



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-190(4)/08

Warszawa, 25 września 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów** stanowisko wobec komisyjnego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o księgach wieczystych
i hipotece (druk nr 833).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu
do projektu ustawy przygotowanego przez sejmową Komisję
Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo”
o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece
(druk nr 833)

I. Przedmiot projektu ustawy

Opiniowany projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.) zwanej dalej „u.k.w.h.”, w części dotyczącej ograniczonego prawa rzeczowego - hipoteki. Projektowana zmiana polega na dodaniu art. 65a wprowadzającego do systemu zabezpieczeń rzeczowych instytucję administratora hipoteki.

II. Uwagi natury ogólnej

Propozycja wprowadzenia administratora hipoteki co do zasady zasługuje na aprobatę. Od lat znane są bowiem problemy z zabezpieczeniem wierzytelności banków z tytułu kredytów konsorcjalnych. Niewątpliwie pożądanym jest także, aby rozwiązania funkcjonujące w zakresie administratora zastawu rejestrowego i administratora hipoteki były - w miarę możliwości -spójne. Jednakże instytucja ta w kształcie zaproponowanym w projekcie budzi zastrzeżenia i - jak się wydaje - nie załatwia należycie problemu. W szczególności konieczne jest bardziej kompleksowe uregulowanie instytucji administratora hipoteki. Ponadto przedłożony projekt nie uwzględnia odmienności w regulacji hipoteki i zastawu rejestrowego (w sposób mechaniczny przenosi rozwiązania zawarte w art. 4 ustaw z dnia 6 grudnia 1996 r.

o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz. U. Nr 149, poz. 703, z późn. zm.) oraz w projektach zmian tej ustawy (druk sejmowy Nr 219 z 31 stycznia 2008 r. oraz Nr 218 z 2 stycznia 2008 r.), które mogą być źródłem trudności w stosowaniu tej instytucji w praktyce.

III. Istota projektowanej zmiany i uwagi szczegółowe

1. Projektowany art. 65a ust. 1 reguluje dwa różne przypadki ustanowienia administratora hipoteki: dla wierzycieli (a w istocie - przede wszystkim dla banków), którzy wspólnie udzielili kredytu lub dokonali innej wymienionej czynności, oraz dla wierzycieli, których wierzytelności objęte zostały układem zawartym w postępowaniu upadłościowym lub naprawczym.

Wątpliwości budzi zezwolenie na ustanowienie administratora hipoteki w tej drugiej sytuacji, gdyż wierzytelności zabezpieczone taką hipoteką (ustanowioną na rzecz administratora) łączy jedynie to, że objęte są układem. Nie muszą być one jednorodne co do swojego charakteru ani jednakowe, jeśli chodzi o wysokość zobowiązania i warunki spłaty. Projekt nie stawia żadnych w zasadzie ograniczeń co do wierzytelności podlegających w ten sposób zabezpieczeniu. Nasuwa się wątpliwość, jakiego rodzaju hipoteką takie wierzytelności miałyby być zabezpieczone (zwykłą czy kaucyjną - na gruncie ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów problem ten nie powstaje, bo jest tylko jeden rodzaj zastawu rejestrowego). Nie wiadomo również, kiedy administrator hipoteki obowiązany byłby podjąć działania zmierzające do realizacji hipoteki (zasadą jest, że powinno to nastąpić, gdy wierzytelność zabezpieczona stanie się wymagalna - co jednak w przypadku, gdy niektóre tylko wierzytelności zabezpieczone taką hipoteką będą wymagalne, a inne nie?). Jak miałby być stosowany do takiej hipoteki np. art. 78 u.k.w.h. (nie ma odpowiednika tego przepisu w ustawie o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów)? Można przewidzieć powstanie sporów między poszczególnymi wierzycielami (i ewentualnie właścicielem nieruchomości obciążonej) na tym tle. Taka wyłącznie formalna więź między zabezpieczonymi

wierzytelnościami nie powinna być wystarczająca do zabezpieczenia ich jedną hipoteką (w związku z którą powoływany byłby administrator). Oszczędność kosztów związanych z ustanowieniem omawianej hipoteki nie może być tu rozstrzygającym argumentem. Gdyby przyjąć proponowane w projekcie rozwiązanie, zasadnym wydaje się pytanie, po co w ogóle wprowadzać w art. 65a u.k.w.h. jakiegokolwiek ograniczenia w zakresie zabezpieczonych tą jedną hipoteką wierzytelności, skoro w istocie wystarczające jest porozumienie między poszczególnymi wierzycielami o ich wspólnym zabezpieczeniu jedną hipoteką.

