

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 10 listopada 2017 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks
postępowania cywilnego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz
ustawy o księgach wieczystych i hipotece**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

Jednocześnie upoważnia senatora Aleksandra Szweda do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Stanisław KARCZEWSKI

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece

Art. 1. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, z późn. zm.¹⁾) w art. 754¹ § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej albo jeżeli sąd inaczej nie postanowi, zabezpieczenie udzielone według przepisów niniejszego tytułu upada po upływie dwóch miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego roszczenie, które podlegało zabezpieczeniu, albo od uprawomocnienia się postanowienia o odrzuceniu apelacji lub innego środka zaskarżenia wniesionego przez obowiązanego od orzeczenia uwzględniającego roszczenie, które podlegało zabezpieczeniu, chyba że uprawniony wniósł o dokonanie czynności egzekucyjnych.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, 1475 i 1954) w art. 154 dodaje się § 8 w brzmieniu:

„§ 8. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej lub organ egzekucyjny, na wniosek wierzyciela, nie postanowi inaczej, zabezpieczenie, o którym mowa w art. 164 § 1 pkt 2–5, wygasa po upływie dwóch miesięcy od dnia doręczenia decyzji lub innego orzeczenia podlegającego wykonaniu w sprawie, w której dokonano zabezpieczenia, albo doręczenia postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności, chyba że wierzyciel wystawił tytuł wykonawczy na zabezpieczoną należność pieniężną.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2017 r. poz. 1007) po art. 111¹ dodaje się art. 111² w brzmieniu:

„Art. 111². 1. Wierzyciel, który uzyskał hipotekę przymusową na podstawie art. 110 pkt 1, może żądać, w terminie dwóch miesięcy od dnia uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego roszczenie, które podlegało zabezpieczeniu, albo od

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 1823, 1860, 1948, 2138, 2199, 2260 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 67, 85, 187, 768, 933, 1133, 1136, 1452, 1475, 1596, 1727 i 1883.

uprawomocnienia się postanowienia o odrzuceniu apelacji lub innego środka zaskarżenia wniesionego przez dłużnika od orzeczenia uwzględniającego roszczenie, które podlegało zabezpieczeniu, zmiany treści hipoteki na podstawie tytułu wykonawczego określonego w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym, stwierdzającego zabezpieczoną wierzytelność.

2. Zmiana treści hipoteki nie może zwiększyć zakresu zaspokojenia wierzyciela z nieruchomości obciążonej bez zgody osób, którym przysługują prawa z pierwszeństwem równym lub niższym.

3. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do wierzyciela, który uzyskał hipotekę przymusową na podstawie art. 110 pkt 2 albo 3 w zakresie, w jakim decyzja administracyjna nie była ostateczna.

4. Wierzyciel, który uzyskał hipotekę przymusową na podstawie art. 110 pkt 4 lub 5, może żądać, w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia decyzji lub innego orzeczenia podlegającego wykonaniu w sprawie, w której dokonano zabezpieczenia, albo doręczenia postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności, zmiany treści hipoteki na podstawie tytułu wykonawczego określonego w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym, stwierdzającego zabezpieczoną wierzytelność. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.”.

Art. 4. 1. Do zabezpieczeń udzielonych w sposób określony w art. 747 pkt 2–5 ustawy zmienianej w art. 1, które nie upadły przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepis art. 754¹ § 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

2. Do zabezpieczeń udzielonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w sposób określony w art. 164 § 1 pkt 2–5 ustawy zmienianej w art. 2 stosuje się przepis art. 154 § 8 ustawy zmienianej w art. 2.

3. Do hipotek, o których mowa w art. 110 ustawy zmienianej w art. 3, ustanowionych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy art. 111² ustawy zmienianej w art. 3.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 października 2016 r. (sygn. akt SK 71/13), stwierdzającego niezgodność art. 754¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 z późn. zm.; dalej jako k.p.c.) z Konstytucją. Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 29 grudnia 2016 r., poz. 2199. Pełny tekst rozstrzygnięcia, wraz z uzasadnieniem, ukazał się w OTK ZU A poz. 81.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, że art. 754¹ § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim odnosi się do zabezpieczenia przez obciążenie nieruchomości obowiązanego hipoteką przymusową jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2. Stosownie do art. 754¹ § 1 k.p.c., w brzmieniu poddanym kontroli TK, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej albo jeżeli sąd inaczej nie postanowi, zabezpieczenie udzielone według przepisów tytułu II („Zabezpieczenie roszczeń pieniężnych”) upada po upływie miesiąca od uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego roszczenie, które podlegało zabezpieczeniu.

