

Uchwała z dnia 27 czerwca 2001 r., III CZP 27/01

Przewodniczący Sędzia SN Zbigniew Strus (sprawozdawca)

Sędzia SN Kazimierz Zawada, Sędzia SA Teresa Bielska-Sobkowicz

Sąd Najwyższy w sprawie z wniosku Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w O. z udziałem Fabryki Maszyn „C.A” S.A. w Ł. o wpis hipoteki ustawowej, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 27 czerwca 2001 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Opolu postanowieniem z dnia 21 marca 2001 r.:

„Czy w czasie obowiązywania hipoteki ustawowej w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), odesłanie do niej, z art. 26 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), uprawniało do obciążenia hipoteką ustawową prawa wieczystego użytkowania, a to dla zabezpieczenia zobowiązań pracodawcy z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne?”

podjął uchwałę:

Należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek, 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.), podlegały zabezpieczeniu hipoteką ustawową tylko na nieruchomościach dłużnika.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w Opolu przedstawił zagadnienie prawne przy rozpoznawaniu apelacji wnioskodawcy od postanowienia odmawiającego wpisu hipoteki przymusowej w księdze wieczystej z tytułu zaległych składek. Stanowisko Sądu Rejonowego opiera się na założeniu, że dopuszczalność hipoteki powstającej wbrew woli właściciela lub bez jego zgody (w tym hipoteki ustawowej), jako prawa

ograniczającego nie tylko własność, ale i podważającego bezpieczeństwo obrotu musi mieć ustawową podstawę, a przepisy dotyczące jej ustanowienia nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

Wątpliwości na tle zabezpieczania należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych były znane już pod rządem ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (jedn. tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486 ze zm.), której art. 24 stanowił, że Skarbowi Państwa z tytułu ustalonych w decyzji zobowiązań podatkowych przypadających od właściciela i samoistnego posiadacza nieruchomości przysługuje hipoteka ustawowa na tej nieruchomości, chyba że posiadanie samoistne zostało uzyskane w złej wierze. Należy zauważyć, że przepis ten wszedł w życie pod rządem utrzymanych w mocy przepisów dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe (Dz.U. Nr 57, poz. 319 ze zm.), w myśl których (art. 191) przedmiotem hipoteki mogło być także użytkowanie wieczyste.

Wątpliwości odnośnie do przedmiotu ustawowej hipoteki "podatkowej" wyjaśnił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 27 czerwca 1995 r., III CZP 77/95 (OSNC 1995, nr 11, poz. 156), stwierdzając, że jej przedmiotem nie może być użytkowanie wieczyste. Stanowisko to zostało podtrzymane w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 27 marca 1996 r., III CZP 24/96 ("Przegląd Orzecznictwa Podatkowego" 1997, nr 1, poz. 2) z uzasadnieniem odwołującym się do reguły *exceptiones non sunt extendendae*, zwłaszcza że znany już był projekt Ordynacji podatkowej. Tym bardziej Skarb Państwa nie mógł uzyskać hipoteki ustawowej na zabezpieczenie wierzytelności ("należności", według nazewnictwa właściwego tej dziedzinie prawa) z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne.

Pod rządem przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych oraz 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.) uprawnienie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (wówczas jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa) do omawianego zabezpieczenia można było wyprowadzać jedynie z przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych, której art. 2 ust. 3 stanowił, że Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może rozciągnąć przepisy ustawy w całości lub w części na inne rodzaje świadczeń pieniężnych, z wyjątkiem świadczeń cywilnoprawnych. Na podstawie ustawy 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 art. 12a, który w ust. 2 stanowił, że wystawione przez Zakład dokumenty stwierdzające istnienie zobowiązania z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne oraz jego wysokość są podstawą wpisu hipoteki do księgi wieczystej nieruchomości stanowiącej własność zobowiązanego. Bez względu na to, jakiej hipoteki dotyczył ten przepis, ustawodawca nie rozciągnął jej na inne prawa niż własność nieruchomości.

Rozszerzenie przedmiotu hipoteki ustawowej nastąpiło w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), która w art. 34 § 3 wyraźnie objęła również użytkowanie wieczyste. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) zamieszczono natomiast przepis art. 26, przyznający Zakładowi prawo do występowania z wnioskiem o założenie księgi wieczystej, uznano moc jego dokumentów jako podstawy wpisu i wprowadzono hipotekę ustawową dla zabezpieczenia należności z tytułu składek.