2. Zastrzeżenia budzi także projektowany art. 65a ust. 2 u.k.w.h., gdyż nie uwzględnia przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1300, z późn. zm.), która wyraźnie zezwala na ustanowienie zabezpieczenia hipotecznego (w praktyce jest to w zasadzie zawsze hipoteka kaucyjna) wszystkich wierzytelności z tytułu obligacji określonej emisji (vide art. 7 ustawy o obligacjach). Ustawa o obligacjach wyraźnie też stanowi, że w księdze wieczystej nie oznacza się imiennie obligatariuszy. Podobnego do art. 7 ustawy o obligacjach przepisu nie ma w odniesieniu do możliwości zabezpieczenia wierzytelności z obligacji zastawem rejestrowym, dlatego konieczne było wprowadzenie do ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów nowego art. 4 ust. 2. Mechaniczne przenoszenie rozwiązania zawartego w ustawie o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów do ustawy o księgach wieczystych i hipotece nie jest uzasadnione. Projektowany art. 65a ust. 2 u.k.w.h. - ze względu na uregulowanie art. 7 ustawy o obligacjach - jest po prostu zbędny.

3. Podobne zastrzeżenia budzi projektowany art. 65a ust. 3 u.k.w.h. Samo wprowadzenie obowiązku ustanowienia administratora hipoteki w przypadku zabezpieczenia nią wierzytelności obligatariuszy należy ocenić pozytywnie. Jednakże przepis ten powinien raczej znaleźć się w ustawie o obligacjach, w której reguluje się ustanowienie hipoteki w celu zabezpieczenia wierzytelności z obligacji. Mógłby to być np. nowy art. 7 ust. 1¹ ustawy o obligacjach.

Podkreślenia wymaga, iż przedłożony projekt nie reguluje kilku istotnych kwestii.

W szczególności projekt nie rozstrzyga:

- czy umowa o ustanowienie administratora hipoteki powinna być dołączona do wniosku o wpis hipoteki w księdze wieczystej? (wydaje się to konieczne, a to powoduje, że potrzebne jest określenie niezbędnej treści tej umowy);
- czy w umowie ustanawiającej administratora hipoteki powinny być określone wierzytelności podlegające zabezpieczeniu hipoteką? (z uwagi na różne traktowanie wierzytelności zabezpieczonych rzeczowo i niezabezpieczonych np. w postępowaniu egzekucyjnym i upadłościowym wydaje się niezbędne - ze względu także na bezpieczeństwo obrotu - aby można było łatwo ustalić, czy dana wierzytelność jest zabezpieczona hipoteką ustanowioną na rzecz administratora; ponadto zmiany dotyczące wierzytelności hipotecznej wymagają zgody innych osób, którym przysługują prawa z pierwszeństwem równym lub niższym - por. art. 70 u.k.w.h.);
- czy wierzytelności zabezpieczone hipoteką ustanowioną na rzecz administratora powinny być ujawniane we wpisie w księdze wieczystej (zasadą jest, że wpis hipoteki obejmuje również określone informacje o zabezpieczonej wierzytelności - por. § 46 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. (Dz. U. Nr 102, poz. 1122, z późn. zm.), oraz § 52 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 162, poz. 1575, z późn. zm.); jeśli te wierzytelności miałyby być ujawniane w księdze wieczystej (co wydaje się z różnych powodów pożądane), to konieczna byłaby zmiana przepisów powołanych rozporządzeń regulujących zasady prowadzenia ksiąg wieczystych, a w odniesieniu do ksiąg wieczystych prowadzonych w systemie komputerowym konieczna byłaby także zmiana oprogramowania, co wiązałoby się z wydatkami z budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości, a ponadto wymagałoby określenia odpowiednio długiego *vacatio legis* w celu zlecenia przygotowania takiego oprogramowania i jego przetestowania;

