



Rejent \* rok 13 \* nr 1(141)  
styczeń 2003 r.

## Glosa

### do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2001 r.<sup>1</sup>

Sąd Najwyższy po rozpoznaniu pytania prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Słupsku o rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

„Czy hipoteka ustawowa przewidziana w art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) zabezpiecza jedynie należności z tytułu składek powstałe od dnia 25 listopada 1998 r., to jest od dnia wejścia w życie przepisów tejże ustawy pozwalających zabezpieczać hipotekę ustawową należności z tytułu składek, zgodnie z art. 127 pkt 1 cytowanej wyżej ustawy, czy także należności z tytułu składek powstałe przed dniem 25 listopada 1998 r. „mimo że decyzję określającą wysokość należności z tytułu składek Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał już po 25 listopada 1998 r.?”

SN p o d j ą ł następującą uchwałę:

**Sąd, dokonując wpisu hipoteki ustawowej na podstawie decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych określającej wysokość należności 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.), nie bada, jaki okres należności te obejmują.**

---

<sup>1</sup> III CZP 7/01, OSNC 2001, nr 11, poz. 160.

Dając odpowiedź na pytanie prawne Sąd Najwyższy sformułował ją w sposób tak dalece ogólny i kategoryczny, że raczej trudno podzielić ten punkt widzenia. Wykluczył bowiem jakąkolwiek możliwość badania okresów, za jakie przysługują należności z tytułu składek.

Wprawdzie komentowane orzeczenie zapadło w sytuacji istnienia hipoteki ustawowej w systemie prawa, jednakże problemy prawne, do których nawiązał SN mimo wyeliminowania tej instytucji, zachowały walor aktualności z uwagi chociażby na to, że decyzje administracyjne nadal stanowią podstawę wpisów, w tym hipotek przymusowych kaucyjnych i zwykłych.

SN stwierdził, że sąd okręgowy założył wadliwie istnienie możliwości przeprowadzenia w ramach kognicji sądu wieczystoksięgowego, zakreślonej w art. 46 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. Nr 19, poz. 147 ze zm., zwanej dalej u.k.w.h.)<sup>2</sup>, merytorycznej kontroli decyzji administracyjnej, która ma stanowić podstawę do wpisu.

Sąd okręgowy zadał pytanie prawne postanowieniem z dnia 24 listopada 2000 r. Tak więc orzeczenie sądu II instancji oraz glosowane orzeczenie zapadły pod rządami przepisu art. 24 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm., zwana dalej u.s.u.s.) w brzmieniu obowiązującym od dnia 30 grudnia 1999 r.<sup>3</sup> Przepis art. 24 ust. 4 u.s.u.s. wskazywał – jego brzmienie jest aktualne także obecnie – że należności z tytułu składek ulegają przedawnieniu po upływie 5 lat, a w przypadku przerwania biegu przedawnienia, o którym mowa w ust. 5, po upływie 10 lat, licząc od dnia, w którym stały się wymagalne. Ustawa ta nie określa skutku zaistnienia przedawnienia składek. W przepisach art. 26 ust. 3 i 4 u.s.u.s. wskazano, że należności z tytułu składek są zabezpieczane hipoteką ustawową na wszystkich nieruchomościach dłużnika oraz że hipoteka powstaje z dniem wydania przez zakład decyzji określającej wysokość należności z tytułu składek, a po-

---

<sup>2</sup> Przepis ten obowiązywał do dnia 22 września 2001 r. – por. art. 8 ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 63, poz. 635). Obecnie ujęty został w identycznym brzmieniu w art. 626<sup>8</sup> § 2 k.p.c.

<sup>3</sup> Por. Dz.U. z 1999 r. Nr 110, poz. 1256.

nadto iż do hipoteki, o której mowa w ust. 3, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa, dotyczące hipoteki ustawowej<sup>4</sup>. Nawiązując do wcześniejszego stanu prawnego, należy zwrócić uwagę na to, że w postanowieniu z dnia 10 czerwca 1997 r. SN trafnie stwierdził, iż Skarbowi Państwa (Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych) nie przysługuje hipoteka ustawowa na zabezpieczenie zobowiązań pracodawcy z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Obowiązek ubezpieczenia pracownika powstaje z mocy prawa w dniu nawiązania stosunku pracy (art. 4 ust. 3 ustawy 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.), a ewentualna decyzja w tym przedmiocie ma charakter deklaratoryjny. Hipoteka ustawowa ustanowiona na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych może zabezpieczać wykonanie tylko i wyłącznie zobowiązań podatkowych powstających wskutek decyzji konstytutywnych (art. 5 ust. 1 ustawy o zobowiązaniach podatkowych)<sup>5</sup>. Orzeczenie to zapadło w stanie prawnym ukształtowanym przez ustawę uchyloną przez u.s.u.s., tj. ustawę z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.).