Przepisem szczególnym w rozumieniu art. 754¹ § 1 k.p.c. jest chociażby art. 754¹ § 2 k.p.c., zgodnie z którym w sprawach, w których udzielono zabezpieczenia przy zastosowaniu art. 747 pkt 1 lub pkt 6, zabezpieczenie upada, jeżeli uprawniony w terminie dwóch tygodni od uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego roszczenie nie wniósł o dokonanie dalszych czynności egzekucyjnych (brzmienie obowiązujące w dniu orzekania przez Trybunał). Ogólna zasada wyrażona w art. 754¹ § 1 k.p.c. znajduje zatem zastosowanie w odniesieniu do następujących przypadków zabezpieczenia roszczeń pieniężnych określonych w art. 747:

- obciążenie nieruchomości obowiązanego hipoteką przymusową (pkt 2),
- ustanowienie zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości, która nie ma urządzonej

- księgi wieczystej lub której księga wieczysta zaginęła lub uległa zniszczeniu (pkt 3),
- obciążenie statku albo statku w budowie hipoteką morską (pkt 4),
- ustanowienie zakazu zbywania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (pkt 5).

Natomiast w przypadku zabezpieczenia polegającego na zajęciu ruchomości, wynagrodzenia za pracę, wierzytelności z rachunku bankowego albo innej wierzytelności lub innego prawa majątkowego (art. 747 pkt 1) oraz sprowadzającego się do ustanowienia zarządu przymusowego nad przedsiębiorstwem lub gospodarstwem rolnym obowiązanego albo zakładem wchodzącym w skład przedsiębiorstwa lub jego częścią albo częścią gospodarstwa rolnego obowiązanego (art. 747 pkt 6) w rachubę wchodzi już *lex specialis* z art. 754¹ § 2 k.p.c.

Wedle dominującej linii orzeczniczej sądów powszechnych, przewidziany w art. 754¹ § 1 k.p.c. skutek w postaci upadku zabezpieczenia w żaden sposób nie jest powiązany z postawą uprawnionego wierzyciela. W konsekwencji więc złożenie przez niego wniosku o nadanie tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności czy też nawet wniosku o wszczęcie egzekucji nie przerywało biegu terminu miesięcznego i tym samym nie mogło zapobiec np. wygaśnięciu hipoteki przymusowej ustanowionej na zasadzie art. 747 pkt 2 k.p.c. Wierzyciel, który w tym czasie nie uzyskał zaspokojenia (co w przypadku egzekucji prowadzonej wyłącznie z nieruchomości jest w praktyce nierealne ze względu na złożoną i długotrwałą procedurę), nie mógł być pewny, że uda mu się wyegzekwować należną sumę. Pomijając bowiem samą możliwość zbycia nieruchomości przez dłużnika, nie można było wykluczyć np. ustanowienia na przedmiotowej nieruchomości innych hipotek. W takim przypadku hipoteki te korzystałyby z pierwszeństwa przed ewentualną hipoteką przymusową, ustanowioną na rzecz wierzyciela na podstawie tytułu wykonawczego (por. art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece – Dz. U. z 2016 r. poz. 790, z późn. zm.; dalej jako u.k.w.h.). Poza tym – tak jak to w istocie było w stanie faktycznym stanowiącym tło dla wypowiedzi Trybunału – mogło dojść do ogłoszenia upadłości dłużnika, w następstwie czego nieruchomość, która była pierwotnie obciążona hipoteką przymusową w ramach zabezpieczenia, wchodziła do masy upadłości.

2.3. Trybunał zaakcentował w pierwszej kolejności, że „wprowadzając termin, po upływie którego – ustanowiona w postępowaniu zabezpieczającym – hipoteka przymusowa wygasa z mocy ustawy, prawodawca ograniczył realizację prawa majątkowego wierzyciela, na którego wniosek ustanowiono zabezpieczenie. Należy jednakże podkreślić, że istotą analizowanego zagadnienia nie jest ani sama długość terminu (tj. miesiąc liczony od

uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego roszczenie), ani skutek jego upływu (upadek zabezpieczenia *ex lege*). Problem konstytucyjny sprowadza się bowiem do pytania, czy uniezależnienie biegu terminu od dalszych czynności egzekucyjnych wierzyciela stanowi nieproporcjonalną ingerencję w jego prawa majątkowe, zabezpieczone hipoteką przymusową obciążającą nieruchomości dłużnika”.

Zdaniem sądu konstytucyjnego, termin z art. 754¹ § 1 k.p.c., a także powiązany z nim skutek, są niewątpliwie przydatne do ochrony dłużnika przed bezterminowym ograniczeniem jego praw wynikającym z postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia. Niemniej charakter tego terminu, wyrażający się w uniezależnieniu jego upływu od czynności egzekucyjnych wierzyciela, powoduje, że zaskarżony przepis nie realizuje intencji prawodawcy. Trzeba bowiem pamiętać, że *ratio legis* art. 754¹ § 1 k.p.c. była ochrona dłużnika przy równoczesnej mobilizacji wierzyciela do jak najszybszego uczynienia użytku z udzielonego mu zabezpieczenia. Skoro zaś zabezpieczenie przez obciążenie hipoteką przymusową upada niezależnie od tego, czy wierzyciel dokonał dalszych czynności egzekucyjnych, to nie można przyjąć, że zaskarżony przepis skłania wierzycieli do czynienia użytku z udzielonego zabezpieczenia. Przepis ten mobilizuje wierzycieli jedynie do niezwłocznego złożenia do sądu wniosku o wydłużenie miesięcznego terminu w celu zapobieżenia upadkowi udzielonego zabezpieczenia (zob. początkowy fragment art. 754¹ § 1 k.p.c.). Uwzględnienie przez sąd takiego wniosku prowadzi z kolei do osłabienia ochrony dłużnika przez dublowanie się tytułu zabezpieczającego i wykonawczego po stronie wierzyciela.

