
Anna Dalkowska¹

Hipoteka przymusowa jako forma zabezpieczenia zobowiązania podatkowego

DOI: 10.5604/01.3001.0016.3038

Streszczenie:

Usytuowana w art. 84 Konstytucji RP zasada sprawiedliwości podatkowej nakazuje organom władzy publicznej ukształtowanie mechanizmów podatkowych zgodnie z zasadą równości i powszechności. Zapewnienie efektywności wpływów podatkowych, będące podstawowym obowiązkiem ustawodawcy, determinuje konieczność stworzenia gwarancji instytucjonalnych, zapewniających organom władzy wykonawczej nie tylko kontrolę wykonywania przez podatników ich obowiązków fiskalnych, ale też zabezpieczenie ich wykonania w przyszłości w toku postępowania jurysdykcyjnego, postępowania zabezpieczającego, jak i na etapie stosowania środków przymusu w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Prowadzi również do ingerencji w sferę podlegających konstytucyjnej ochronie praw jednostki, co determinuje konieczność stworzenia instytucjonalnych mechanizmów ochrony podatników i kontroli działań organów władzy publicznej, w tym zwłaszcza kontroli sądowoadministracyjnej.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza instytucji hipoteki podatkowej², jako jednej z form zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych. Będąc ograniczonym prawem rzeczowym, hipoteka podatkowa stanowi skuteczny środek zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych, nie tylko na etapie kontroli podatkowej, ale także w toku administracyjnego postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego.

Słowa kluczowe: hipoteka przymusowa, hipoteka podatkowa, zobowiązanie podatkowe, podatek, zabezpieczenia należności podatkowej

Compulsory mortgage as a form of securing tax obligations

Abstract:

¹ Doktor nauk prawnych, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, członek Krajowej Rady Sądownictwa, podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w latach 2019-2021, wykładowca Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, redaktor naczelny kwartalnika „Nieruchomości@”, redaktor naczelny kwartalnika „Probacja”, redaktor naczelny kwartalnika „Prawo i Klimat”, przewodnicząca Rady Programowo-Naukowej „Kwartalnika Prawa Międzynarodowego”, ORCID: 0000-0002-0880-6573.

² W niniejszym opracowaniu, którego przedmiotem jest analiza hipoteki przymusowej jako formy zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych, pojęcia „hipoteki przymusowej” oraz „hipoteki podatkowej” będą stosowane zamiennie, co wynika z faktu, że przedmiotem analizy jest hipoteka przymusowa zabezpieczająca wykonanie jednego rodzaju należności pieniężnej, tj. określonego w Ordynacji podatkowej zobowiązania podatkowego. W literaturze przedmiotu spotkać można także określenie instytucji jako „hipoteka przymusowa publicznoprawna” w odróżnieniu od „hipoteki przymusowej prywatnoprawnej”. Zob. K. Kopyścińska, *Zabezpieczenie zobowiązań podatkowych hipoteką przymusową*, Wrocław 2015, s. 17.

The principle of tax fairness contained in Article 84 of the Constitution of the Republic of Poland binds the public authority bodies to develop tax mechanisms that respect the principle of equality and universality. Ensuring the effectiveness of tax revenue, being a fundamental obligation of the legislator, determines the necessity of setting up institutional guarantees which ensure that executive authority bodies not only supervise the fulfilment of fiscal obligations by taxpayers, but also secure such fulfilment in the future through jurisdictional proceedings, proceedings to secure claims, as well as at the stage of applying coercive measures in administrative enforcement proceedings. It also leads to interference with constitutionally protected individual rights, a fact that induced the need to set up institutional mechanisms for protecting taxpayers and monitoring the activities of public authorities, including in particular judicial and administrative supervision.

This paper analyses the institution of tax mortgage as one of the forms of securing the fulfilment of tax obligations. As a limited property right, tax mortgage constitutes an effective means of securing the fulfilment of tax obligations, not only at the stage of tax inspection, but also in the course of administrative enforcement and proceedings to secure claims.

Key words: compulsory mortgage, tax mortgage, tax obligation, tax, securing tax liabilities

1. Securing the fulfilment of tax obligations – general remarks

As a limited property right, tax mortgage constitutes an effective means of securing the fulfilment of tax obligations, not only at the stage of tax inspection, but also in the course of administrative enforcement proceedings and proceedings to secure claims. The related issues are of an interdisciplinary nature, because even despite the predominance of public law aspects and the separate character of tax law, tax mortgage combines civil law and public law features. The provisions of the Tax Ordinance Act regulate tax mortgage in a general and fragmentary fashion,³ and therefore it is necessary to refer to regulations found in the Land and Mortgage Registers Act.⁴

The purpose of this publication is to analyse the tax mortgage as a special kind of compulsory mortgage whose purpose is to secure the fulfilment of tax obligation by the taxpayer, seen from the point of implementing its guarantee function. The paper uses the comparative method of legal research.

