteka ustawowa powstaje dopiero z dniem wydania decyzji określającej wysokość zaległości podatkowej (a więc stwierdzenia przez organ podatkowy, że podatnik mimo ciążącego na nim z mocy prawa obowiązku nie zapłacił w całości lub w części należnego podatku²⁷ albo że wysokość zobowiązania jest wyższa niż wskazana w złożonej deklaracji

winien zająć prawa przysługujące wspólnikowi na wypadek wystąpienia ze spółki (art. 870 k.c. i art. 117 k.h.).

²⁶ Należy jednak podkreślić pewną niekonsekwencję ustawodawcy. Zgodnie z art. 212 ordynacji, organ podatkowy jest związany swoją decyzją od chwili jej doręczenia. Możliwa jest więc sytuacja zmiany podjętej decyzji przed jej doręczeniem. Hipoteka ustawowa powstaje zaś w przypadkach określonych w art. 35 pkt 2 i 3 już z chwilą wydania decyzji, za którą należy uważać moment jej podpisania przez upoważnionego pracownika organu podatkowego. W tej sytuacji nie można wykluczyć, przynajmniej teoretycznie, sytuacji zmiany decyzji przez inne określenie daty jej wydania, zanim zostanie ona doręczona stronie.

²⁷ Dotyczy to także nieuiszczenia w terminie zaliczki na podatek (art. 51 § 2 ordynacji).

– art. 21 § 3 ordynacji). Jak łatwo zauważyć, w sytuacjach określonych w punkcie 2 i 3 art. 35 ordynacji hipoteka ustawowa powstaje, chociażby decyzja organu podatkowego nie została doręczona podatnikowi, płatnikowi lub inkasentowi. Natomiast w sytuacji określonej w punkcie 1 powołanego przepisu doręczenie decyzji podatnikowi – które powinno nastąpić zgodnie z zasadami uregulowanymi w rozdziale piątym działu IV ordynacji – jest przesłanką zarówno powstania zobowiązania podatkowego, jak i powstania zabezpieczającej go hipoteki ustawowej.

Decyzje, z których doręczeniem lub wydaniem ordynacja podatkowa wiąże powstanie hipoteki ustawowej, mogą zostać zmienione lub uchylone w toku dalszego postępowania (zarówno przez organ podatkowy wyższego stopnia, jak i przez NSA w wyniku złożenia skargi na decyzję organu II instancji). Pojawia się w związku z tym problem – jaki wpływ na istnienie hipoteki mają decyzje organu II instancji i orzeczenia NSA. Jeżeli organ podatkowy II instancji uchylił decyzję organu I instancji i orzekł co do istoty sprawy (art. 233 § 1 pkt 2 lit. a ordynacji), możliwe są dwa rozwiązania. Pierwsze, hipoteka ustawowa powstała na skutek wydania uchylonej decyzji organu I instancji wygasa, powstaje natomiast nowa hipoteka ustawowa zabezpieczająca zobowiązanie podatkowe w wysokości ustalonej lub określonej w decyzji organu podatkowego II instancji. Drugie, hipoteka ustawowa istnieje w dalszym ciągu, zabezpiecza jednak zobowiązanie podatkowe w wysokości ustalonej lub określonej w decyzji organu II instancji. Przyjęcie jednego z dwu przedstawionych rozwiązań pociągałoby za sobą dalsze konsekwencje. W pierwszym wypadku organ podatkowy II instancji musiałby w terminie miesięcznym od doręczenia lub wydania swojej decyzji złożyć wniosek o wykreślenie wcześniej wpisanej hipoteki i wpis nowej hipoteki ustawowej. Gdyby tego nie uczynił, nowa hipoteka wygasłaby. Jeżeli przed złożeniem wniosku o wpis nowej hipoteki wpłynąłby do sądu wieczystoksięgowego wniosek banku o wpis hipoteki zabezpieczającej spłatę długoterminowego kredytu mieszkaniowego (lub hipoteka taka byłaby już wpisana do księgi wieczystej), nowa hipoteka ustawowa ustępowałaby pierwszeństwu hipotece zabezpieczającej taki kredyt (zgodnie z art. 34 § 6 ordynacji). W drugim wypadku organ podatkowy powinien złożyć jedynie wniosek o zmianę treści hipoteki ustawowej wpisanej już do księgi wieczystej. Hipoteka taka korzystałaby z pierwszeństwa przed hipoteką zabezpieczającą spłatę kredytu mieszkaniowego, chociażby wnio-

sek banku o wpis hipoteki na jego rzecz wpłynął do sądu wieczystoksięgowego przed wydaniem decyzji przez organ podatkowy II instancji.