- jeśli wierzytelności podlegające zabezpieczeniu hipoteką ustanowioną na rzecz administratora wyrażone byłyby w różnych walutach, to w jakiej walucie powinna być wyrażona hipoteka (por. art. 68 u.k.w.h.)?;
- czy z wpisem w księdze wieczystej hipoteki ustanowionej na rzecz administratora hipoteki związane byłoby domniemanie istnienia zabezpieczonych wierzytelności (art. 71 u.k.w.h.) i czy w razie przelewu takich wierzytelności na korzyść nabywcy działałaby rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 80 u.k.w.h.)?

Na marginesie należy zauważyć, że umożliwienie zabezpieczenia jedną hipoteką wielu wierzytelności różnych wierzycieli zmniejszy liczbę ustanawianych hipotek, a z tym wiążą się konsekwencje finansowe dla budżetu, w szczególności z uwagi na opodatkowanie ustanowienia hipoteki podatkiem od czynności cywilnoprawnych. Trzeba też uwzględnić mniejsze dochody z tytułu opłat od wniosków o wpis w księdze wieczystej. Obecnie jednakże nie jest możliwe wyliczenie szacunkowych skutków finansowych dla budżetu państwa w związku z ewentualnym uchwaleniem zamierzonej regulacji.

Na obecnym etapie nie można ocenić, w jakim stopniu wykorzystana będzie w przyszłości możliwość zabezpieczenia jedną hipoteką wielu wierzytelności przysługujących różnym wierzycielom. Można jedynie przypuszczać, że występować będzie zainteresowanie takim rozwiązaniem i to nie tylko w przypadku zabezpieczania kredytów konsorcjalnych. Od lat zgłaszane są bowiem postulaty w tej dziedzinie, tak przez doktrynę, jak i środowisko bankowe. Jednakże skala zainteresowania tym rozwiązaniem jest w istocie wypadkową wielu okoliczności. Z oczywistych względów, związanych z konstrukcją prawną administratora hipoteki, proponowane rozwiązanie spowodowałoby zmniejszenie wpływu wniosków o wpis hipotek. Należy bowiem zauważyć, że obecnie - ze względu na zasadę szczególności hipoteki - może ona zabezpieczać jedną oznaczoną wierzytelność. Każdy z wierzycieli zamierzających uzyskać zabezpieczenie rzeczowe w postaci hipoteki zmuszony jest w związku z tym osobno zabezpieczać swoje wierzytelności.

Nadmienić też należy, że ze względu na sposób ewidencjonowania wniosków o wpis rejestrowanych w dzienniku „Kw”, nie ma obecnie możliwości wskazania, ile wniosków o wpis hipoteki wpłynęło i zostało załatwionych w okresie sprawozdawczym przez sądy prowadzące księgi wieczyste.

W związku z powyższym nie jest możliwe oszacowanie skutków finansowych związanych ze zmianą liczby wpisywanych hipotek, w razie wejścia w życie projektowanej ustawy.

Należy zauważyć, iż stosownie do przepisów ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 450, z późn. zm.) podstawę opodatkowania przy ustanowieniu hipoteki stanowi kwota zabezpieczonej wierzytelności. Stawka podatku jest uzależniona od rodzaju wierzytelności i wynosi 0,1 % kwoty wierzytelności w przypadku zabezpieczania wierzytelności istniejących, zaś 19 zł w przypadku zabezpieczania wierzytelności o wysokości nieustalonej. Wobec powyższego wprowadzenie hipoteki zabezpieczającej wiele wierzytelności istniejących nie powinno spowodować obniżenia dochodów z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych, albowiem podstawą opodatkowania będzie suma kwot zabezpieczonych wierzytelności. Można założyć, iż nastąpiłby spadek dochodów budżetu państwa w sytuacji zabezpieczania jedną hipoteką wielu wierzytelności o wysokości nieustalonej, jednakże skala tego zjawiska, z powodów, o których była mowa wyżej, jest trudna do oszacowania.