³ I. Lewandowska, *Hipoteka podatkowa*, „Vademecum Przedsiębiorcy i Podatnika” 1997, nr 4, s.61; R. Seweryn, *O niektórych kontrowersjach wokół hipoteki przymusowej*, „Nieruchomości” 2012, nr 4, s. 17 i n.; K. Siwiec, *Hipoteka przymusowa – wybrane zagadnienia*, „Nieruchomości” 2015, nr 2, s. 9 i n.; R. Kołodziej, *Hipoteka przymusowa*, „Nieruchomości” 2010, nr 1, s. 11; R. Mastalski, *Prawo podatkowe a inne gałęzie prawa*, „Edukacja Prawnicza” 1994, nr11, s. 249; R. Mastalski, *Problemy stosowania prawa podatkowego*, „Edukacja Prawnicza” 1995, nr 3, s. 54; S. Rozmaryn, *Prawo podatkowe a prawo prywatne w świetle wykładni prawa*, Lwów 1939, s. 139.

⁴ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U z 2023 r. poz.146, ze zm.), dalej: u.k.w.h.

In its dictionary meaning, “security” means the aggregate of measures and instruments that serve as a guarantee and protection for a particular entity in whose interest the security has been established.⁵ As a legal institution, security guarantees the protection of an entitled creditor should the obliged party hinder or prevent the fulfilment of the obligation.⁶

The institutional guarantees of securing public law liabilities, including also tax obligations, are related to their fulfilment. They are an expression of the constitutional principles of democratic state of law and tax justice. While embodying compulsion by the state, they achieve three basic purposes: The first is to secure the interest of a creditor who represents the public interest by establishing instruments that guarantee that a tax obligation is fulfilled regardless of the will or even the knowledge of the obliged party. Secondly, the purpose of security measures is to protect the obliged party's demand to have a tax obligation fulfilled against the potential actions of the obliged party which may impair the condition of its assets and therefore hinder or prevent the enforcement of a tax obligation. These measures are part of a wider system of guarantee instruments whose essence is to secure public law interest by means of institutions. Security measures also act as guarantees. As an instrument securing the fulfilment of obligations, they implement the principle of democratic state of law. The third purpose, in addition to those mentioned above, is to achieve compliance with law by ensuring effective fulfilment of tax obligations.

The above assumptions lead to distinguishing security institutions in the guarantee instruments system. Such institutions are universal, independent of the kind and origin of the obligation which is the object of security. The protected substantive legal interest of the entitled entity determines the functioning of security instruments which cannot be positively classified as coercive measures peculiar to private law or public law relationships only. The universal character mentioned above makes them usable for either, a feature that makes institutional guarantee security an effective instrument.

A security is closely connected to the fulfilment of a secured obligation, which means that the purpose and point of establishing the security is to guarantee that the interest of the creditor will be satisfied. The importance of the security function in administrative law has been noticed in subject literature, which remarks that “fulfilment of an obligation lies primarily in the interest of the public, hence securing the fulfilment of such administrative and legal obligations is a matter of extreme importance.”⁷ By its nature, security has a temporary and auxiliary nature, defined by the deadline to perform the secured obligation.

⁵ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 3, Warszawa 1981, s. 884.

⁶ A. Dalkowska, *Pozycja prawna zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu zabezpieczającym*, Sopot 2012, s. 39.

⁷ J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 245.