Wydaje się, że z chwilą uchylecia decyzji ustalającej lub określającej wysokość zobowiązania podatkowego, wydanej przez organ podatkowy I instancji, wygasa hipoteka ustawowa zabezpieczająca zapłatę zobowiązania podatkowego ustalonego w uchylonej decyzji lub zaległości podatkowej, której wysokość została określona w tej decyzji, i to niezależnie od tego, czy organ podatkowy II instancji umorzył postępowanie lub przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi I instancji, czy też uchylając decyzję organu I instancji, orzekł co do istoty sprawy²⁸. Takie same rozwiązanie należałoby przyjąć, gdyby decyzja wydana przez organ podatkowy II instancji została uchylona przez NSA lub sąd ten stwierdził nieważność takiej decyzji oraz gdy po zakończeniu postępowania podatkowego w wyniku wznowienia postępowania decyzja organu podatkowego, na podstawie której została wpisana hipoteka ustawowa, została uchylona (art. 245 § 1 pkt 4 ordynacji) lub też stwierdzono jej nieważność (art. 247 ordynacji). Decyzja wydana przez organ podatkowy II instancji lub wyrok NSA, uchylające decyzję ustalającą lub określającą wysokość zobowiązania podatkowego albo stwierdzające jej nieważność, stanowią podstawę wykreślenia z księgi wieczystej hipoteki ustawowej, wpisanej na podstawie takiej uchylonej lub nieważnej decyzji.

Zgodnie z art. 24a ust. 2 ustawy o VAT, hipoteka ustawowa przewidziana w tym przepisie powstaje z dniem wypłaty zaliczki podatku naliczonego. Ponieważ zaliczka wypłacana jest w myśl § 33 powołanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 1999 r. w dwóch ratach²⁹, powstaje kwestia, z jaką chwilą powstaje hipoteka ustawowa zabezpieczająca zwrot wypłaconej zaliczki. Możliwe są cztery rozwiązania tego problemu:

²⁸ Nie ma, moim zdaniem, podstaw do różnego traktowania – w zakresie skutków w sferze prawa cywilnego – decyzji organu podatkowego II instancji uchylających decyzję wydaną przez organ I instancji. W każdym wypadku uchylecia decyzji organu I instancji powinny upaść skutki prawne wywołane jej wydaniem lub doręczeniem, niezależnie od tego, czy organ II instancji orzekł jedynie kasatoryjnie, czy też uchylając decyzję organu niższej instancji, orzekł merytorycznie.

²⁹ Sformułowanie tego przepisu może prowadzić do wniosku, że Skarb Państwa łączy z podatnikiem jeden stosunek prawny, z którego wynika obowiązek spełnienia jednego świadczenia (dokonywanego w dwóch ratach).

1) hipoteka ustawowa powstaje już z chwilą wypłaty pierwszej raty zaliczki, zabezpieczając zwrot całej (choć wypłaconej dopiero częściowo) zaliczki,

2) hipoteka ustawowa powstaje z chwilą wypłaty pierwszej raty zaliczki, jednakże po wypłaceniu drugiej raty jej treść (wysokość hipoteki) ulega z mocy prawa zmianie,

3) hipoteka ustawowa powstaje dopiero po wypłaceniu drugiej raty zaliczki,

4) powstają dwie hipoteki ustawowe, zabezpieczające odpowiednio zwrot pierwszej i drugiej raty zaliczki.

Ostatnie rozwiązanie, chociaż wydaje się być sprzeczne z literalnym brzmieniem przepisu (który mówi o jednej hipotece), jest rozwiązaniem najprostszym, dostatecznie zabezpieczającym interes wierzyciela hipotecznego a zarazem pozostającym w zgodzie z przepisami prawa cywilnego. Trzecie rozwiązanie nie zapewnia skutecznej ochrony Skarbowi Państwa w razie zaistnienia przed wypłatą drugiej raty okoliczności uzasadniających zwrot zaliczki. W takim wypadku do wypłaty drugiej raty zaliczki bowiem nie dojdzie, a więc hipoteka ustawowa nie mogłaby powstać. Skarb Państwa nie dysponowałby wówczas zabezpieczeniem zwrotu pierwszej wypłaconej raty. W przypadku rozwiązania pierwszego dochodziłoby do przełamania zasady akcesoryjności hipoteki, gdyż hipoteka ustawowa powstawałaby, chociaż zabezpieczona nią wierzytelność istniałaby w niższej wysokości. Taka hipoteka ustawowa miałaby charakter hipoteki kaucyjnej. Rozwiązanie to nie byłoby w pełni zgodne z brzmieniem art. 24a ustawy o VAT, który stanowi, że hipoteka ustawowa powstaje dopiero z dniem wypłaty zaliczki (a ta nie została w całości przecież wypłacona). Rozwiązanie drugie nie ma natomiast dostatecznego oparcia w treści powołanego przepisu, stwarzając komplikacje związane z ujawnieniem w księdze wieczystej dokonanej zmiany treści (wysokości) hipoteki (nie jest bowiem jasne, czy złożenie wniosku o wpis zmiany do księgi wieczystej powinno nastąpić w terminie miesięcznym od dnia wypłaty drugiej raty, jak tego wymaga art. 37 ordynacji, oraz jakie skutki wywoływałoby niezłożenie wniosku w tym terminie). Ponadto rozwiązanie to w nieuzasadniony sposób preferowałoby interes Skarbu Państwa kosztem interesów innych wierzycieli. Dotyczyłoby to zwłaszcza banków udzielających długoterminowych kredytów na cele mieszkaniowe, gdyż w razie przyjęcia tego roz-