Należy poza tym zauważyć, że jakkolwiek omawiana regulacja generalnie odpowiada tymczasowemu charakterowi ochrony udzielanej w postępowaniu zabezpieczającym oraz znajduje aksjologiczne uzasadnienie w wartości jaką jest stabilność obrotu i pewność w procesie sądowego stosowania prawa, to przyjęta konstrukcja stoi zarazem na przeszkodzie osiągnięciu celu, o którym mowa w art. 730¹ § 2 k.p.c., a którym jest zapobieżenie sytuacji, w której wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia byłoby niemożliwe lub poważnie utrudnione. Tym samym podważa zaufanie wierzycieli do ustanowionego zabezpieczenia.

Ponadto art. 754¹ § 1 k.p.c. nie jest z pewnością niezbędny do ochrony prawa własności przysługującego dłużnikowi. Dowodzi tego zgoła inny mechanizm przyjęty na gruncie art. 754¹ § 2 k.p.c. Zresztą, konstytucyjnie uzasadniona ochrona dłużnika nie może polegać na tworzeniu takich rozwiązań, które pozbawiając środków prawnych wierzyciela umożliwiają dłużnikowi uniknięcie odpowiedzialności cywilnej.

W opinii Trybunału, istnieją mniej dolegliwe, z punktu widzenia wierzyciela, możliwości wyważenia interesów wierzyciela i dłużnika. W szczególności wierzyciel – mimo zakończenia postępowania sądowego – potrzebuje dalszej ochrony, aby mógł wykonać korzystne dla niego orzeczenie. Krytycznej oceny art. 754¹ § 1 k.p.c. pod tym względem nie niweluje samo upoważnienie sądu do określenia innego terminu upadku zabezpieczenia. „[E]wentualne rozstrzygnięcie przez sąd cywilny o wydłużeniu terminu upadku zabezpieczenia, przy braku stosownych ku temu kryteriów, prowadzi do sytuacji, w której sąd, wypowiadając się o długości terminu, pośrednio głęboko ingeruje w sytuację zobowiązaniową i rzeczową wierzyciela oraz dłużnika. Zważywszy na cywilnoprawny charakter stosunków łączących oba podmioty oraz fakt, iż chodzi tu o sytuacje prawne, które współkształtuje już prawomocne rozstrzygnięcie uwzględniające roszczenie wierzyciela, Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega podstaw, aby możliwość zaspokojenia się wierzyciela z przedmiotu udzielonego zabezpieczenia uzależniać od rozstrzygnięcia wniosku o wydłużenie miesięcznego terminu zamiast od aktywności i czynności samego zainteresowanego wierzyciela. Kompetencja sądu, o której mowa w zaskarżonym przepisie, ma charakter wyjątkowy i służyć powinna zabezpieczeniu praw dłużnika lub wierzyciela w sytuacjach nietypowych”.

Ostatecznie zatem Trybunał stwierdził, że art. 754¹ § 1 k.p.c. narusza art. 64 ust. 1 (gwarancja prawa własności i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia) w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji (granice dopuszczalnej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw). TK wskazał przy tym, że „ustawowy mechanizm prowadzący *de facto* do kreacji pozornej ochrony prawa majątkowego przez zabezpieczenie, które staje się od razu nieskuteczne, jest nie do przyjęcia i nie może być utrzymywany w systemie”.

Co się tyczy natomiast wartości objętych treścią art. 45 ust. 1 Konstytucji, to Trybunał zastrzegł, że w orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, iż elementem prawa do sądu jest gwarancja wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym. „Uniezależnienie zaś biegu terminu od dalszych czynności egzekucyjnych wierzyciela niweczy sens zabezpieczenia roszczeń hipoteką przymusową i podważa tym samym efektywność postępowania egzekucyjnego. Zaskarżony przepis stoi wszakże na przeszkodzie celowości dalszych czynności egzekucyjnych.” Dlatego właśnie TK uznał, że art. 754¹ § 1 k.p.c. nie spełnia warunków konstytucyjnego standardu sądowej ochrony prawnej.

2.4. Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanej normy prawnej o 18 miesięcy (pkt II sentencji), w związku z czym wyrok z dnia 25 października

2016 r. wejdzie w życie z dniem 30 czerwca 2018 r. Do tego czasu – jak podniesione zostało w uzasadnieniu – „[p]rawodawca powinien albo wprowadzić odrębny od uregulowanego w art. 754¹ § 1 k.p.c. termin upadku zabezpieczenia przez obciążenie nieruchomości dłużnika hipoteką przymusową albo inne rozwiązanie, które będzie uwzględniać specyfikę tego rodzaju zabezpieczenia pozostając zarazem niesprzeczne w szczególności z przepisami ustawy o księgach wieczystych”.

