

Dopuszczalność obciążenia hipoteką nieruchomości Skarbu Państwa – głos w dyskusji

SZYMON ROMANOW

Streszczenie

W niniejszym artykule została zaprezentowana budząca spore wątpliwości w doktrynie kwestia dopuszczalności ustanowienia hipoteki na nieruchomości Skarbu Państwa. Wątpliwości te powstały na tle brzmienia art. 1060 KPC, ograniczającego egzekucję przeciwko Skarbowi Państwa jedynie do rachunku bankowego właściwej jednostki organizacyjnej. Na tle przedstawionego problemu w doktrynie zarysowały się trzy stanowiska: zakazujące ustanowienia hipoteki na nieruchomości państwowej, dopuszczające obciążenie nieruchomości hipoteką, lecz wykluczające egzekucję z obciążonej nieruchomości, oraz stanowisko najbardziej liberalne zakładające możliwość zarówno ustanowienia, jak i prowadzenia egzekucji z nieruchomości Skarbu Państwa, obciążonej hipoteką. Autor w niniejszym opracowaniu analizuje poglądy zaprezentowane w literaturze oraz przedstawia własne stanowisko w tej kwestii.

Summary

The Admissibility of the Encumbrance of the Properties of the State Treasury with a Mortgage – an Opinion

In this article the questionable matter of the admissibility of the encumbrance of the properties of the State Treasury with a mortgage is presented. Aforementioned concerns arose because of the provisions of article 1060 of Polish Code of Civil Procedure which limits the execution against the State Treasury to the bank account of the appropriate organisational unit. In the doctrine three standpoints was presented: forbidding the encumbrance of the properties of the State Treasury with a mortgage, permitting the encumbrance, but forbidding the execution of the encumbered property and a liberal standpoint that allows both: the encumbrance and the execution of the encumbered property of the State Treasury. In the article the Author analyse the opinions presented in the literature and presents his own point of view in this matter.

1. Wprowadzenie

Hipoteka stanowi ograniczone prawo rzeczowe obciążające nieruchomość lub prawa rzeczowe na nieruchomości, którego zadaniem jest zabezpieczenie oznaczonej wierzytelności pieniężnej. Uprawnienie wierzyciela hipotecznego polega na możliwości zaspokojenia się z przedmiotu hipoteki bez względu na to, czyją stała się własnością i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości. W piśmiennictwie hipoteka zaliczana jest do tzw. praw zastawniczych, których wspólną cechą jest uprawnienie do zaspokojenia się z obciążonego przedmiotu poprzez jego sprzedaż w postępowaniu egzekucyjnym². Hipotekę zalicza się także, obok zastawu, do zabezpieczeń rzeczowych, których istota sprowadza się do tego, że podmiot, którego rzecz jest obciążona takim prawem, ponosi odpowiedzialność wobec uprawnionego, polegającą na tym, że wierzyciel przy użyciu przymusu państwowego, ma możliwość zaspokojenia swojej wierzytelności z obciążonego przedmiotu. To uprawnienie do zaspokojenia się przysługuje wierzycielowi bez względu na to, kto stał się właścicielem przedmiotu hipoteki³. Pod rządami ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁴, ze względu na źródło powstania, wyróżnić można hipotekę umowną, która powstaje na mocy porozumienia stron, przy czym oświadczenie właściciela nieruchomości wymaga zachowania formy aktu notarialnego, oraz hipotekę przymusową powstającą bez zgody właściciela nieruchomości na podstawie tytułu wykonawczego, postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia,

² Por. J. Ignatowicz, J. Wasilkowski [w:] *System prawa cywilnego. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, Ossolineum 1977, s. 746; B. Swaczyna, *Hipoteka umowna*, Warszawa 2007, s. 21.

³ Zob. J. Pisuliński [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, t. 4, Warszawa 2012, s. 560.

⁴ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 707 ze zm., dalej: „ustawa o księgach wieczystych i hipotece” lub „KWU”.

postanowienia prokuratora, decyzji organu administracji publicznej, czy też zarządzenia zabezpieczenia⁵. Oprócz powyższych, na gruncie przepisów szczególnych można wyróżnić hipotekę ustanawianą w drodze jednostronnej czynności prawnej przez właściciela przedmiotu obciążonego celem zabezpieczenia roszczeń obligatariuszy (art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach⁶), czy hipotekę ustawową, powstającą z mocy samego prawa (art. 1037 § 3 KPC oraz art. 115 d § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷)⁸.

Jak wynika z redakcji art. 65 ust. 1 KWU, podstawowym przedmiotem hipoteki jest prawo własności nieruchomości⁹. Powyższe twierdzenie wynika z faktu, iż ustawodawca uregulował hipotekę na nieruchomości jako podstawową odmianę, natomiast co do pozostałych przedmiotów tego prawa zastawniczego nakazał odpowiednie stosowanie przepisów o hipotece na nieruchomości¹⁰. Na tym tle w piśmiennictwie powstał spór, czy przedmiotem hipoteki może być nieruchomość będąca własnością Skarbu Państwa.