wiązania hipoteka ustawowa korzystałaby z pierwszeństwa przed hipoteką przysługującą bankowi, mimo że wniosek o wpis hipoteki na rzecz banku został złożony przed dokonaniem wypłaty drugiej raty zaliczki. Interesy Skarbu Państwa i banku, który udzielił zabezpieczonego hipoteką kredytu na cele mieszkaniowe, godzi natomiast czwarte z zaproponowanych rozwiązań. Dlatego też uważam, że mimo pewnej sprzeczności tego rozwiązania z ustawą o VAT, należy je uznać za właściwe.

Gdy chodzi o hipotekę ustawową zabezpieczającą zapłatę składek na ubezpieczenie społeczne, powstaje ona zgodnie z art. 26 ust. 3 zd. 2 ustawy ubezpieczeniowej z dniem wydania (a nie doręczenia!) decyzji określającej wysokość należności ZUS z tego tytułu. Jest to rozwiązanie identyczne, jak w przypadku hipoteki ustawowej zabezpieczającej zapłatę zobowiązań podatkowych powstających z mocy prawa.

8. Podstawa wpisu hipoteki ustawowej do księgi wieczystej. Zakres kognicji sądu wieczystoksięgowego

Wniosek o wpis do księgi wieczystej hipoteki ustawowej zgodnie z art. 37 ordynacji powinien zostać złożony w terminie miesiąca od dnia powstania hipoteki, gdyż w przeciwnym razie hipoteka wygaśnie. Jest to termin prawa materialnego, a nie termin procesowy i w razie jego uchybienia nie podlega przywróceniu przez sąd na podstawie art. 168 k.p.c. Do terminu tego nie ma zastosowania art. 165 § 2 k.p.c. Termin do złożenia wniosku o wpis należy uważać za zachowany, jeżeli przed jego upływem wniosek zostanie złożony w sądzie prowadzącym księgę wieczystą (art. 44 zd. 2 u.k.w. i hip.). Jeżeli dla obciążonej hipoteką nieruchomości nie jest prowadzona księga wieczysta, we wniosku o wpis hipoteki należy również wnieść o jej założenie, dołączając odpowiednie dokumenty (niezbędne do oznaczenia nieruchomości i ujawnienia prawa własności podatnika, płatnika lub inkasenta). Zebranie i przygotowanie tych dokumentów w krótkim, bo miesięcznym terminie, może stwarzać organom podatkowym poważne trudności. Jednakże hipoteka ustawowa nie może zostać ujawniona przez złożenie wniosku i dokumentów stanowiących podstawę jej wpisu do prowadzonego dla nieruchomości zbioru dokumentów, gdyż przepisy ordynacji podatkowej na to nie zezwalają (art. 123 ust. 1 zd. 2 u.k.w. i hip.). Powyższe uwagi odnoszą się również do wniosków o wpis hipoteki ustawowej na rzecz ZUS, uregulowanej w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych

(art. 26 ust. 2 zd. 2 tej ustawy zezwala na dokonanie zabezpieczenia przez złożenie dokumentów do zbioru dokumentów, jednakże dotyczy to tylko hipoteki przymusowej).

Ordynacja podatkowa nie określa, jakie dokumenty stanowią podstawę wpisu hipoteki ustawowej do księgi wieczystej. Skoro jednak hipoteka ustawowa powstaje z dniem doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego albo wydania decyzji określającej jego wysokość bądź rozstrzygającej o odpowiedzialności podatkowej płatnika lub inkasenta (art. 35 ordynacji), to za podstawę wpisu tej hipoteki należy uznać wymienione decyzje organu podatkowego³⁰. Jeżeli podstawą wpisu hipoteki jest decyzja ustalająca wysokość zobowiązania podatkowego, do wniosku o wpis tej hipoteki powinien być dołączony dowód jej doręczenia podatnikowi przez organ podatkowy³¹. Tylko wtedy sąd prowadzący księgę wieczystą może stwierdzić, czy hipoteka ta powstała i czy zachowany został miesięczny termin do złożenia wniosku o jej wpis, liczony od daty doręczenia decyzji.