2.5. W wypowiedzi Trybunału znalazła się sugestia odnośnie do możliwych kierunków wykonania wyroku. W ocenie TK, znacznie mniej dolegliwe dla wierzyciela i jednocześnie niezwiększające nadmiernie ograniczeń nałożonych na dłużnika byłoby „rozwiązanie przewidujące, że w sprawach, w których udzielono zabezpieczenia przy zastosowaniu art. 747 pkt 2 k.p.c., zabezpieczenie upada, jeżeli uprawniony (wierzyciel) w terminie miesiąca od uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego roszczenie nie wniósł o dokonanie dalszych czynności egzekucyjnych. Rozwiązanie takie odpowiadałoby uzasadnieniu towarzyszącemu uchwaleniu zaskarżonego przepisu, uwzględniałoby ustalenia doktryny prawa procesowego cywilnego (...) oraz pozostawałoby zgodne z założeniem, że «w razie złożenia przez uprawnionego wniosku o wszczęcie egzekucji, wykonanie postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia staje się niejako egzekucją, a dokonane w ramach postępowania zabezpieczającego czynności egzekucyjne stają się czynnościami postępowania egzekucyjnego»”.

Alternatywą może być „uregulowanie kwestii upadku zabezpieczenia w formie hipoteki przymusowej albo na wzór art. 754¹ § 2 k.p.c., albo przez dokonanie stosownych zmian w ustawie o księgach wieczystych”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Mając na uwadze wskazania Trybunału, a także postulaty o charakterze *de lege ferenda*, które zostały sformułowane w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 października 2016 r., proponuje się, po pierwsze, nadanie nowego brzmienia art. 754¹ § 1 k.p.c.

W projektowanym brzmieniu tego przepisu uwzględniono nie tylko zastrzeżenie, zgodnie z którym zabezpieczenie udzielone według przepisów tytułu II nie upadnie po upływie określonego czasu, jeżeli tylko uprawniony wniesie o dokonanie czynności egzekucyjnych. Ponieważ z dniem 1 czerwca 2017 r. brzmienie art. 754¹ § 1 k.p.c. zostało zmodyfikowane (podobnie zresztą jak i pozostałych paragrafów tego artykułu), w art. 1 projektu, w § 1 zachowane zostały również zmiany, które dokonały się w wyżej wymienionej dacie na mocy

art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. poz. 933). Dotyczy to terminu, który uległ wydłużeniu do dwóch miesięcy, oraz doprecyzowania momentu, od którego należy liczyć bieg owego terminu (przywołana wyżej ustawa uzupełniła treść art. 754¹ § 1 k.p.c. o fragment mówiący o uprawomocnieniu się postanowienia o odrzuceniu apelacji lub innego środka zaskarżenia wniesionego przez obowiązanego od orzeczenia uwzględniającego roszczenie, które podlegało zabezpieczeniu).

Odrębnego komentarza wymaga fakt, że projektowany przepis obejmuje zarówno ten sposób zabezpieczenia, do którego wprost odnosił się wyrok z dnia 25 października 2016 r., czyli hipotekę przymusową, jak i inne sposoby zabezpieczenia, o których mowa w art. 747 pkt 3–5 k.p.c. Mimo bowiem że TK nie wspomniał w swym wywodzie o zakazie zbywania lub obciążania nieruchomości, hipotece morskiej czy też zakazie zbywania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, to nie może to stanowić argumentu na rzecz przeprowadzenia nowelizacji jedynie w wąskim zakresie i wyróżnienia hipoteki przymusowej. Trybunał musiał uciec się do formuły zakresowej orzeczenia, jako że jego kognicja była ograniczona do rozpoznania zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej. Jednocześnie wypada podkreślić, że między hipoteką przymusową z jednej strony, a ustanowieniem zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości, w przypadku gdy nieruchomość ta nie ma urzędzonej księgi wieczystej lub gdy jej księga wieczysta zaginęła bądź uległa zniszczeniu z drugiej strony, zachodzi pewna korelacja. Wybór jednej z tych form zabezpieczenia determinowany jest przecież wyłącznie ustaleniem, czy dla danej nieruchomości jest prowadzona księga wieczysta. Z kolei zakaz zbywania ograniczonego prawa rzeczowego, jakim jest spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu pełni identyczną funkcję jak wspomniany zakaz zbywania nieruchomości. Również podobieństwo hipoteki ustanawianej według przepisów prawa cywilnego i tzw. hipoteki morskiej, będącej w istocie zastawem wpisanym do rejestru okrętowego (zwłaszcza w zakresie przywilejów związanych z możliwością zaspokojenia się wierzyciela z przedmiotu hipoteki – por. odpowiednio: art. 65 ust. 1 u.k.w.h. oraz art. 83 § 1 ustawy z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski, Dz. U. z 2016 r. poz. 66) każe kształtować dotyczące ich regulacje w pełni symetrycznie. Dlatego w projekcie zaproponowano dokonanie szerszej zmiany niż zmiana niezbędna dla zapewnienia lepszej ochrony tylko tym z wierzycieli, którzy w trybie zabezpieczenia uzyskali hipotekę przymusową na nieruchomości dłużnika.