Wątpliwości zarysowały się przede wszystkim z powodu brzmienia art. 1060 KPC, ograniczającego prowadzenie egzekucji przeciwko Skarbowi Państwa jedynie do rachunku bankowego właściwej państwowej jednostki organizacyjnej. W związku z powyższym zastanawiano się, czy w ogóle dopuszczalne jest obciążenie nieruchomości Skarbu Państwa hipoteką. Rozstrzygnięcie kwestii, będącej przedmiotem niniejszego artykułu, ma niezwykle doniosłe konsekwencje praktyczne nie tylko w sytuacji ustanawiania przez Skarb Państwa hipoteki na nieruchomościach będących jego własnością, lecz także na wypadek, gdy hipoteka obciąża już nieruchomość nabywaną przez Skarb Państwa.

2. Dopuszczalność obciążenia nieruchomości Skarbu Państwa hipoteką przymusową oraz ustanowienie przez Skarb Państwa hipoteki w celu zabezpieczenia wierzytelności przysługujących innym podmiotom względem osób trzecich

Rozważania w tym przedmiocie należy rozpocząć od wskazania, że co do zasady niedopuszczalne jest obciążenie nieruchomości Skarbu Państwa hipoteką przymusową, wobec wyraźnego zakazu wynikającego z art. 109 KWU. Przepis ten stanowi, że hipoteka przymusowa w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa może być ustanowiona tylko w przypadkach określonych w przepisach szczególnych. Obecnie jedynym takim przypadkiem, jak się podnosi w piśmiennictwie, jest art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych¹¹ stanowiący, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma prawo wystąpić z wnioskiem o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości dłużnika zalegającego z opłatą należności z tytułu składek także wtedy, gdy dłużnikiem tym jest państwowa jednostka organizacyjna niebędąca jednostką budżetową¹². Przepis ten *in genere* odnosi się do zabezpieczania hipoteką przymusową wierzytelności wynikających z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Z uprawnienia wskazanego w art. 26 ust. 1 SysUbSpołU wynika więc, że założenie księgi wieczystej ma na celu wpisanie hipoteki przymusowej na nieruchomości, w sytuacji gdy podmiotem zobowiązanym jest państwowa jednostka organizacyjna niebędąca jednostką budżetową¹³. Wynika to przede wszystkim z brzmienia kolejnych

⁵ Por. J. Pisuliński [w:] *System...*, *op. cit.*, s. 646–647.

⁶ T.j. Dz.U. z 2001 r., nr 120, poz. 1300 ze zm.

⁷ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

⁸ Por. J. Pisuliński [w:] *System...*, *op. cit.*, s. 655; B. Swaczyna, *Glosa do postanowienia SN z 18 stycznia 2007 r.*, *V CSK 298/07*, PiP 2010, Nr 5, s. 135–136.

⁹ A nie nieruchomości, jak sugeruje J. Pisuliński, *Hipoteka kaucyjna*, Kraków 2002, s. 255–259; por. B. Swaczyna, *Hipoteka...*, *op. cit.*, s. 115.

¹⁰ Zob. B. Swaczyna, *Hipoteka...*, *op. cit.*, Warszawa 2007, s. 110.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm., dalej: „SysUbSpołU”.

¹² Może tu chodzić m.in. o nieruchomości, które pozostają w trwałym zarządzie zakładów budżetowych, czy też gospodarstw pomocniczych, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), które są jednostkami organizacyjnymi Skarbu Państwa.

¹³ Por. J. Pisuliński [w:] *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz*, red. J. Pisuliński, Warszawa 2014, s. 1117. Wątpliwości budzi jednakże zastrzeżenie, iż: „ZUS nie mógłby przeprowadzić egzekucji z tej nieruchomości, ponieważ egzekucja przeciwko Skarbowi Państwa jest dopuszczalna tylko z rachunku bankowego jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa będącej dłużnikiem”.

ustępów omawianego artykułu, określających podstawę wpisu hipoteki do księgi wieczystej oraz wskazujących, iż Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przysługuje na nieruchomościach dłużnika hipoteka przymusowa w celu zabezpieczenia należności z tytułu składek.

Ustawodawca rozstrzygnął również kwestię ustanawiania przez organy państwowe zabezpieczeń wynikających ze zobowiązań podmiotów trzecich. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹⁴, poręczenia i gwarancje stanowią jedyne dopuszczalne formy, w jakich organy państwa mogą ustanawiać, w drodze umowy, odpowiedzialność majątkową Skarbu Państwa za zobowiązania innych podmiotów. Ustawa ta stanowi kompleksową regulację problematyki w niej unormowanej, czego przejawem jest m.in. wskazanie poszczególnych przypadków, w których Skarb Państwa może udzielać zabezpieczeń i jedyne dopuszczalne formy, w jakich może to uczynić¹⁵. Mając na względzie powołaną regulację, należy dojść do wniosku, że ustanowienie przez Skarb Państwa hipoteki w celu zabezpieczenia wierzytelności przysługujących innym podmiotom względem osób trzecich jest niedopuszczalne¹⁶.