Również art. 24a ustawy o VAT nie określa, na podstawie jakich dokumentów może być wpisana do księgi wieczystej hipoteka ustawowa przewidziana w tym przepisie. Co więcej, ani z ustawy, ani z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 1999 r. nie wynika, czy w razie uwzględnienia wniosku podatnika o zwrot podatku naliczonego organ podatkowy wydaje decyzję administracyjną, czy też wypłaca zaliczkę bez wydawania w tym zakresie decyzji (byłaby to więc tzw. czynność mate-

³⁰ Podstawą wpisu hipoteki ustawowej z ordynacji podatkowej nie może być zatem np. administracyjny tytuł wykonawczy.

³¹ Brak jest podstaw do żądania dowodu doręczenia decyzji o odpowiedzialności podatkowej płatnika lub inkasenta. Ponieważ odpowiedzialność tych podmiotów powstaje dopiero z chwilą doręczenia wspomnianej decyzji, może dojść do sytuacji, że w księdze wieczystej zostanie wpisana hipoteka ustawowa, chociaż nie powstało zabezpieczone nią zobowiązanie. Wobec wyraźnego brzmienia art. 35 pkt 3 ordynacji trudno jest zgodzić się z poglądem, że w takiej sytuacji hipoteka ustawowa nie powstaje (tak E. J a n k o w s k i, *Formy zabezpieczenia zobowiązań podatkowych*, Warszawa 1998, s. 113). Właściciel nieruchomości (płatnik lub inkasent) nie może zatem bronić się przed wpisem hipoteki do księgi wieczystej zarzutem, że zabezpieczone tą hipoteką zobowiązanie nie istnieje. Organ podatkowy nie będzie jednak mógł wszcząć egzekucji z takiej wierzytelności, dopóki nie upłynie termin wykonania decyzji o odpowiedzialności podatkowej właściciela nieruchomości, co wymagać będzie doręczenia decyzji.

rialno-techniczna, a nie władcze rozstrzygnięcie organu podatkowego). Trudności w ustaleniu dokumentu będącego podstawą wpisu hipoteki ustawowej tym wypadku pogłębia dodatkowo okoliczność, iż hipoteka ta powstaje z dniem wypłacenia zaliczki. Ponieważ zaliczka przekazywana jest na wskazane przez podatnika konto (por. § 33 ust. 3 powołanego rozporządzenia), nasuwa się myśl, iż organ podatkowy do wniosku o wpis tej hipoteki do księgi wieczystej powinien dołączyć dowód wypłaty zaliczki. Skoro bowiem brak jest przepisu nakazującego wydanie decyzji administracyjnej przez organ podatkowy o zwrocie naliczonego podatku, podstawą wpisu hipoteki ustawowej uregulowanej w art. 24a ustawy o VAT może być w tej sytuacji jedynie dokument stwierdzający wypłatę zaliczki.

Podobne trudności pojawiają się z określeniem podstawy wpisu hipoteki ustawowej na rzecz ZUS. Zawarte w art. 26 ust. 2 ustawy ubezpieczeniowej enigmatyczne postanowienie, iż wystawione przez ZUS dokumenty stwierdzające istnienie należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz jej wysokość są podstawą wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości stanowiącej własność zobowiązanego (płatnika), nie odnosi się do hipoteki ustawowej uregulowanej w ust. 3 tego przepisu. Rozwiązania problemu dokumentów, które mogą być podstawą wpisu hipoteki, należy szukać w treści zd. 2 ust. 3 art. 26 ustawy ubezpieczeniowej. Skoro zgodnie z tym przepisem hipoteka ustawowa powstaje z dniem wydania przez ZUS decyzji określającej wysokość należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, to ta decyzja, a nie inny dokument (choćby stwierdzał istnienie i wysokość przysługującej ZUS należności), powinna stanowić podstawę wpisu hipoteki ustawowej do księgi wieczystej.

Decyzje dołączane do wniosków organów podatkowych (ZUS) o wpis hipoteki powinny odpowiadać wymogom formalnym określonym w art. 210 ordynacji, a w przypadku decyzji wydawanych przez ZUS – wymogom określonym w przepisach k.p.a. (art. 107). Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie i nauce poglądem, decyzja administracyjna stanowiąca podstawę wpisu do księgi wieczystej może podlegać badaniu przez sąd wieczysto-księgowy co do jej zgodności z prawem (art. 46 u.k.w. i hip.). W szczególności, jeżeli decyzja została wydana przez organ oczywiście niewłaściwy lub bez jakiegokolwiek podstawy prawnej albo z oczywistym naruszeniem administracyjnego prawa materialnego i procesowego, nie może stanowić

podstawy wpisu do księgi wieczystej³². Przykładowo nie mogłaby być podstawą wpisu hipoteki ustawowej decyzja np. nie podpisana³³. W takim wypadku sąd wieczystoksięgowy powinien wezwać organ podatkowy lub ZUS w trybie art. 48 ust. 2 u.k.w. i hip. do przedłożenia prawidłowej decyzji.