W projektowanym brzmieniu art. 754¹ § 1 k.p.c. utrzymano natomiast dotychczasową formułę wskazującą na istnienie ustawowych wyjątków od zasady wyrażonej w tym przepisie. Pozostawienie takiego zastrzeżenia jest zasadne nie tyle z uwagi na to, że – jak już o tym była mowa w pkt 2.2. niniejszego uzasadnienia – charakter *lex specialis* ma art. 754¹ § 2 k.p.c. (*notabene* termin tam określony został wydłużony z dnia 1 czerwca 2017 r. z dwóch tygodni do miesiąca), lecz raczej ze względu na przepisy znajdujące się w innych częściach ustawy. Tytułem przykładu można wskazać art. 743¹ § 4 k.p.c., który przewiduje upadek zabezpieczenia w określonym zakresie, w sytuacji gdy po zgłoszeniu przez małżonka dłużnika sprzeciwu wobec wykonania zabezpieczenia na mieniu wchodzącym w skład majątku wspólnego wierzyciel nie wystąpi do sądu o nadanie postanowieniu o udzieleniu zabezpieczenia klauzuli wykonalności przeciwko małżonkowi dłużnika. Ponadto zachowana zostanie także kompetencja sądu do ustalenia innego (dłuższego) terminu, bo zgodnie ze stanowiskiem TK tego typu kompetencja może znaleźć zastosowanie w przypadkach szczególnych.

Po drugie, proponuje się dodanie nowego artykułu w u.k.w.h. (art. 3 projektu). W ocenie Senatu, celowe jest przyznanie wierzycielowi możliwości zgłoszenia żądania przekształcenia hipoteki przymusowej ustanowionej na podstawie art. 110 pkt 1 u.k.w.h. w hipotekę, która zabezpiecza wierzytelność stwierdzoną już tytułem wykonawczym (zob. art. 109 ust. 1 u.k.w.h.). Opisywane uprawnienie wierzyciela byłoby ograniczone jedynie terminem dwóch miesięcy, liczonym od dnia uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego roszczenie, które podlegało zabezpieczeniu, a więc terminem harmonizującym z tym, który został określony w art. 754¹ § 1 k.p.c. (projektowany art. 111² ust. 1).

Uwzględnienie na gruncie u.k.w.h. możliwości przekształcenia hipoteki przymusowej ustanowionej na podstawie art. art. 110 pkt 1 u.k.w.h. w hipotekę, o której mowa w art. 109 ust. 1 u.k.w.h. wiąże się z tym, że aktualnie brak jest odpowiednika uchylonego przepisu art. 108 u.k.w.h., który w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 20 lutego 2011 r. stanowił podstawę zmiany hipoteki kaucyjnej w hipotekę zwykłą. Zatem, brak jest w istocie normy, która pozwalałaby wierzycielowi domagać się „zastąpienia” hipoteki ustanowionej w ramach zabezpieczenia hipoteką opartą już na tytule wykonawczym. Ponadto warto dodać, że nowelizacja art. 754¹ § 1 k.p.c. nie przekreśla wcale zasadności dokonania proponowanej zmiany w u.k.w.h. Wierzyciel – w okresie dwóch miesięcy od uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego roszczenie, które podlegało zabezpieczeniu, albo od uprawomocnienia się postanowienia o odrzuceniu środka zaskarżenia wniesionego przez dłużnika od takiego

orzeczenia – będzie mógł bowiem wybrać między dalszym dochodzeniem swoich praw w drodze egzekucji z nieruchomości objętej zabezpieczeniem przewidzianym w art. 747 k.p.c. (korzystając tym samym z „dobrodziejstwa” zmienionego art. 754¹ § 1 k.p.c.) a egzekucją z innych składników majątkowych dłużnika (ruchomości, wynagrodzenia za pracę, wierzytelności z rachunku bankowego itp.) i ewentualnie zabezpieczeniem się na wypadek niepowodzenia takiej egzekucji przez przekształcenie hipoteki w trybie proponowanego art. 111² ust. 1 u.k.w.h.

Oczywiście zmiana treści hipoteki nie może naruszać praw osób, którym przysługują prawa z pierwszeństwem równym lub niższym. Stąd też dodawany przepis art. 111² ust. 2 przesądza, że w sytuacji gdyby zmiana treści hipoteki miała prowadzić do zwiększenia zakresu zaspokojenia wierzyciela z nieruchomości obciążonej, konieczne staje się uzyskanie zgody takich osób. Niezależnie do tego, że taką regułę wprowadza już art. 248 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm.), wyrażający normę generalną, to Senat uznał za zasadne jednoznaczne wyjaśnienie tej kwestii również na gruncie u.k.w.h., zwłaszcza że problem zgody osób trzecich na przekształcenia hipoteczne został uregulowany wprost w innym przepisie tej ustawy (art. 68³; por. też wspomniany wcześniej art. 108 zd. 3 w brzmieniu obowiązującym przed dniem 20 lutego 2011 r.) i już samo to mogłoby rodzić wątpliwości co do uprawnień osób, którym przysługują prawa mające takie samo lub niższe pierwszeństwo niż hipoteka przymusowa ustanowiona na podstawie art. 110 pkt 1 u.k.w.h.