The system of legal institutions whose purpose is to protect public law liabilities, including also tax obligations, is extensive and varied. It includes legal institutions of a substantive and procedural nature that appear in various branches of law. The category of substantive institutional guarantees securing tax obligations must include jurisdictional security resulting from Article 33 of the Tax Ordinance Act (TOA)⁸ and enforcement security specified in Article 164 of the Enforcement Proceedings in Administration Act (EPAA) of 17 June 1966.⁹ The latter include pre-judgement attachment (Article 164, item 1, point 1 of the EPAA), compulsory mortgage (Articles 34-39 of the TOA and Article 164, item 1, point 2 of the EPAA), maritime mortgage (Article 164, item 1, point 3 of the EPAA), prohibition of disposing of an encumbering real estate for which a land and mortgage register has not been established (Article 164, item 1, point 4 of the EPAA), prohibition of disposing of cooperative member's right to residential premises, cooperative member's right to business premises or right to single family home in a residential cooperative (Article 164, item 1, point 5 of the EPAA), and tax lien (Articles 41-46i of the TOA). Institutional security guarantees include procedural institutions whose purpose is to secure, for the duration of the proceedings, the exercise of a right (including a competence in public law relationships) once the proceedings are completed. In civil proceedings, one of these institutions is security of claims, specified in Article 730 et seq. of the Code of Civil Procedure (CCP).¹⁰ The Act of 9 March 2017 on special rules of removing the legal consequences of reprivatisation decisions related to Warsaw real estate which were issued in violation of law¹¹ introduced a special kind of administrative security of a property nature in the form of entering in the land and mortgage register a warning about pending proceedings in order to enforce the maintenance of the legal status of the real estate affected by the decree as of the date of initiating the proceedings until their completion.¹² The connection between the security institution and its implementation means that effective guarantee measures include institutions such as staying the enforcement of an act appealed against in administrative¹³ or

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm., dalej: o.p.

⁹ Art. 154 i n. ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479), dalej: u.p.e.a.

¹⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.), dalej: k.p.c.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 795, dalej: ustawa o reprivatyzacji nieruchomości warszawskich. Zgodnie z art. 23 tej ustawy, jeżeli jest to niezbędne dla zabezpieczenia prawidłowego postępowania, Komisja może w drodze postanowienia nakazać wpis księdze wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu rozpoznawczym

¹² A. Dalkowska, [w:] *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych w naruszeniu prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, A. Dalkowska (red.), Lex/el/2018.

¹³ Ostateczna decyzja administracyjna podlega wykonaniu. Zgodnie z art. 130 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.), dalej: k.p.a., przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu. Wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji. Wyjątkiem od powyższej zasady są przypadki, gdy: 1) decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108); 2) decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy. Decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony przekły się prawa do wniesienia odwołania. Na podstawie art. 60 k.p.a. przed rozpatrzeniem prośby o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia organ administracji publicznej na żądanie strony może wstrzymać wykonanie decyzji lub postanowienia. Zgodnie z art. 135 k.p.a. organ odwoławczy może w uzasadnionych przypadkach wstrzymać natychmiastowe wykonanie decyzji. Na podstawie art. 152 k.p.a. organ administracji publicznej właściwy w sprawie wznowienia postępowania wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania. W myśl art. 159 § 1 k.p.a. Organ administracji publicznej, właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1.

court and administrative proceedings.¹⁴ Because of the object of this study, which is related to compulsory mortgage, procedural security institutions will be mentioned only briefly and not discussed in depth.

Establishing a security has substantive law effects which basically consist of depriving the obliged party of the ability to dispose of the property attached for the purpose of security. An exception from this rule is security in the form of compulsory mortgage¹⁵ which, as a limited property right, is on one hand an effective security measure that guarantees to the creditor the ability to obtain satisfaction from the object of the mortgage, and on the other does not deprive the obliged party (i.e. the property owner) of the ability to dispose of the object of mortgage. As soon as the security is established, the creditor can be certain that enforcing the obligation from the object of security will be effective, regardless of the changes in the right of ownership of the real estate.

2 Mortgage as a limited property right acting as a security

A mortgage constitutes a limited property right acting as a security. It is therefore a right established on the thing of another, limiting the right of ownership belonging to the owner of the encumbered real estate. Together with the pledge, mortgage is classified as a pledge right. Legal literature stresses that “the essence of a pledge right is the ability of the entitled party to obtain satisfaction from a property right established on behalf of the creditor by the debtor or someone else in the name of the debtor on their own property right, in order to secure claims due from the creditor towards the debtor.”¹⁶ A mortgage affords an opportunity to obtain satisfaction from an object encumbered by the mortgage in court enforcement proceedings, in preference to the personal creditors of the (limited) debtor.¹⁷ Because this is a limited property right, the owner of the object encumbered by a mortgage is not deprived of the right of ownership and is not limited in exercising their rights related to disposing of the thing (or right). The object of a mortgage may consist of things, but also rights, including both absolute and relative rights. A mortgage can be established on real estate, fraction of real estate, property rights, cooperative member’s right to residential premises, perpetual usufruct and relative

¹⁴ Zgodnie z art 61 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.), dalej: p.p.s.a., wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. W razie wniesienia skarg organ, który wydał decyzję lub postanowienie, może wstrzymać z urzędu lub na wniosek skarżącego, ich wykonanie w całości lub w części, chyba że zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji lub postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności albo gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków.