Sąd prowadzący księgę wieczystą przed dokonaniem wpisu hipoteki ustawowej do księgi wieczystej powinien również skontrolować, czy zachowany został termin do złożenia wniosku o jej wpis. W razie stwierdzenia uchybienia tego terminu, sąd musiałby oddalić wniosek, gdyż hipoteka ustawowa wygasła z mocy prawa, zgodnie z art. 37 ordynacji.

Może się zdarzyć, że po powstaniu hipoteki ustawowej, lecz przed złożeniem wniosku o jej wpis do księgi wieczystej, podatnik (płatnik, inkasent) przeniesie własność nieruchomości obciążonej taką hipoteką. Nabywca nie będzie jednak chroniony przez przepisy o rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, gdyż rękojmia nie działa przeciwko prawom powstającym z mocy ustawy, niezależnie od wpisu (art. 7 pkt 1 u.k.w. i hip.). Dlatego też w razie ujawnienia nabywcy w dziale II księgi wieczystej nie byłaby uzasadniona odmowa wpisu hipoteki ustawowej na podstawie decyzji wydanej przeciwko zbywcy (poprzedniemu właścicielowi).

Pojawia się także pytanie, czy ujawnieniu hipoteki ustawowej w księdze wieczystej stoi na przeszkodzie ogłoszenie upadłości podatnika, płatnika lub inkasenta albo płatnika składek na ubezpieczenie społeczne. W myśl bowiem art. 27 pr. upadł., po ogłoszeniu upadłości żaden wierzyciel celem zabezpieczenia wierzytelności nie może uzyskać przeciwko upadłemu wpisowi do księgi wieczystej. W okresie obowiązywania ustawy o zobowiązaniach podatkowych Sąd Najwyższy dopuścił jednak wpis hipoteki ustawowej do księgi wieczystej po ogłoszeniu upadłości podatnika³⁴. Argumenty Sądu Najwyższego zawarte w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia straciły aktualność w związku ze zmianą stanu prawnego. W szczególności wpis hi-

³² W sprawie dopuszczalności badania przez sąd wieczystoksięgowy decyzji administracyjnych stanowiących podstawę wpisu do księgi wieczystej zob. S. R u d n i c k i, *Komentarz do ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, Warszawa 1993, s. 170-171 i powołane tam orzeczenia (zwłaszcza uchwała SN z dnia 27 XI 1984 r. III CZP 70/84, OSN 1985, nr 8, poz. 108).

³³ Por. uchwała 7 sędziów SN z dnia 30 IX 1992 r. III AZP 17/92, OSN 1993, nr 3, poz. 25.

³⁴ Uchwała SN z dnia 27 IV 1994 r. III CZP 56/94, OSN 1994, nr 11, poz. 216.

poteki ustawowej do księgi wieczystej nie ma obecnie wyłącznie skutku deklaratoryjnego, jak w poprzednim stanie prawnym. Co prawda hipoteka ustawowa, zabezpieczająca zobowiązania podatkowe i zapłatę składek na ubezpieczenie społeczne, powstaje nadal bez konieczności wpisu do księgi wieczystej, jednakże jej dalsze istnienie uzależnione już jest od dokonania takiego wpisu. Ponadto, z uwagi na nową regulację w zakresie sposobu zaspokajania w postępowaniu upadłościowym wierzycieli korzystających z zabezpieczenia hipotecznego swoich wierzytelności oraz ustalenia kolejności ich zaspokajania, wpis hipoteki ustawowej do księgi wieczystej po ogłoszeniu upadłości pociągałby za sobą uzyskanie wyższego pierwszeństwa zaspokojenia się przez Skarb Państwa i ZUS (por. art. 204 § 1 pkt 2a pr. upadł.)³⁵. Dochodziłoby do tego kosztem innych wierzycieli hipotecznych, których szanse na uzyskanie zaspokojenia malałyby (wierzytelności zabezpieczone hipoteką, poza należnościami podmiotów wymienionych w punkcie 2a, zaspokajane są w następnej kolejności, przed należnościami z tytułu podatków i innych danin publicznych nie korzystających z takiego zabezpieczenia). W zmienionym stanie prawnym należy zatem uznać, iż hipoteka ustawowa nie może zostać – wobec wyraźnego brzmienia art. 27 pr. upadł. – wpisana do księgi wieczystej, chociażby powstała przed ogłoszeniem upadłości (a tym bardziej – po ogłoszeniu upadłości)³⁶.