Istota projektowanego art. 111² ust. 3 u.k.w.h. sprowadza się do ustalenia, że analogiczne prawa będą powiązane także z hipotekami przymusowymi, o których mowa w art. 110 pkt 2 i 3 u.k.w.h. Brak jest bowiem podstaw dla odmiennego traktowania hipotek przymusowych związanych z postanowieniami prokuratorów czy decyzjami administracyjnymi (w zakresie, w jakim decyzje te nie były ostateczne). Podobnie rzecz się ma z dokumentami zabezpieczenia oraz zarządzeniami zabezpieczenia, o których mowa w ustawie z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1289, z późn. zm.) czy też zarządzeniami zabezpieczenia określonymi w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, skoro ich funkcja jest w zasadzie tożsama z funkcją hipoteki przymusowej ustanowionej na podstawie postanowienia sądu o udzieleniu zabezpieczenia. W przypadku jednak dokumentów i zarządzeń określonych w art. 110 pkt 4 i 5 zasadne jest doprecyzowanie początku biegu owego terminu dwóch miesięcy,

który ustawa wyznacza wierzycielowi na zgłoszenie żądania przekształcenia hipoteki. Zadanie to realizuje art. 111² ust. 4 u.k.w.h.

Wreszcie, trzecim obszarem regulacyjnym objętym nowelą są przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 i 1475). Wyrok TK nie odnosił się do rozwiązań proceduralnych związanych z egzekucją administracyjną, niemniej znowu stwierdzić trzeba, że symetryczność uregulowań zawartych w k.p.c. oraz powołanej ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a do tego objęcie zmianami postanowień u.k.w.h., które – o czym była mowa przed chwilą – odnoszą się również do administracyjnych tytułów zabezpieczenia (art. 110 pkt 3–5 u.k.w.h.), stanowią dostateczne uzasadnienie dla objęcia zakresem przedmiotowym także tej trzeciej ustawy. Dokonywana na jej gruncie zmiana ogranicza się wszakże do dodania w art. 154 (przepis ogólny) nowego paragrafu (§ 8), który rozstrzygać będzie o wygaśnięciu zabezpieczenia udzielonego na podstawie art. 164 § 1 pkt 2–5 (hipoteka przymusowa na nieruchomości, hipoteka morska, zakaz zbywania i obciążania nieruchomości niemającej księgi wieczystej, zakaz zbywania praw spółdzielczych) po upływie dwóch miesięcy od dnia doręczenia decyzji lub innego orzeczenia albo od doręczenia postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności, o ile tylko wierzyciel nie wystawi tytułu wykonawczego na zabezpieczoną należność pieniężną. W przepisie tym, identycznie jak w przypadku art. 754¹ § 1 k.p.c., zawarte będzie ponadto zastrzeżenie wskazujące na możliwość istnienia odrębnych uregulowań ustawowych oraz podjęcia przez organ egzekucyjny, na wniosek wierzyciela, odmiennego rozstrzygnięcia w omawianym zakresie (okoliczność działania organu egzekucyjnego w trybie wnioskowym została w tym miejscu uwypuklona ze względu na to, że przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dopuszczają w niektórych sytuacjach działanie organu egzekucyjnego z urzędu – zob. art. 155a ust. 1a).

Wobec pilnej potrzeby dostosowania systemu prawa do rozstrzygnięcia wydanego przez Trybunał Konstytucyjny w art. 5 projektu proponuje się standardową *vacatio legis* (14 dni od dnia ogłoszenia ustawy). Podobne uzasadnienie przyświeca wprowadzeniu w art. 4 projektu zasady prawa międzyczasowego, w świetle której wprowadzane rozwiązania znajdują zastosowanie do stanów zaistniałych przed wejściem w życie ustawy. Chodzi mianowicie o objęcie nowymi regulacjami zabezpieczeń ustanowionych stosownie do art. 747 pkt 2–5 k.p.c., aczkolwiek pod warunkiem że zabezpieczenia te jeszcze nie upadły (ust. 1), zabezpieczeń mających swą podstawę w przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

(ust. 2) oraz hipotek przymusowych ustanowionych na podstawie orzeczeń, decyzji lub dokumentów, o których mowa w art. 110 u.k.w.h. (ust. 3).