3. Dopuszczalność ustanowienia hipoteki umownej na nieruchomości Skarbu Państwa – trzy stanowiska

W konsekwencji, przedmiotem rozważań może być tylko kwestia dopuszczalności obciążenia nieruchomości Skarbu Państwa hipoteką umowną i to wyłącznie w celu zabezpieczenia wierzytelności przysługującej względem Skarbu Państwa. Analizą zostanie także objęta problematyka nieruchomości uprzednio obciążonej hipoteką, a nabytej przez Skarb Państwa. Ze względów oczywistych na wstępie wyłączyć należy spod analizy kwestię obciążenia hipotecznego nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, bowiem obciążenie nieruchomości Skarbu Państwa użytkowaniem wieczystym jest tak daleko idącym ograniczeniem prawa własności, że w zasadzie w relacjach z podmiotami trzecimi zastępuje ono prawo własności, które przysługuje Skarbowi Państwa, a więc występuje w nich użytkownik wieczysty, a nie właściciel nieruchomości¹⁷. Za zakazem obciążenia gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste hipoteką przemawia także art. 233 KC przyznający użytkownikowi wieczystemu prawo do korzystania z nieruchomości i rozporządzania nią z wyłączeniem innych osób, co w istotny sposób zbliża jego pozycję do pozycji właściciela¹⁸. Ponadto, gdyby przyjąć możliwość ustanowienia hipoteki na nieruchomości Skarbu Państwa oddanej w użytkowanie wieczyste, powstałoby pytanie o wpływ egzekucji z nieruchomości na użytkowanie wieczyste. Zgodnie z art. 1000 KPC z chwilą przysądzenia własności wygasłoby użytkowanie wieczyste, a na jego miejsce powstałoby prawo do zaspokojenia z ceny nabycia z pierwszeństwem przewidzianym w przepisach o podziale ceny uzyskanej z egzekucji. Jednakże art. 1025 KPC nie wymienia użytkowania wieczystego w żadnej kategorii zaspokojenia z uzyskanej w toku egzekucji sumy. Wykluczone też jest rozstrzygnięcie kolizji pomiędzy hipoteką a użytkowaniem wieczystym w oparciu o art. 249 KC z tego powodu, że użytkowanie wieczyste nie jest ograniczonym prawem rzeczowym, a prawem o charakterze pośrednim pomiędzy prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Ostatecznie należy więc uznać, że niedopuszczalne jest obciążenie przez Skarb Państwa nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste.

Na tle problemu możliwości obciążenia nieruchomości Skarbu Państwa hipoteką w doktrynie zarysowały się trzy stanowiska. Stanowisko najbardziej liberalne zakłada dopuszczalność zarówno ustanowienia hipoteki na nieruchomości Skarbu Państwa, jak również możliwość prowadzenia egzekucji z tak obciążonej nieruchomości przez wierzyciela hipotecznego¹⁹. Z kolei zgodnie z najbardziej rygorystycznym poglądem, niedopuszczalne jest ustanowienie hipoteki na nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa, a to właśnie z powodu wynikającego z art. 1060 KPC zakazu egzekucyjnej sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa²⁰. W konsekwencji na uzasadnie-

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2012, poz. 657 ze zm.

¹⁵ Zob. J. Panowicz-Lipska, *Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa*, M.Prawn. 1998, nr 4, s. 129.

¹⁶ Tak również: B. Swaczyna, *Hipoteka...*, *op. cit.*, s. 117; J. Pisuliński [w:] *System...*, *op. cit.*, s. 621, przyp. 308.

¹⁷ Zob. Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Zakamycze 2006, s. 171–172.

¹⁸ Por. K. Zaradkiewicz [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. 1, Warszawa 2013, art. 249, Nb 1.

¹⁹ Por. B. Swaczyna, *Hipoteka...*, *op. cit.*, s. 118; E. Drozd [w:] E. Drozd, A. Oleszko, *Hipoteka w praktyce. Zagadnienia prawne, orzecznictwo, przepisy*, Poznań-Kluczbork 1995, s. 154.

²⁰ Por. B. Błażejczak, *Powstanie hipoteki i jej przedmiot*, Poznań 1968, s. 106–107. Autor wskazuje, że „z możliwości obciążenia hipoteką wyłączone są nieruchomości stanowiące własność państwa, a to ze względu na szczególnie tryb egzekucji przeciwko Skarbowi Państwa (...)”, precyzując dalej, iż z racji tego, że egzekucyjna sprzedaż nieruchomości nie jest możliwa, ustanowienie hipoteki nie ma sensu. Autor podnosi równocześnie, że dopuszczalne jest hipoteczne obciążenie nieruchomości

nie tego poglądu podnosi się, iż z racji braku możliwości prowadzenia egzekucji z tak obciążonej nieruchomości, ustanowienie na niej hipoteki jest bezprzedmiotowe, wobec czego taką ewentualność należy uznać za niedopuszczalną. Stanowisko pośrednie zakłada, iż dopuszczalne jest ustanowienie hipoteki przez Skarb Państwa na jego nieruchomościach, jednak z racji ograniczenia egzekucji, wyłączona jest możliwość zaspokojenia się z takiej nieruchomości²¹.