9. Pierwszeństwo hipotek

Ordynacja podatkowa przyznaje hipotece ustawowej zabezpieczającej zobowiązania podatkowe (a z mocy odesłania zawartego w art. 26 ust. 4 ustawy ubezpieczeniowej – również hipotece przysługującej ZUS) szczególne pierwszeństwo przed innymi hipotekami. Zgodnie z art. 34 § 5 ordynacji, hipoteka ustawowa korzysta z pierwszeństwa przed innymi hipo-

³⁵ W art. 204 § 1 pkt 2a pr. upadł. brak jest wzmianki o jednostkach samorządu terytorialnego, jak gdyby ustawodawca zapomniał, iż hipoteka ustawowa (a także – zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa – hipoteka przymusowa) może zabezpieczać należności z tytułu podatków wpłacanych do budżetów tych jednostek. Żadne merytoryczne racje nie przemawiają za takim dyskryminowaniem jednostek samorządu terytorialnego. W tej sytuacji nie można wykluczyć stosowania powołanego przepisu w drodze analogii do należności podatkowych jednostek samorządu terytorialnego zabezpieczonych hipoteką.

³⁶ Tak samo S. Gurgul, *Prawo upadłościowe i układowe. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 158.

tekami, chociażby nie została ujawniona w księdze wieczystej³⁷, z wyjątkiem hipoteki ustanowionej na rzecz banku zabezpieczającej długoterminowy kredyt na cele mieszkaniowe (art. 34 § 6 ordynacji)³⁸, jeżeli wniosek banku o wpis hipoteki został złożony wcześniej niż wniosek organu podatkowego (ZUS) o ujawnienie hipoteki ustawowej. Z art. 34 § 6 ordynacji należy wyprowadzić wniosek, że o pierwszeństwie hipoteki ustanowionej na rzecz banku w celu zabezpieczenia długoterminowego kredytu na cele mieszkaniowe³⁹ i hipoteki ustawowej decyduje zawsze data złożenia wniosku o wpis (bez znaczenia jest zatem okoliczność, że hipoteka ustawowa powstała zanim bank lub kredytobiorca złożyli wniosek o wpis tej hipoteki do księgi wieczystej, jeżeli wniosek o wpis hipoteki ustawowej został złożony później).

Problem z określeniem pierwszeństwa hipotek powstaje, jeżeli przed hipoteką ustanowioną na rzecz banku w celu zabezpieczenia zwrotu kredytu udzielonego na cele mieszkaniowe wpisana będzie w księdze wieczystej hipoteka na rzecz innego podmiotu lub zabezpieczająca inną niż kredyt mieszkaniowy wierzytelność. Zgodnie z art. 34 § 5 ordynacji, w takim wypadku hipoteka ustawowa powinna mieć pierwszeństwo przed hipoteką wpisaną na pierwszym miejscu, jednakże – wobec istnienia wpisanej na drugim miejscu hipoteki ustanowionej na rzecz banku w celu spłaty długoterminowego kredytu mieszkaniowego – w myśl art. 34 § 6 ordynacji musiałaby ustąpić pierwszeństwa hipotece przysługującej bankowi. Ponieważ wykładnia językowa obydwu powołanych przepisów nie pozwala na rozstrzygnięcie przedstawionego dylematu, należy przyjąć rozwiązanie zgodne z przepisami ustawy o księgach wieczystych i hipotece, a mianowicie przyznać pierwszeństwo przed hipoteką ustawową obydwu hipotekom wpisanym do księgi wieczystej (na podstawie wniosków złożonych wcześniej niż wniosek organu podatkowego lub ZUS).

³⁷ Według dosłownego brzmienia przepisu: „chociażby wierzytelność z tytułu podatków nie została ujawniona w księdze wieczystej”.

³⁸ Na gruncie art. 34 § 6 ordynacji może powstać wątpliwość, czy hipoteka taka korzysta z pierwszeństwa w razie przelewu zabezpieczonej wierzytelności i przeniesienia hipoteki na inny niż bank podmiot.

³⁹ Pojęcie kredytu na cele mieszkaniowe należy rozumieć szeroko. Będzie to zarówno kredyt na nabycie, budowę, rozbudowę lub remont domu mieszkalnego, jak również na nabycie mieszkania lub jego remont.