4. Konsultacje

Projekt ustawy został przesłany do zaopiniowania Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Rozwoju i Finansów, Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Radzie Dialogu Społecznego, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Krajowej Radzie Notarialnej, Krajowej Radzie Komorniczej, Stowarzyszeniu Asesorów i Komorników „Res Iudicata”, Związkowi Banków Polskich, Konfederacji Lewiatan, Business Centre Club oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Minister Sprawiedliwości wypowiedział się aprobująco o przedłożonym projekcie. Zarekomendował jednak wprowadzenie trzech poprawek:

- 1) skreślenie wyrazu „dalszych” w projektowanym § 1 (art. 1 projektu) ze względu na to, że zabezpieczenie udzielone na zasadzie art. 747 pkt 2–5 k.p.c. nie ma charakteru czynności egzekucyjnej i co z tym się wiąże – złożenie wniosku o wszczęcie egzekucji (przykładowo: z nieruchomości obciążonej hipoteką przymusową) nie stanowi kolejnego („dalszego”) etapu egzekucji;
- 2) uzupełnienie treści art. 111² ust. 1 (art. 2 projektu w wersji objętej drukiem senackim nr 559) o formułę „albo od uprawomocnienia się postanowienia o odrzuceniu apelacji lub innego środka zaskarżenia wniesionego przez obowiązane od orzeczenia uwzględniającego roszczenie, które podlegało zabezpieczeniu,” w celu pełnego zharmonizowania brzmienia tego przepisu i art. 754¹ § 1 k.p.c.;
- 3) skorygowanie redakcji art. 3 ust. 1 (także według numeracji z druku 559).

Minister Rozwoju i Finansów ocenił pozytywnie projektowane rozwiązania, niemniej zaproponował dokonanie jednoczesnej nowelizacji ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz modyfikację brzmienia projektowanego art. 111² ust. 3 i dodanie w tym artykule ust. 4.

Również Sąd Najwyższy stwierdził, że nowelizacja wychodzi naprzeciw ustaleniom TK, aczkolwiek wyraził wątpliwości co do dalszego losu zabezpieczenia, o którym mowa w art. 754¹ § 1 k.p.c. oraz *ratio* dodania art. 111² ust. 1 i 2 w u.k.w.h.

Naczelna Rada Adwokacka także zaopiniowała projekt pozytywnie, natomiast Krajowa Rada Komornicza zgłosiła zastrzeżenia natury redakcyjnej (w odniesieniu do art. 754¹ § 1 i 2 k.p.c.), a ponadto zaznaczyła, że regulacje zawarte w proponowanym art. 111² ust. 1 i 3 u.k.w.h. są niezrozumiałe.

Krajowa Rada Sądownictwa i Krajowa Rada Notarialna poinformowały, że nie zgłaszają uwag do przedłożonego projektu. Identyczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, zaś Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiła opinię, z której wynika, że uznaje projektowane rozwiązania za prawidłowe.

Związek Banków Polskich postawił podobne pytanie co Sąd Najwyższy odnośnie do uregulowania z art. 754¹ § 1 k.p.c., jak również wątpliwość w kwestii znaczenia pojęcia „zmiana treści hipoteki” w świetle nowego art. 111² ust. 1 u.k.w.h. Związek Banków Polskim sformułował zarazem tezę, że regulacja zawarta w tym ostatnim przepisie pozostanie martwa ze względu na postanowienie art. 111² ust. 2 u.k.w.h., w związku z czym zaproponował nadanie innego brzmienia wymienionym przepisom.

Pozostałe podmioty nie przedstawiły opinii. Nadesłane opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej.

W trakcie I czytania Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisja Ustawodawcza wprowadziły modyfikacje sugerowane przez Ministra Sprawiedliwości (jedynie z drobną korektą terminologiczną w zakresie propozycji drugiej) oraz Ministra Rozwoju i Finansów. Z kolei wobec wątpliwości zgłoszonych przez Sąd Najwyższy, Krajową Radę Komorniczą oraz Związek Banków Polskich rozbudowano część trzecią niniejszego uzasadnienia (str. 7 i 8).

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece</p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Aleksander Szwed</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Katarzyna Konieczko, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9557 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259</p>	<p>Data sporządzenia: 10 listopada 2017 r.</p> <p>Źródło: wyrok TK</p> <p>Nr druku: 559, 559S, 559X</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zgodnie z art. 754¹ § 1 *Kodeksu postępowania cywilnego* udzielone wierzycielowi **zabezpieczenie roszczeń pieniężnych** (w postaci hipoteki przymusowej, zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości, która nie ma księgi wieczystej, hipoteki morskiej, zakazu zbywania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu) **upada po upływie dwóch miesięcy** od uprawomocnienia się orzeczenia uwzględniającego roszczenie, które podlegało zabezpieczeniu, albo od uprawomocnienia się postanowienia o odrzuceniu apelacji lub innego środka zaskarżenia wniesionego przez obowiązanego od orzeczenia uwzględniającego roszczenie, które podlegało zabezpieczeniu (do 1 czerwca 2017 r. obowiązywał termin miesiąca).