Odnosząc się do wymienionych wyżej poglądów, należy przychylić się do pierwszego z przedstawionych stanowisk, dopuszczającego ustanowienie hipoteki na nieruchomości Skarbu Państwa, jak również prowadzenie egzekucji z obciążonej nieruchomości. Pozostałe poglądy budzą pewne zastrzeżenia. Wskazać należy, że największe wątpliwości budzi stanowisko wskazujące na brak możliwości ustanowienia hipoteki przez Skarb Państwa na swoich nieruchomościach, a to przede wszystkim z powodu braku jakiegokolwiek podstawy normatywnej do takich twierdzeń, a oparcie argumentacji wyłącznie na brzmieniu art. 1060 KPC, ograniczającym egzekucję przeciwko Skarbowi Państwa tylko do rachunku bankowego właściwej państwowej jednostki organizacyjnej, jest niewystarczające. Pogląd pośredni również jest nie do końca trafny, ponieważ w zasadzie wypacza istotę hipoteki. Zgodnie z art. 65 ust. 1 KWU, wskazującym na treść hipoteki, podstawowym uprawnieniem wierzyciela hipotecznego jest możliwość zaspokojenia się z nieruchomości bez względu na to, kto jest właścicielem nieruchomości oraz z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi jej właściciela. Przy przyjęciu założeń przedstawicieli stanowiska pośredniego należy zaznaczyć, że wątpliwości budzi treść tego prawa – skoro bowiem, stosownie do postanowień art. 1060 KPC wyłączona jest możliwość egzekucyjnego zaspokojenia się z nieruchomości Skarbu Państwa, to nasuwa się pytanie o sens hipoteki w świetle brzmienia art. 65 ust. 1 KWU. Jednak mimo wszystko zwolennicy tego stanowiska zaznaczają, iż na wypadek nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa, czy to w sposób pierwotny, czy też pochodny, hipoteka taka nie wygasa²². Wobec wskazanych wyżej wątpliwości, stanowisko pośrednie także nie zasługuje na aprobatę. W konsekwencji, trafny jest pogląd, który dopuszcza zarówno możliwość ustanowienia hipoteki przez Skarb Państwa na nieruchomościach będących jego własnością, jak i zaspokojenia się z tak obciążonej nieruchomości.

4. Argumenty przemawiające za dopuszczeniem możliwości ustanowienia hipoteki na nieruchomości Skarbu Państwa i prowadzenia egzekucji z tej nieruchomości

W pierwszej kolejności należy wskazać, że brakuje przepisu, który wprost zabraniałby ustanowienia hipoteki umownej na gruncie należącym do Skarbu Państwa, podobnie jak to czyni art. 109 KWU w odniesieniu do hipoteki przymusowej. Artykuł 65 ust. 1 KWU, jak wcześniej wskazano, definiuje hipotekę jako ograniczone prawo rzeczowe, zaliczane do zabezpieczeń rzeczowych, którego istotą jest m.in. uprawnienie wierzyciela do zaspokojenia się z przedmiotu obciążonego hipoteką bez względu na to, czyją własnością stała się nieruchomość obciążona hipoteką. To uprawnienie jest właśnie przejawem rzeczowego charakteru hipoteki. Wynika z tego, że dla zabezpieczenia hipotecznego charakter podmiotu, któremu przysługuje prawo własności nieruchomości, na której ma zostać ustanowiona hipoteka, jest prawnie irrelevantny. Ograniczenie obciążania nieruchomości hipoteką wymaga wyraźnego wskazania w przepisach. Takim wyjątkiem jest, jak wspomniano powyżej, m.in. wyłączenie dopuszczalności obciążenia nieruchomości, będącej własnością Skarbu Państwa, hipoteką przymusową, co zostało przez ustawodawcę wskazane w art. 109 KWU, poprzez ograniczenie tej możliwości do przypadków wskazanych w przepisach szczególnych. Brakuje z kolei odpowiednika tego przepisu w stosunku do hipoteki umownej. W konsekwencji należy uznać, iż ustanowienie w drodze umowy hipoteki na gruncie Skarbu Państwa jest dopuszczalne, a to wobec braku normy zabraniającej obciążenia hipoteką nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa, będącej odpowiednikiem art. 109 KWU.

Kolejnym argumentem, przemawiającym za dopuszczeniem możliwości obciążenia hipoteką nieruchomości Skarbu Państwa, jest regulacja obrotu nieruchomościami, zawarta w art. 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.

państwowej spowodowane nabyciem obciążonego gruntu przez państwo, twierdząc, że w takiej sytuacji również egzekucja jest niedopuszczalna. Powyższa argumentacja wydaje się niekonsekwentna, ponieważ z jednej strony ustanowienie hipoteki, z racji jej bezsensowności, jest niemożliwe, z drugiej natomiast istnienie obciążenia hipotecznego uprzednio ustanowionego należy uznać, mimo jego bezsensowności, za dopuszczalne.

²¹ Por. J. Pisuliński [w:] *System..., op. cit.*, s. 621, J. Ignatowicz, J. Wasilkowski [w:] *System..., op. cit.*, s. 763; S. Rudnicki, *Hipoteka jako zabezpieczenie wierzytelności*, Warszawa 2008, s. 39.

²² Zob. J. Ignatowicz, J. Wasilkowski [w:] *System..., op. cit.*, s. 763; J. Pisuliński [w:] *System..., op. cit.*, s. 621.

o gospodarce nieruchomościami²³. Przepis ten dopuszcza możliwość obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa, wskazując przykładowo sposoby, w jakich może być on dokonywany. Wśród przykładowo wymienionych sposobów gospodarowania nieruchomościami państwowymi wymienione zostało obciążanie ograniczonymi prawami rzeczowymi, którymi są, zgodnie z brzmieniem art. 244 KC, użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz właśnie hipoteka. Ustawodawca w dalszych przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zawarł żadnego ograniczenia w tym zakresie, w tym w szczególności nie wyłączył możliwości obciążania nieruchomości którymkolwiek z wymienionych powyżej ograniczonych praw rzeczowych. Należy stwierdzić, jak już wspomniano, że ewentualne ograniczenie wymagałoby przepisu w tym zakresie. Mając to na uwadze, dopuszczenie obciążenia nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, przy jednoczesnym braku wyłączenia takiej możliwości w stosunku do hipoteki w przepisach szczególnych, powinno prowadzić do przekonania, że ustanowienie hipoteki na nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa jest dopuszczalne.