Jeżeli nieruchomości (inne prawo) obciąża więcej hipotek ustawowych, to hipoteka wpisana do księgi wieczystej będzie miała pierwszeństwo przed hipoteką ustawową nie ujawnioną w księdze (art. 36 § 2 ordynacji). Przepis ten nie będzie miał jednak wielkiego znaczenia, gdyż hipoteki ustawowe nie ujawnione w księdze wieczystej wygasną, o ile wnioski o ich wpis nie zostaną złożone w terminie określonym w art. 37 ordynacji. To samo dotyczy art. 38 ordynacji. Z przepisu tego oraz z art. 36 § 3 ordynacji wynika, że jeżeli żadna z hipotek ustawowych nie została ujawniona w księdze wieczystej, to wierzyciele hipoteczni (Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ZUS) w toku postępowania egzekucyjnego podlegają proporcjonalnemu zaspokojeniu (żadnej z hipotek nie przysługuje bowiem pierwszeństwo)⁴⁰.

Oprócz przewidzianego w art. 34 § 6 ordynacji wyjątku od zasady pierwszeństwa hipotek ustawowych przed innymi hipotekami, kolejny wynika z art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych⁴¹. Przepis ten stanowi, że do nieruchomości obciążonej hipoteką zabezpieczającą wierzytelność banku hipotecznego, która została wpisana do rejestru zabezpieczeń listów zastawnych, nie stosuje się przepisów dotyczących hipoteki ustawowej z tytułu zobowiązań podatkowych⁴². Aby wierzytelność zabezpieczona hipoteką ustanowioną na rzecz banku hipotecznego mogła zostać wpisana do rejestru zabezpieczeń, hipoteka musi być wpisana w księdze wieczystej na pierwszym miejscu (art. 20 ust. 1 powołanej ustawy). Na tle tego przepisu pojawia się wątpliwość, czy wyłącza on w ogóle możliwość powstania hipoteki ustawowej z tytułu zobowiązań podatkowych⁴³ na nieruchomości obciążonej hipoteką na rzecz banku hipotecznego, czy też wyłącza tylko szczególne pierwszeństwo hipoteki ustawowej przed hipoteką ustanowioną na rzecz banku hipotecz-

⁴⁰ Znaczenie tego przepisu nie będzie wielkie z uwagi na długość postępowania egzekucyjnego z nieruchomości. Trudno sobie wyobrazić, aby trwało ono krócej niż miesiąc. Po upływie zaś miesiąca od powstania hipotek ustawowych nie ujawnionych w księdze, wygasną one z mocy prawa.

⁴¹ Dz.U. Nr 140, poz. 940 ze zm.

⁴² Przepis ten dotyczy także hipoteki ustanowionej na rzecz banku hipotecznego na prawie użytkowania wieczystego – por. art. 2 pkt 2 powołanej ustawy.

⁴³ Wydaje się, że wobec odesłania do ordynacji podatkowej, zawartego w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, przepis ten należy także stosować do hipoteki ustawowej na rzecz ZUS.

nego. Wydaje się, że ustawodawcy chodziło o wyłączenie szczególnego pierwszeństwa przysługującego hipotece ustawowej z tytułu zobowiązań podatkowych, a nie o pozbawienie w ogóle możliwości powstania takiej hipoteki. Chociaż ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych nie określa, kiedy powinien nastąpić wpis wierzytelności zabezpieczonej ustanowioną na rzecz banku hipoteką do rejestru zabezpieczeń, należy uznać, że może to nastąpić najwcześniej po otrzymaniu przez bank zawiadomienia o dokonany wpis hipoteki do księgi wieczystej⁴⁴. Ponieważ wyłączenie pierwszeństwa hipotek ustawowych z tytułu zobowiązań podatkowych, przewidziane w art. 24 ust. 5, może dotyczyć jedynie nieruchomości obciążonych hipoteką ustawową powstałą po dokonaniu wpisu wierzytelności zabezpieczonej hipoteką ustanowioną na rzecz banku hipotecznego do rejestru zabezpieczeń, oznacza to, że hipoteki ustawowe powstałe po złożeniu przez bank (lub kredytobiorcę) wniosku o wpis ustanowionej na jego rzecz hipoteki (ale przed wpisem zabezpieczonej nią wierzytelności do rejestru zabezpieczeń) będą korzystały z pierwszeństwa przed tą hipoteką, zgodnie z art. 34 § 5 ordynacji. Rozwiązanie to jest więc mniej korzystne od przewidzianego w art. 34 § 6 ordynacji. Należy jednak przyjąć, że jeżeli bank hipoteczny udzielił długoterminowego kredytu na cele mieszkaniowe, to ustanowiona na jego rzecz hipoteka korzysta z pierwszeństwa przed hipoteką ustawową z tytułu zobowiązań podatkowych lub z tytułu zapłaty składek na ubezpieczenie społeczne, jeżeli wniosek o jej wpis został złożony wcześniej niż wniosek o wpis hipoteki ustawowej. Tym samym wierzytelność banku hipotecznego zabezpieczona taką hipoteką będzie mogła zostać wpisana do rejestru zabezpieczeń⁴⁵.