¹⁵ Zgodnie z art. 109 u.k.w.h. wierzyciel, którego wierzytelność jest stwierdzona tytułem wykonawczym, określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym, może na podstawie tego tytułu uzyskać hipotekę na wszystkich nieruchomościach dłużnika (hipoteka przymusowa).

¹⁶ M. Dalkowska, *Realizacja hipoteki na wierzytelności hipotecznej (subintabulatu)*, [w:] *Nieruchomości wczoraj, dziś i jutro*, A. Dalkowska (red.), Warszawa 2021, s. 79.

¹⁷ Zgodnie z art. 65 u.k.w.h. hipoteka zwykła jest prawem, na mocy którego wierzyciel może dochodzić zaspokojenia z nieruchomości bez względu na to, czyją stała się własnością i z pierwszeństwem przed wierzycielami osobistymi właściciela nieruchomości.

rights, as well as on a mortgage debt. The nature of a mortgage as a limited property right which, regardless of the basis of establishment, makes it necessary to classify it as a civil law institution, does not raise any doubts.¹⁸

A mortgage acts as a security. It is established to secure the proper fulfilment of an obligation. Concluding an agreement to establish a mortgage for a purpose other than security makes it absolutely invalid. As a security involving property, a mortgage, unlike securities related to the person of the debtor, is an effective guarantee that a mortgage creditor can obtain satisfaction. Its effect towards all parties and the principles of public credibility of land and mortgage registers provide additional protection of this pledge right. Thanks to these features, the rights of a mortgage creditor resulting from the essence of a mortgage are subject to a special legal regime. A mortgage is classified as an effective property security¹⁹ used in private law and public law relationships.

3. The nature and kinds of compulsory mortgage

Because of the method of establishment, we can distinguish between statutory contractual mortgage and compulsory mortgage. The basic method by which a pledge right arises is an agreement made between the owner of the thing and the creditor and subsequently disclosed in the land and mortgage register of the encumbered real estate. A compulsory mortgage is established on request of the creditor without the knowledge and will, or even against the will, of the debtor in court proceedings, by means of a constitutive entry in the land and mortgage register. In each case however, both contractual and compulsory mortgage arise only after an entry is made in the register, which reflects the principle of formal disclosure of limited property rights.

The normative structure of a compulsory mortgage is basically identical to the structure of a contractual mortgage, except for some differences related to the compulsory nature of its establishment that allows to guarantee the satisfaction of a public law creditor.²⁰ The above statement is confirmed by the decisions of the Supreme Court, which observed that “the regulations of Article 109-111² of the LMRA do not include any provision containing an intra-system reference to general provisions on mortgage; similarly there is no regulation referring to other provisions concerning security (such as for example Article 108⁵ of the LMRA). This proves that compulsory mortgage is firmly embedded in the mortgage structure, and that

¹⁸ Zob. postanowienie SN z 19 lutego 2021 r., III CSKP 33/21, LEX nr 3122730, gdzie stwierdzono, że „hipoteka przymusowa jest zawsze instrumentem cywilnoprawnym, choćby podstawą jej wpisu było postanowienie wydane w postępowaniu karnym. Kiedy bowiem hipoteka zostaje ujawniona w księdze wieczystej (art. 67 u.k.w.h.), powstaje stosunek cywilnoprawny między właścicielem nieruchomości a podmiotem, któremu przysługuje takie zabezpieczenie (wierzycielem hipotecznym). Jeżeli dojdzie do zbycia nieruchomości obciążonej hipoteką przymusową, stosunek ten wiąże nabywcę nieruchomości z wierzycielem hipotecznym, niezależnie od tego czy nabywca ten uczestniczył w postępowaniu karnym”.

¹⁹ R. Polak, K. Scheuring, *Hipoteka i księgi wieczyste z komentarzem i wzorami pism*, Leszno 1995, s. 44.