Ponownie u.s.u.s. odsyła do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm., zwana dalej o.p.) gdzie w art. 31, zostało stwierdzone, że do należności z tytułu składek stosuje się odpowiednio m. in. art. 59 § 1 pkt 3 o.p., z którego wynika, że zobowiązanie podatkowe (tutaj z tytułu składek – przyp. autora) wygasa w całości lub w części wskutek przedawnienia.

Skoro więc podstawę do wpisu hipoteki ustawowej stanowić musiała decyzja administracyjna (art. 26 ust. 2 zd. 1 u.s.u.s. wydaje się kolidować z art. 26 ust. 4 u.s.u.s.), to sąd wieczystoksięgowy był poinformowany po jej lekturze o tym, za jaki okres dane składki należą się Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (zwany dalej ZUS). Z przepisu art. 244 § 1 k.p.c. wynika bowiem, że dokumenty urzędowe, sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe, stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone. W związku z tym kwestia

---

<sup>4</sup> Cytowane przepisy podano w pierwotnym brzmieniu, obowiązującym od dnia 25 listopada 1998 r.

<sup>5</sup> I CKU 77/97, Prokuratura i Prawo 1997, nr 12, s. 31.

przedawnienia wierzytelności, choć należy do aspektów prawa administracyjnego materialnego, nie może być obojętna z punktu widzenia istnienia bądź nieniewadliwej podstawy do wpisu. Stwierdzenie istnienia wierzytelności stanowiło w ówczesnym stanie prawnym dowód braku przedawnienia oraz powstania hipoteki ustawowej z dniem wydania przez ZUS decyzji określającej wysokość należności z tytułu składek. Zadaniem wpisu do działu IV księgi wieczystej było jedynie deklaratoryjne potwierdzenie ich bytu prawnego, ale nie bezwarunkowo. Z tego względu kognicja sądu wieczystoksięgowego musi obejmować także ten element – art. 46 ust. 1 u.k.w.h.

Zważyć należy, że hipoteka (zarówno ustawowa jak i obecnie przymusowa zwykła) to prawo akcesoryjne. W doktrynie prawa przyjmuje się, że akcesoryjność oznacza, że w zasadzie hipoteka może istnieć tylko o tyle, o ile istnieje prawo zasadnicze, tj. wierzytelność. To prawo rzeczowe nie może powstać bez wierzytelności ani nie może być bez niej przeniesione (art. 79 ust. 1 i 2 u.k.w.h.), a wygaśnięcie wierzytelności zabezpieczonej hipoteką pociąga za sobą wygaśnięcie hipoteki (art. 94 u.k.w.h.)<sup>6</sup>. Tak więc hipoteka, poprzednio także ustawowa, a obecnie jedynie zwykła, powstaje dopiero wtedy gdy istnieje *conditio sine qua non* – wierzytelność (art. 65 ust. 1 u.k.w.h.). Związki obu tych praw są z konstrukcyjnego punktu widzenia nierozzerwalne.

Okresy, o których mowa w uchwale, mogą być okresami krótszymi niż 5 lat, ale także i dłuższymi. Tym samym, w momencie dokonywania wpisu sąd wieczystoksięgowy musiał zawsze ustalić, zgodnie z treścią art. 13 § 2 k.p.c. w zw. z art. 316 § 1 k.p.c. – przesłankę wpisu hipoteki, tj. istnienie wierzytelności w oparciu o przedłożoną decyzję administracyjną. Przemawia za tym także treść art. 71 u.k.w.h., który przewiduje, że domniemanie istnienia prawa wynikające z wpisu hipoteki obejmuje, jeżeli chodzi o odpowiedzialność z nieruchomości, także wierzytelność zabezpieczoną hipoteką.

---

<sup>6</sup> J. I g n a t o w i c z, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1998, s. 245. Tytułem uzupełnienia należy podkreślić, że autor wskazuje tam również wyjątki od zasady akcesoryjności, tj. że hipoteka może zabezpieczać także wierzytelność przyszłą lub warunkowa (art. 102 u.k.w.h.) oraz że przedawnienie wierzytelności nie pozbawia wierzyciela prawa zaspokojenia się z nieruchomości obciążonej (art. 77 u.k.w.h.).

Tym samym w wypadkach granicznych albo gdy od daty powstania wierzytelności na rzecz ZUS upłynęło więcej niż 5 lat, kwestia przedawnienia staje się istotna. Przypomnieć należy że przerwa biegu przedawnienia może mieć zasadnicze znaczenie w takim wypadku (ww. art. 24 ust. 4 u.s.u.s.). Ustawodawca przewidział, że:

1) bieg przedawnienia przerywa odroczenie terminu opłacenia należności z tytułu składek, rozłożenie spłaty tych należności na raty i każdą inną czynność zmierzającą do ściągnięcia tych należności, jeżeli o czynności tej został zawiadomiony dłużnik (art. 24 ust. 5 u.s.u.s.), oraz że

2) bieg przedawnienia terminów określonych w ust. 4 i 5 ulega zawieszeniu od dnia śmierci spadkodawcy do dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku, nie dłużej jednak niż do dnia, w którym upłynęły 2 lata od śmierci spadkodawcy.