Upływ powyższego terminu nie został uzależniony od czynności egzekucyjnych wierzyciela. Pomimo podjęcia przez wierzyciela czynności egzekucyjnych (np. złożenia wniosku o wszczęcie egzekucji) bieg terminu nie był przerywany. Prowadziło to do sytuacji, że wyegzekwowanie należnej sumy pieniężnej w przypadku egzekucji prowadzonej wyłącznie z nieruchomości było – ze względu na długotrwałą i złożoną procedurę – w praktyce niemożliwe.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 października 2016 r. (sygn. akt SK 71/13) stwierdził, że ww. przepis jest niezgodny z Konstytucją RP, gdyż *de facto* prowadził do pozornej ochrony prawa majątkowego wierzyciela przez zabezpieczenie, które staje się od razu nieskuteczne.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowane rozwiązanie polega na:

- 1) uzależnieniu utrzymania zabezpieczenia roszczeń pieniężnych w określonym zakresie od wniesienia przez uprawnionego o dokonanie czynności egzekucyjnych;
- 2) przyznaniu wierzycielowi możliwości zgłoszenia żądania przekształcenia hipoteki przymusowej ustanowionej w ramach zabezpieczenia w hipotekę, która zabezpiecza wiarygodność stwierdzoną już tytułem wykonawczym;
- 3) zastosowaniu projektowanych rozwiązań do zabezpieczeń, które zostały ustanowione przed wejściem w życie ustawy, ale do tego czasu nie upadły;
- 4) zastosowaniu rozwiązań, o których mowa w pkt 1–2, w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Według informacji przekazanych przez Ministra Sprawiedliwości:

Niemcy: brak jest przepisów dotyczących ograniczeń czasowych lub automatycznego upadku hipoteki przymusowej.

Francja: zabezpieczenia roszczeń pieniężnych w postaci hipoteki przymusowej udziela się wierzycielowi na 3 lata, chyba że zabezpieczenie jest przedłużone na kolejne 3 lata. Jeśli wierzyciel posiada tytuł wykonawczy, przekształcenie hipoteki powinno nastąpić w terminie miesiąca od doręczenia informacji dłużnikowi.

Portugalia: brak podobnych rozwiązań.

Łotwa: zabezpieczenie roszczenia może zostać wycofane przez ten sam sąd, który je ustanowił – na podstawie uzasadnionego wniosku strony, na każdym etapie postępowania. Zabezpieczenie nie upada automatycznie po uprawomocnieniu się orzeczenia. Jeśli roszczenie pozostanie bez rozpoznania lub postępowanie zostanie umorzone, sąd wycofa zabezpieczenie roszczenia na podstawie orzeczenia.

Czechy: wygaśnięcie hipoteki przymusowej (jako tymczasowego środka zabezpieczenia) możliwe jest w przypadku, gdy:

- powód nie wniósł o wszczęcie postępowania w ustawowym terminie albo w terminie wskazanym przez sąd;
- wniosek w sprawie nie został uwzględniony;
- wniosek w sprawie został uwzględniony i w terminie 15 dni od wydania decyzji merytorycznej zabezpieczenie wygasło;
- upłynął termin, na który środek tymczasowy został ustanowiony.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2017 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem													
Wydatki ogółem													
Saldo ogółem													

Źródła finansowania:

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Projektowana regulacja:

- **w zakresie zmian w postępowaniu cywilnym** (sądowym) – może nieznacznie wpłynąć na wzrost obciążenia sektora finansów publicznych (np. sądów);
- natomiast **w zakresie zmian w postępowaniu egzekucyjnym w administracji** poprawi skuteczność egzekucji należności, korzystnie wpływając na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Poniższe tabele prezentują informacje o zaległościach zabezpieczonych hipoteką lub/i zastawem skarbowym wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. przez izby skarbowe oraz celne:

Tab. 1: Informacja o zaległościach zabezpieczonych hipoteką lub/i zastawem skarbowym wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 r.

Wyszczególnienie:	Liczba podatników	Wysokość zaległości zabezpieczonych hipoteką lub/i zastawem skarbowym - w mln zł
izby skarbowe	49 645	7 352,53
izby celne	1 120	1 587,90

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF.

Tab. 2: Informacja dotycząca kwot należności zabezpieczonych hipoteką przymusową przez wszystkie izby skarbowe wg stanu na 30.04.2016 r.

Hipoteka przymusowa			Nieruchomości zabezpieczone hipoteką, do których prowadzone jest post. egz.
Liczba hipotek	nieruchomości mieszkalne	39.143	7.626
	pozostałe	63.294	11.561
Kwota należności głównej zabezpieczona hipoteką - w mln zł	nieruchomości mieszkalne	1.968,76	670,04
	pozostałe	5.145,23	1.887,96

Źródło: Dane MF.

Ze względu jednak na brak udokumentowanego parametru, który pozwoli oszacować poprawę ściągalności należności budżetu państwa, nie jest możliwe kwotowe określenie skutków finansowych projektowanej regulacji.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2017 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	obywatele, gospodarstwa domowe							

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana regulacja przyczyni się do skuteczniejszej ochrony praw majątkowych wierzycieli, w tym podmiotów gospodarczych.</p> <p>Bezterminowe utrzymanie zabezpieczenia roszczeń pieniężnych w określonym zakresie po wniesieniu przez uprawnionego o dokonanie czynności egzekucyjnych, zwiększa jego szanse na wyegzekwowanie swoich należności, ograniczając tym samym możliwość uniknięcia odpowiedzialności cywilnej przez dłużnika. Można zatem przypuszczać, że projektowana regulacja będzie miała również pozytywny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorczości, gdyż ograniczy ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej.</p>
--	---

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu nie dotyczy**9. Wpływ na rynek pracy**

Nie dotyczy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

Omówienie wpływu | Nie dotyczy.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie przewidziano.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak.

+