Zaaprobowanie poglądu liberalnego wynika również z istoty stosunku prawnego prawa rzeczowego. Nie zagłębiając się w problematykę koncepcji istnienia stosunków prawnorzeczowych jako obligacji generalnej, czy też jako stosunku prawnego wielostronnego, należy wskazać, iż w przypadku hipoteki mamy do czynienia ze stosunkiem prawnym dwustronnie zindywidualizowanym pomiędzy podmiotem uprawnionym z hipoteki, a właścicielem rzeczy, który po stronie zobowiązanej powiązany jest z prawem własności nieruchomości²⁴. Z literalnego brzmienia art. 65 KWU („zaspokojenie z nieruchomości bez względu na to, czyją stało się własnością”) wywieść można to, że na nieokreślonej grupie podmiotów spoczywa obowiązek znoszenia egzekucji z ich nieruchomości, jako uprawnienia wierzyciela hipotecznego. W konsekwencji, jak wspomniano powyżej, dla możliwości prowadzenia egzekucji z nieruchomości przez wierzyciela hipotecznego nie ma znaczenia kto w danej chwili jest właścicielem rzeczy, bowiem pomiędzy uprawnionym z tytułu hipoteki, a każdorazowym właścicielem nieruchomości zawiązuje się wskazany powyżej dwustronnie zindywidualizowany stosunek prawnorzeczowy, gdzie podstawowym obowiązkiem właściciela obciążonej nieruchomości jest to, że wierzyciel może uzyskać zaspokojenie z przedmiotu. Powyższe rozumowanie jest zasadne także wobec bezwzględnego charakteru praw rzeczowych, polegającego na skuteczności względem wszystkich podmiotów, przejawiającej się m.in. w tym, że na wszystkich ciąży zakaz ingerowania w uprawnienia wynikające z danego prawa rzeczowego, czy też konieczność znoszenia egzekucji w przypadku praw zastawniczych, za wyjątkiem osób wyraźnie wskazanych przez ustawę²⁵. W odniesieniu do hipoteki takiego ograniczenia brak, co dodatkowo uzasadnia dopuszczenie zarówno ustanowienia, jak i istnienia hipoteki na nieruchomości Skarbu Państwa, a zarazem możliwości realizacji przez wierzyciela uprawnień z niej wynikających, czego korelatem jest obowiązek znoszenia przez Skarb Państwa egzekucji z tak zabezpieczonej nieruchomości.

5. Dopuszczalność ustanowienia hipoteki na nieruchomości stanowiącej współwłasność Skarbu Państwa

W kontekście omawianej problematyki warto również odnieść się do sytuacji, w której Skarb Państwa jest współwłaścicielem nieruchomości. Należałoby się więc zastanowić, jak rozwiązać to zagadnienie na gruncie poglądu zakładającego niedopuszczalność obciążenia hipoteką nieruchomości państwowej oraz koncepcji pośredniej, wykluczającej możliwość egzekucji z takiej nieruchomości.

Artykuł 10 GospNierU wyłącza stosowanie przepisów ustawy w przypadku współwłasności Skarbu Państwa i osoby prywatnej, za wyjątkiem gospodarowania udziałem przysługującym Skarbowi Państwa. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie reguluje więc zarządzania nieruchomością będącą przedmiotem współwłasności wyżej wskazanych podmiotów²⁶. Cechą charakterystyczną współwłasności jest istnienie wspólnego prawa własności oraz jednocześnie udziałów współwłaścicieli, które również stanowią prawo własności²⁷. Wspomniane powyżej wspólne prawo własności, stosownie do art. 195 KC przysługuje niepodzielnie wszystkim współwłaścicielom. Artykuł 199 KC wymaga uzyskania zgody wszystkich współwłaścicieli do dokonania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu, jak również mających za przedmiot rozporządzenie tym prawem. Uprawnienie do roz-

²³ T.j. Dz.U. 2010, nr 102, poz. 651 ze zm., dalej „GospNierU” lub „ustawa o gospodarce nieruchomościami”.

²⁴ Zob. P. Machnikowski [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, t. 3, Warszawa 2013, s. 20. Na marginesie warto zaznaczyć, że autor wskazuje również na istnienie przy obciążeniu hipotecznym stosunku prawnego jednostronnie zindywidualizowanego, polegającego na tym, że na bliżej niedookreślonej grupie podmiotów ciąży obowiązek znoszenia prowadzenia egzekucji przez wierzyciela hipotecznego z pierwszeństwem przed nimi.

²⁵ *Ibidem*, s. 32.

²⁶ Por. A. Tułodziecki [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *op. cit.*, s. 135.