Zadaniem sądu wieczystoksięgowego było bowiem badanie, czy nie zachodzi przeszkoda do wpisu (arg. z art. 48 ust. 1 u.k.w.h.)<sup>7</sup>. W wypadku nieusuwalnej przeszkody rzeczą sądu było wydanie od razu postanowienia o odmowie dokonania wpisu.

Uważam, że wnioskodawca, wskazując w decyzji administracyjnej okresy, za które nalicza wierzytelności z tytułu składek, musi również zająć stanowisko co do ewentualnych kwestii przedawnienia oraz przerwy biegu przedawnienia. Integralnymi częściami decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 107 § 1 k.p.a. są bowiem m. in.:

- 1) powołanie podstawy prawnej oraz
- 2) uzasadnienie faktyczne i prawne.

Brak tych elementów skutkuje nieważnością decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Skoro instytucja przedawnienia ma znaczenie dla bytu wierzytelności na rzecz ZUS, to siłą rzeczy musi być objęta kognicją sądu wieczystoksięgowego. Wniosek ten jest konsekwencją tego, że nie jest dopuszczalne – w świetle przywołanych wyżej uregulowań – dokonanie wpisu hipoteki przymusowej na rzecz ZUS w wypadku zaistnienia przedawnienia wierzytelności, czyli jej wygaśnięcia (arg. z art. 94 u.k.w.h.), gdy wynika

---

<sup>7</sup> *Vide!* Przyp. 2. Obecnie nie istnieje tryb usuwania przeszkody do wpisu, który był wyszczególniony w art. 48 ust. 2 u.k.w.h. Odpowiednikiem art. 48 ust. 1 u.k.w.h. jest teraz art. 626<sup>9</sup>. Sąd oddala wniosek o wpis, jeżeli brak jest podstaw albo istnieją przeszkody do jego dokonania.

to z treści załączonej do wniosku o wpis decyzji. Tym samym z punktu widzenia instytucji przedawnienia, choć ta jako taka nie była wprost przedmiotem pytania prawnego, teza glosowanej uchwały nie jest trafna. Sąd wieczystoksięgowy nie prowadzi kontroli instancyjnej (nie uchyla wadliwych decyzji). W analizowanym wypadku nie chodziło także o ocenę ważności decyzji, do czego nawiązał SN. Nawet bowiem z niewadliwej decyzji administracyjnej, mającej stanowić podstawę do wpisu, może wynikać, że wierzytelność uległa bądź mogła ulec przedawnieniu z uwagi na ustawowy wpływ czasu (zdarza się, że organy administracyjne w praktyce o tym zapominają). Uważam, że zasadniczym zadaniem sądu wieczystoksięgowego było w stanie prawnym, w którym zapadło glosowane orzeczenie, w pierwszej kolejności badanie istnienia prawa zasadniczego, tj. wierzytelności mającej uzyskać przymiot hipotecznej, a tym samym, czy w ogóle powstała hipoteka ustawowa.

Jak się wydaje, celem wystąpienia z pytaniem prawnym było uzyskanie odpowiedzi, czy dopuszczalne jest stosowanie hipoteki ustawowej do należności z tytułu składek za okresy poprzedzające rozszerzenie tej instytucji prawnej na ZUS. Ustawodawca nie wypowiedział się w tej kwestii. Nie odwołał się do żadnego kryterium. W związku z tym, stosując podstawową metodę interpretacji w państwie prawa, czyli wykładnię literalną, w myśl zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, tj. czego prawo nie rozróżnia, tego nie należy rozróżniać<sup>8</sup> – instytucję hipoteki ustawowej należało stosować po wejściu w życie u.s.u.s. do wszystkich nieprzedawnionych należności ZUS z tytułu składek (w tym do wierzytelności powstałych przed dniem 25 listopada 1998 r.). Taka – moim zdaniem – winna być istota wypowiedzi SN.

Podkreślić chciałbym, że w zaprezentowanym przeze mnie ujęciu interpretacyjnym kognicja sądu wieczystoksięgowego nie narusza kompetencji innych organów państwa do dokonywania kontroli instancyjnej decyzji administracyjnych przez organy ustawowo do tego uprawnione (np. okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych, NSA).

Z tych względów uznać należy, że teza komentowanej uchwały na aprobatę nie zasługuje.

*Wiesław Ślugiewicz*

---

<sup>8</sup> L. M o r a w s k i, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1997, s. 140-144.