⁴⁴ Zob. jednak A. Dre wicz - Tu ł o d z i e c k a, O. M. S t ö c k e r, *Komentarz do ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych*, Warszawa 2000, s. 180-181, którzy postulują, aby informacja o wpisaniu wierzytelności banku hipotecznego do rejestru zabezpieczeń (art. 16 ust. 2 pkt 5 u.k.w. i hip.) ujawniana była w księdze wieczystej już przy wpisywaniu hipoteki, a więc przed faktycznym wpisem wierzytelności do rejestru zabezpieczeń.

⁴⁵ Art. 20 ust. 1 ustawy o listach zastawnych i bankach hipotecznych należy, moim zdaniem, rozumieć w ten sposób, że hipoteka zabezpieczająca wierzytelność podlegającą wpisowi do rejestru zabezpieczeń musi korzystać z pierwszeństwa przed innymi hipotekami (w tym także ustawowymi). Tylko wówczas hipoteka taka będzie stanowiła dostateczne zabezpieczenie dla emitowanych przez bank hipoteczny listów zastawnych. Gdyby bowiem przywiązywać znaczenie do dosłownego brzmienia przepisu, mogłoby się okazać, że hipo-

10. Realizacja hipoteki ustawowej

Realizacja uprawnienia wierzyciela hipotecznego do zaspokojenia się z przedmiotu hipoteki ustawowej odbywać się będzie na ogólnych zasadach, a zatem zgodnie z przepisami o sądowym postępowaniu egzekucyjnym (art. 75 u.k.w. i hip.), gdyż przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie przewidują prowadzenia egzekucji z nieruchomości. Podstawą wszczęcia egzekucji sądowej z nieruchomości obciążonej hipoteką będzie administracyjny tytuł wykonawczy zaopatrzonej przez sąd w klauzulę wykonalności (art. 784 k.p.c.).

11. Wygaśnięcie hipoteki ustawowej

Ordynacja podatkowa nie reguluje wygaśnięcia hipoteki oprócz wypadku wygaśnięcia hipoteki ustawowej wskutek niezłożenia w terminie wniosku o jej wpis do księgi wieczystej. Należy jednak przyjąć, że do hipoteki ustawowej mają zastosowanie przepisy innych ustaw, określające sytuacje, w których dochodzi do wygaśnięcia hipoteki. Zgodnie zatem z zasadą akcesoryjności, hipoteka ustawowa z tytułu zobowiązań podatkowych, jak również hipoteka ustawowa zabezpieczająca zapłatę składek na ubezpieczenie społeczne, wygaśnie w razie wygaśnięcia zabezpieczonego nią zobowiązania (najczęściej w razie jego spłaty). Hipoteka ustawowa wygaśnie również na skutek konfuzji (art. 247 k.c.), np. jeżeli Skarb Państwa nabyte nieruchomości (inne prawo) obciążoną hipoteką ustawową na swoją rzecz. Hipoteka ustawowa nie wygaśnie natomiast w razie licytacyjnej sprzedaży w toku egzekucji nieruchomości obciążonej tą hipoteką, jeżeli nie doszło do zaspokojenia wierzyciela hipotecznego zgodnie z art. 1025 k.p.c. Według art. 1000 § 2 pkt 1 k.p.c., mimo uprawomocnienia się postanowienia sądu o przysądzeniu własności, pozostają bowiem w mocy prawa ciężące na nieruchomości z mocy prawa.

Wydaje się, że do hipoteki ustawowej z tytułu zobowiązań podatkowych i składek na ubezpieczenie społeczne nie będą miały zastosowania

teka ustawowa, która została wpisana na drugim miejscu w księdze wieczystej, będzie – w świetle przedstawionych uwag – korzystać z pierwszeństwa przed wpisana na miejscu pierwszym hipoteką ustanowioną na rzecz banku hipotecznego, jeżeli powstała przed wpisem zabezpieczonej taką hipoteką wiarytelności do rejestru zabezpieczeń.

przepisy o zrzeczeniu się ograniczonych praw rzeczowych (art. 246 k.c.) oraz o zwolnieniu spod obciążenia części nieruchomości w razie jej sprzedaży (art. 90 u.k.w.i hip.). Należy zgodzić się z poglądem, że skoro hipoteka ta powstaje z mocy prawa, to organy podatkowe ani ZUS nie są uprawnione do rezygnacji z tego zabezpieczenia przez zrzeczenie się hipoteki lub wyrażenie zgody na jej wykreślenie z księgi wieczystej⁴⁶. Czynności te, jako sprzeczne z prawem, musiałyby zostać uznane za nieważne (art. 58 § 1 k.c.).

⁴⁶ Por. E. D r o z d, [w:] E. D r o z d, A. O l e s z k o, *Hipoteka w praktyce*, Poznań-Kluczbork 1995, s. 71.