²⁷ Zob. B. Swaczyna, *Umowne zniesienie współwłasności nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 40.

porządkania rzeczą obejmuje z kolei: zbycie rzeczy, jej obciążenie, a także zniesienie prawa własności²⁸. W konsekwencji ustanowienie hipoteki na nieruchomości, będącej przedmiotem współwłasności, jest rozporządzeniem rzeczą i wymaga zgody wszystkich współwłaścicieli.

Przyjęcie poglądu, iż w takiej sytuacji niedopuszczalne byłoby ustanowienie hipoteki na nieruchomości tylko dlatego, że jednym ze współwłaścicieli (choćby posiadającym najmniejszy udział) jest Skarb Państwa prowadziłoby do rozwiązań sprzecznych z podstawowymi uprawnieniami właściciela, o których stanowi art. 140 KC. Ograniczenie takie mogłoby wynikać jedynie z postanowienia ustawy w tym przedmiocie, którego w obecnej regulacji brak. W konsekwencji nie można uznać, że w omawianym przypadku niedopuszczalne byłoby obciążenie nieruchomości hipoteką. Analizując tę problematykę należy zwrócić uwagę również na przypadek, gdy Skarb Państwa zostałby współwłaścicielem nieruchomości, na której uprzednio ustanowiono hipotekę. Rozumowanie zgodne z poglądami wykluczającymi możliwość egzekucji z nieruchomości Skarbu Państwa prowadziłoby do absurdalnych konsekwencji polegających na tym, że nagle wierzyciel hipoteczny, mający zabezpieczenie swej wierzytelności na nieruchomości niepaństwowej, z chwilą nabycia udziału we współwłasności przez Skarb Państwa, traci możliwość skutecznej egzekucji. Takie rozwiązanie, o czym wspomniano powyżej, wypaczałoby istotę hipoteki jako zabezpieczenia rzeczowego, a także mogłoby prowadzić do wielu nadużyć, które umożliwiłyby dłużnikom pozbawienie wierzyciela szans na skuteczne zaspokojenie swej wierzytelności.

Przedstawione powyżej argumenty w sposób wystarczający uzasadniają trafność poglądu zakładającego dopuszczalność ustanowienia hipoteki na nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa, zwłaszcza z tego powodu, że przepisy prawa materialnego nie tylko nie ustanawiają takiego zakazu, natomiast konsekwencją przedstawionej w niniejszym opracowaniu wykładni przepisów jest dopuszczenie takiej możliwości na gruncie obecnej regulacji.

Na zakończenie pozostaje do rozstrzygnięcia problem art. 1060 KPC, ograniczającego możliwość prowadzenia egzekucji do egzekucji z rachunku bankowego właściwej państwowej jednostki organizacyjnej. Należy przychylić się do zaprezentowanego w literaturze poglądu zakładającego, że przepis ten odnosi się wyłącznie do odpowiedzialności osobistej Skarbu Państwa²⁹. Przeciwnie rozumowanie prowadzi bowiem do zachwiania spójności systemu prawnego, który z jednej strony, na gruncie przepisów prawa materialnego, dopuszcza obciążenie nieruchomości Skarbu Państwa hipoteką (co zostało wykazane powyżej), z drugiej natomiast wypacza istotę takiej hipoteki, uniemożliwiając wierzycielowi prowadzenie egzekucji z nieruchomości obciążonej hipoteką³⁰. Takie rozwiązanie byłoby także sprzeczne z założeniem racjonalności ustawodawcy.

6. Dopuszczalność obciążenia hipoteką nieruchomości rolnej Skarbu Państwa

Rozważając problematykę dopuszczalności obciążania hipoteką nieruchomości państwowych, nie sposób pominąć tej kwestii w odniesieniu do nieruchomości, co do których zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³¹. Artykuł 1 GospNierRoIU wskazuje, że przedmiotem unormowania powołanej ustawy jest gospodarowanie mieniem państwowym w odniesieniu do nieruchomości rolnych położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej (z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych), innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji przedsiębiorstw gospodarki rolnej, a także lasów niewydzielonych z nieruchomości wskazanych powyżej. W odniesieniu do powyżej wymienionych gruntów nie znajdują zastosowania przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przy omawianiu tej problematyki, trafnie akcentuje się w piśmiennictwie konieczność rozróżnienia nieruchomości, które wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa od nieruchomości, które należą do mienia Agencji Nieruchomości Rolnych, które zostało nabyte ze środków własnych w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji³². W drugim przypadku, mienie nabyte w wyżej wskazanym celu nie wchodzi do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a staje się własnością Agencji (art. 5 ust. 4 GospNierRoIU),

²⁸ Zob. E. Gniewek [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, t. 3, Warszawa 2013, s. 388.

²⁹ Zob. B. Swaczyna [w:] *Księgi wieczyste...*, *op. cit.*, s. 592.

³⁰ Por. B. Swaczyna, *Hipoteka...*, *op. cit.*, s. 117–118.

³¹ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm., dalej: „GospNierRoIU” lub „ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa”.