Wszystkie te uprawnienia odnoszą się tylko do nieruchomości dłużnika (zobowiązanego). Brzmienie kolejnych części art. 26 jest jednoznaczne i nie daje podstaw do poszukiwania innego znaczenia terminu "nieruchomość" niż przyjęte w języku ustaw zawierających trzon regulacji tego prawa rzeczowego (art. 65 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. Nr 19 poz. 147 ze zm. – dalej "u.k.w.h." oraz w art. 46 § 1 i art. 232 § 1 k.c.). Także paradygmat racjonalnego ustawodawcy nie dopuszcza przypisywania mu innej woli niż wyrażona w tekście przepisu, skoro system ubezpieczeń społecznych był tworzony wkrótce po uchwaleniu Ordynacji podatkowej, przyjmującej odmienne rozwiązanie co do przedmiotu hipoteki. Powrót do sformułowań znanych z ustawy o zobowiązaniach podatkowych nie mógł pomijać wykładni Sądu Najwyższego jako naczelnego organu władzy sądowniczej, powołanego do zapewnienia prawidłowości oraz jednolitości wykładni prawa i praktyki sądowej (art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym, jedn. tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.).

Niejasne przyczyny odmiennej regulacji zabezpieczeń wierzytelności państwa (budżetu) i państwowej osoby prawnej (Zakładu Ubezpieczeń Społecznych), jako pozostające w domenie władzy ustawodawczej, nie mogą mieć istotnego znaczenia dla wykładni przepisu.

Sąd Okręgowy dostrzegł wątpliwości na tle art. 26 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń, zgodnie z którym do hipoteki, przewidzianej w ust. 3, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa, dotyczące hipoteki ustawowej.

Dla ich wyjaśnienia kluczowe znaczenie ma zwrot "do hipoteki, o której mowa w ust. 3". Wymieniony przepis określa rodzaj zabezpieczanych wierzytelności, rodzaj hipoteki, jej przedmiot oraz datę i podstawę powstania. Nie było natomiast w ustawie o systemie ubezpieczeń przepisu określającego treść hipoteki ustawowej. W art. 65 ust. 1 u.k.w.h. znajduje się stosowne unormowanie (skuteczność w razie zbycia nieruchomości i pierwszeństwo) i ustawodawca mógł z tym przepisem powiązać regulację hipoteki wprowadzonej do ustawy o systemie ubezpieczeń, uczynił jednak inaczej i przepis określający treść hipoteki zabezpieczającej należności budżetu państwa umieścił w art. 34 ust. 5 Ordynacji podatkowej. Do tego przepisu, jako źródła unormowania treści hipoteki ustawowej, zabezpieczającej należności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odsyła też ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Jednakże – co należy raz jeszcze podkreślić – przedmiot tej hipoteki oraz inne jej istotne elementy, stanowiące o tożsamości tego prawa rzeczowego, zostały określone w art. 26 ust. 3.

Nie powinno budzić wątpliwości, że odpowiednie stosowanie art. 34 ust. 3 Ordynacji podatkowej na podstawie upoważnienia zawartego w art. 26 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń zmieniłoby charakter hipoteki przyznanej Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, określany m.in. przez jej przedmiot. Zabieg taki wykraczałby zatem poza odesłanie zawarte w tym przepisie, akcentujące, że chodzi o hipotekę, o której mowa w ust. 3, a więc hipotekę obciążającą nieruchomości.

Sądy obydwu instancji trafnie zwróciły uwagę na wyjątkowy charakter hipoteki ustawowej. Jak każde ograniczone prawo rzeczowe wpływa ona na treść prawa własności, ponieważ zmniejsza wartość przedmiotu obciążenia i ogranicza ekonomiczne warunki rozporządzania nieruchomością. Dlatego przepisy dopuszczające omawiane obciążenia nie mogą być wykładane rozszerzająco, np. ze względu na potrzebę uzyskania spójności sposobów zabezpieczenia podobnych wierzytelności, a ścisła wykładnia art. 26 ust. 3 i 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jak wykazano wyżej, prowadzi do konkluzji wyrażonej w uchwale.

W rozważaniach przytoczonych wyżej uwzględniano przepisy obu ustaw regulujących należności z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne,

obowiązujące przed dniem 5 czerwca 2001 r. Zmiany w tym zakresie wprowadzone ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 39 poz. 459) wyeliminowały co prawda hipotekę ustawową, jednakże zmianie nazwy nie towarzyszyło wyczerpujące unormowanie pozwalające bez wątpliwości odczytać z tekstu ustawy wolę ustawodawcy odnośnie do charakteru prawa rzeczowego, określanego jako hipoteka przymusowa, oraz stosunku przepisów ustawy o księgach wieczystych i hipotece do wymienionych ustaw Ordynacji podatkowej i ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Będą one wymagały rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie ze względu na treść art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r.

Sąd Okręgowy nie przedstawił jednak wątpliwości w tej mierze, dlatego pozostają one poza granicami rozważań Sądu Najwyższego.