Przedłożony projekt nie rozwiązuje wielu istotnych problemów, jakie łączą się z ustanowieniem jednej hipoteki w celu zabezpieczenia wierzytelności różnych wierzycieli. Przykładowo można wskazać następujące zagadnienia:

- jaki jest status innych wierzycieli, których wierzytelności zabezpieczone są hipoteką ustanowioną na rzecz administratora, w toku postępowania egzekucyjnego - czy uczestnikiem postępowania egzekucyjnego jest tylko administrator hipoteki, czy także ci wierzyciele (np. czy mogą wnieść zarzuty na plan podziału - por. art. 1027 k.p.c.)?; w jaki sposób powinny być wykazane

- zabezpieczone taką hipoteką wierzytelności w celu podziału kwoty uzyskanej z egzekucji (por. art. 1036, art. 1038 k.p.c.)?;
- jaki jest status wierzycieli, których wierzytelności zabezpieczone są hipoteką ustanowioną na rzecz administratora, w toku postępowania upadłościowego, jeśli została ogłoszona upadłość właściciela obciążonej hipoteką nieruchomości? Czy np. powinni oni dokonać zgłoszenia swoich wierzytelności sędziemu-komisarzowi?;
 - jaka jest sytuacja wierzycieli, których wierzytelności zabezpieczone są hipoteką ustanowioną na rzecz administratora, w razie ogłoszenia upadłości administratora hipoteki? Czy w takim wypadku syndyk wykonuje uprawnienia przysługujące wierzycielowi hipotecznemu (upadłemu administratorowi)? Czy pozostali wierzyciele mogą żądać wyłączenia z masy upadłości kwot uzyskanych z egzekucji z obciążonej hipoteką nieruchomości, czy też przysługuje im jakieś pierwszeństwo w zaspokojeniu ich wierzytelności z masy upadłości?;
 - jeśli administratorem hipoteki jest bank, a hipoteka zabezpiecza wierzytelności innych banków, to czy bank - administrator może wystawić bankowy tytuł egzekucyjny w celu dochodzenia przymusowego zaspokojenia z przedmiotu hipoteki? Ponieważ w obowiązującym stanie prawnym wydaje się, że taki bank nie mógłby wystawić bankowego tytułu egzekucyjnego (por. art. 96 ust 1 prawa bankowego, który wymaga, aby bankowy tytuł egzekucyjny wystawiony był na podstawie ksiąg banku, który wystawia ten tytuł), to czy nie byłoby celowe wprowadzenie takiej możliwości?

Konkluzja

Po rozważeniu powyższych argumentów Rząd co do zasady akceptuje kierunek zmian zaproponowanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o księgach wieczystych i hipotece przygotowanym przez sejmową Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo”.

Podkreślenia jednakże wymaga, że projektowana nowelizacja wywołuje dalej idące skutki niż przewidują jej twórcy i dlatego powinna być powiązana ze zmianą również innych przepisów, zarówno samej ustawy o księgach wieczystych i hipotece, jak i ustaw o postępowaniu egzekucyjnym (sądowym i administracyjnym) oraz upadłościowym, bez których stosowanie instytucji administratora hipoteki powodować może wiele trudności w praktyce. Dlatego pożądana byłaby bardziej kompleksowa regulacja. Działająca przy Ministrze Sprawiedliwości Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego podjęła prace nad przygotowaniem dużej nowelizacji ustawy o księgach wieczystych i hipotece, zmierzającej do unowocześnienia tej instytucji. Jednym z planowanych zagadnień, które miałyby być objęte przygotowywanym projektem, jest problem zabezpieczenia hipotecznego więcej niż jednej wierzytelności (a więc także administratora hipoteki). Projekt takiej ustawy ma zostać opracowany i przedłożony Radzie Ministrów do rozpatrzenia w IV kwartale br. Wskazane byłoby zatem łączne rozpoznanie przez Sejm opiniowanego projektu oraz projektu, który zostanie przygotowany przez Rząd.