³² Zob. B. Swaczyna, *Hipoteka...*, *op. cit.*, s. 122; A. Oleszko [w:] E. Drozd, A. Oleszko, *Hipoteka w praktyce. Zagadnienia prawne, orzecznictwo, przepisy*, Poznań-Kluczbork 1995, s. 95–96.

jako odrębnej od Skarbu Państwa państwowej osoby prawnej. Z kolei w pierwszym przypadku, chodzi o mienie będące własnością Skarbu Państwa (art. 12 i nast. GospNierRoU), co do którego Agencja wykonuje prawo własności we własnym imieniu, lecz na rzecz Skarbu Państwa, a więc w ramach tzw. ustawowego powiernictwa³³. Podstawową więc cechą charakterystyczną powiernictwa jest to, że Agencja ma kompetencje do wykonywania prawa własności oraz ograniczonych praw rzeczowych w stosunku do mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, jednakże prawo własności wciąż pozostaje przy Skarbie Państwa. Okoliczność, że Agencja Nieruchomości Rolnych jest jedynie instytucją powierniczą, znalazła wyraz w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2000 r.³⁴, który wskazał, iż z mocy ustawy Skarb Państwa jest właścicielem nieruchomości stanowiących Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, zaś Agencja jedynie wykonuje prawo własności Skarbu Państwa. Powyższą tezę Sąd Najwyższy rozwinął w uzasadnieniu, precyzując, iż: „Agencja jest państwową osobą prawną (art. 3 ust. 1 cyt. ustawy). Agencja jako podmiot praw i obowiązków dysponuje wyodrębnionym przedmiotem stanowiącym Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 1 i 2 cyt. ustawy, przejętym w trybie ustawy, a także wchodzącym w skład Zasobu mieniem nabytym przez Agencję w drodze umów prawa cywilnego. Agencja wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz państwa w stosunku do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Skarb Państwa jest nadal właścicielem nieruchomości tworzących Zasób (art. 5, art. 12 cyt. ustawy)”. Warto również nadmienić, że w stosunkach z osobami trzecimi, mającymi za przedmiot mienie wchodzące do Zasobu, Agencja działa we własnym imieniu oraz ponosi za te działania pełną odpowiedzialność, jako odrębny podmiot od Skarbu Państwa³⁵.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do regulacji dotyczącej nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, co do których wykonywanie praw i obowiązków zostało powierzone Agencji Nieruchomości Rolnych i rozważyć, czy obciążenie ich hipoteką jest dopuszczalne.

Kwestia gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa uregulowana została w rozdziale 5 GospNierRoU W artykule 24 wśród sposobów gospodarowania mieniem wymienia się m.in. sprzedaż mienia³⁶, oddanie mienia do odpłatnego korzystania, wniesienie mienia do spółki, oddanie go na czas oznaczony administratorowi w celu zagospodarowania, przekazanie mienia w zarząd, czy też zamiany nieruchomości. W przepisie tym w ogóle nie wspomina się o możliwości ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomościach wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Porównując jego brzmienie z analogiczną normą art. 13 ust. 1 GospNierU, regulującego sposoby rozporządzania nieruchomościami Skarbu Państwa niemającymi charakteru rolnego, trafne jest twierdzenie, że niedopuszczalne jest obciążanie hipoteką nieruchomości rolnych będących przedmiotem własności Skarbu Państwa³⁷. Uargumentować to należy właśnie tym, że tę samą kwestię odmiennie unormowano w odniesieniu do nieruchomości, w stosunku do których znajdują zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz do nieruchomości rolnych. Ustawę o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa należy uznać za regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, która powoduje wyłączenie stosowania GospNierU do nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W konsekwencji, wobec braku wskazania możliwości ustanowienia hipoteki na nieruchomości rolnej Skarbu Państwa w przepisie określającym w sposób enumeratywny dopuszczalne sposoby gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, należy uznać, że obciążenie hipoteką takiej nieruchomości jest na gruncie obecnej regulacji co do zasady niedopuszczalne.

Od powyższej reguły w samej GospNierRoU znajduje się wyjątek, na mocy którego Agencja Nieruchomości Rolnych może obciążyć hipoteką nieruchomości wchodzące w skład Zasobu. Chodzi tu o art. 22 GospNierRoU, który zezwala Agencji zaciągać kredyty w celu pełnego pokrycia wydatków własnych lub wydatków Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ponadto, Agencja może, za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych, emitować własne obligacje. Stosownie do postanowień art. 22 ust. 3 GospNierRoU, Agencja może ustanowić zabezpieczenie zaciąganych kredytów oraz emisji obligacji, w tym w szczególności poprzez ustanowienie hipoteki. Jest to więc kolejny argument za tezą negującą dopuszczalność obciążania hipoteką nieruchomości rolnych będących własnością Skarbu Państwa, bowiem ustawodawca przewidział taką możliwość tylko i wyłącznie w od-

³³ Por. A. Doliwa, *Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, SP 2003, nr 1, s. 135 i nast.

³⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2000 r., IV CKN 29/00, LexPolonica nr 388338.

³⁵ Por. Uchwałę Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1994 r., III CZP 189/93, OSP 1994, nr 10, poz. 175.

³⁶ Na marginesie wypada zaznaczyć, że ustawodawca posłużył się określeniem „w pierwszej kolejności”, co należy interpretować jako uznanie sprzedaży za preferencyjną, w porównaniu z innymi czynnościami zobowiązująco-rozporządzającymi, metodę przeniesienia własności nieruchomości.

³⁷ Por. A. Oleszko [w:] E. Drozd, A. Oleszko, *op. cit.*, s. 95–96; B. Swaczyna, *Hipoteka..., op. cit.*, s. 122.

niesieniu do sytuacji, o których mowa w art. 22 GospNierRoU, pomijając tę kwestię w przepisach regulujących gospodarowanie mieniem należącym do Zasobu Własności Rolnej w ogólności.

Problematyczne jest, jak powyższą kwestię rozwiązać w stosunku do mienia przejętego po zlikwidowanych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej. Artykuł 14 ust. 3 GospNierRoU przewiduje, że Agencja Nieruchomości Rolnych przejmuje mienie oraz wierzytelności i zobowiązania po zlikwidowanym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej. W orzecznictwie pojawił się pogląd dopuszczający ustanowienie hipoteki na nieruchomości przejętej po zlikwidowanym przedsiębiorstwie, w celu zabezpieczenia wierzytelności określonego podmiotu, a wynikającej ze zobowiązania tego przedsiębiorstwa. Opiera się on na brzmieniu art. 14 ust. 3a GospNierUr, który stanowi, że egzekucja należności, przypadających z tytułu przejętego przez Agencję zobowiązania, może być prowadzona tylko z mienia przekazanego Agencji po przedsiębiorstwie gospodarki rolnej i pożytków z niego uzyskiwanych. Powołany przepis przesądza jednocześnie o możliwości zastosowania przymusu wobec Agencji Nieruchomości Rolnych, wyznaczając jednocześnie granice, w których można obciążyć nieruchomość hipoteką. Stanowisko to znalazło aprobatę także w doktrynie³⁸. Zaaprobować należy jednak pogląd przeciwny, który wskazuje, że obciążenie hipoteką takich nieruchomości jest niedopuszczalne, a to z tego powodu, że art. 14 ust. 5 GospNierRoU wyraźnie nakazuje stosowanie zasad ogólnych w odniesieniu do gospodarowania mieniem po przejętym przedsiębiorstwie gospodarki rolnej, według których obciążenie hipoteczne jest niedopuszczalne³⁹. Z kolei powoływany na uzasadnienie przedstawionego wcześniej stanowiska przeciwnego art. 14 ust. 3a GospNierRoU jest jedynie ograniczeniem zakresu egzekucji, a nie przepisem przyzwalającym na ustanowienie hipoteki na nieruchomościach wchodzących w skład przejętego mienia⁴⁰.

7. Dopuszczalność ustanowienia hipoteki na nieruchomości należącej do Agencji Nieruchomości Rolnych

Na zakończenie krótko należy zastanowić się nad tym, czy dopuszczalne jest obciążenie hipoteką nieruchomości, które zostały nabyte ze środków własnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji, które stosownie do art. 5 ust. 4 GospNierRoU stanowią własność Agencji. Należy przyjąć, że w przedstawionej sytuacji dopuszczalne jest ustanowienie hipoteki na nieruchomości będącej własnością Agencji z tym zastrzeżeniem, że cel nabycia danego mienia wyznacza społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności przysługującego Agencji i w rezultacie można dopuścić obciążenie hipoteką nieruchomości będących własnością Agencji⁴¹. Przedstawione stanowisko opiera się na brzmieniu art. 140 KC, który wyznacza granice prawa własności, w ramach których właściciel może wykonywać swoje uprawnienia w stosunku do rzeczy. Jednym z tych ograniczeń jest właśnie społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności, dlatego też tylko w tych granicach Agencja może rozporządzać nieruchomościami nabytymi w trybie art. 5 ust. 4 GospNierRoU, w tym obciążać je hipoteką.

8. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy uznać, że na gruncie obecnej regulacji prawnej, co do zasady dopuszczalne jest nie tylko ustanowienie hipoteki na nieruchomości Skarbu Państwa, lecz także prowadzenie egzekucji z nieruchomości państwowej obciążonej hipoteką. Uzasadnia to przede wszystkim brzmienie art. 13 GospNierU wskazującego sposoby gospodarowania mieniem państwowym, wśród których została wymieniona dopuszczalność ustanawiania ograniczonych praw rzeczowych. Taka możliwość z kolei jest wyłączona jedynie w odniesieniu do hipoteki przymusowej oraz hipoteki ustanawianej w celu zabezpieczenia wierzytelności przysługujących wierzycielowi względem osób trzecich, co wynika w sposób niebudzący wątpliwości z KWU oraz ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Niedopuszczalne, poza

³⁸ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 września 1999 r., III CKN 331/98, Przegląd Sądowy 2000, nr 6, s. 138; A. Doliwa, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 września 1999 r., III CKN 331/98*, Rejent 2000, nr 8, s. 117.

³⁹ Por. B. Swaczyna, *Hipoteka...*, *op. cit.*, s. 123.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Por. B. Swaczyna, *Hipoteka...*, *op. cit.*, s. 123–124; odmiennie: A. Oleszko [w:] E. Drozd, A. Oleszko, *op. cit.*, s. 96: Autor uznaje, że z uwagi na przysługujące Agencji prawo własności, może ona obciążyć swoją nieruchomość hipoteką bez żadnych ograniczeń.

jednym wyjątkiem, jest także obciążanie hipoteką nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, co do których zastosowanie znajduje szczególna regulacja zawarta w GospNierRolU. Tym jedynym wyjątkiem jest wyraźnie dopuszczona przez przepisy ustawy możliwość ustanowienia na nieruchomościach Zasobu hipoteki w celu zabezpieczenia zaciąganych kredytów oraz emisji obligacji.