²⁰ K. Kopyściańska, *Zabezpieczenie zobowiązań podatkowych hipoteką przymusową*, Wrocław 2015, s. 18; H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 373.

general provisions concerning mortgage find direct application to a compulsory mortgage.”²¹ Likewise, legal literature suggests that a compulsory mortgage in tax law is an institution that “exhibits strong ties to private law.”²² The compulsory nature of establishing a mortgage clearly sets out its purpose, which is to guarantee effective enforcement, a fact mentioned in literature and jurisprudence,²³ which stress that “the basis and title for establishing a compulsory mortgage is either judicial or administrative coercion.”²⁴

The coercive nature of a compulsory mortgage and the features of each mortgage as a pledge right, as mentioned above, supported the ability of using compulsory mortgage to secure tax liabilities and protect the interest of a public law creditor. Consequently, a compulsory mortgage, as a civil law institution,²⁵ in addition to securing debts resulting from civil law relationships, is at the same time an administrative measure used for securing pecuniary liabilities, including tax obligations.²⁶

The above finding leads to the conclusion that in the current legal order, there are two kinds of compulsory mortgage, i.e. private law compulsory mortgage to secure debts resulting from a civil law relationship and public law (tax) compulsory mortgage to secure the fulfilment of a tax obligation and is one of the administrative measures used to secure pecuniary liabilities listed in Article 164 of the EPAA.²⁷ Such measures include measures directed against property rights and chattels of the obliged party, as well as security measures directed against real estate owned by that party. Literature stresses that due to its property-based nature, “a compulsory mortgage, as a method of securing administrative pecuniary liabilities, is an effective instrument protecting a public law creditor while giving the obliged party an opportunity to carry on its operations, including economic activities.”²⁸ Because of its nature as a guarantee, a compulsory mortgage is at the same time an effective

²¹ Uchwała SN z 26 lutego 2021 r., III CZP 23/20, Legalis nr 2536489.

²² K. Kopyściańska, *Zabezpieczenie...*, s. 17.

²³ E. Bałań-Gonciarz, H. Ciepła, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, Warszawa 2011, s. 168 i nast. Zob. też uchwała SN z 30 maja 1994 r., III CZP 72/94, Legalis nr 28659 ; postanowienia SN: z 5 lipca 1994 r., I CRN 83/94, Legalis nr 28718 i 11 stycznia 1995 r., II CRN 149/94, Legalis nr 29048.

²⁴ M. Godlewska, *Hipoteka przymusowa w Ordynacji podatkowej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, nr 63, s. 120.

²⁵ Zgodnie z art. 244 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.), dalej: k.c., ograniczonymi prawami rzeczowymi obok hipoteki są: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

²⁶ T. Czech, [w:] *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz. Tom II. Hipoteka*, Warszawa 2022, art. 109, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587891035/688475/czech-tomasz-ksiegi-wieczyste-i-hipoteka-komentarz-tom-ii-hipoteka?pit=2023-01-14&cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-01-15 09:21)

²⁷ Zgodnie z art. 165 u.p.e.a. organ egzekucyjny dokonuje zabezpieczenia należności pieniężnej przez: 1) zajęcie pieniędzy, wynagrodzenia za pracę, wierzytelności z rachunków bankowych, innych wierzytelności i praw majątkowych lub ruchomości; 2) obciążenie nieruchomości zobowiązanego hipoteką przymusową, w tym przez złożenie dokumentów do zbioru dokumentów w przypadku nieruchomości, która nie ma urzędzonej księgi wieczystej; 3) obciążenie statku morskiego lub statku morskiego w budowie zastawem wpisanym do rejestru okrętowego (hipoteka morska przymusowa); 4) ustanowienie zakazu zbywania i obciążania nieruchomości, która nie ma urzędzonej księgi wieczystej albo której księga wieczysta zginęła lub uległa zniszczeniu; 5) ustanowienie zakazu zbywania spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego lub prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej.

²⁸ A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015, s. 206.

method of securing specific real estate,²⁹ as a result of which every current owner of the real estate is encumbered with the obligation which gave rise to the mortgage. The subjective change of the right of ownership of real estate does not affect the effectiveness of fulfilling the obligation secured by the mortgage, because a purchaser of a mortgaged real estate becomes the limited debtor of the creditor, while the obliged party remains the personal debtor. A debt secured by a mortgage has priority of satisfaction over the debts of other personal creditors.³⁰ Such a scheme makes compulsory mortgage one of the most effective instruments to protect creditors, including public law creditors.

4. Legal nature of a compulsory mortgage in tax law (tax mortgage)

A public law compulsory mortgage is one of the most effective measures to secure the fulfilment of duties resulting from tax obligations.³¹ Pursuant to the contents of Article 109 of the LMRA: “a creditor whose debt has been confirmed by a writ of execution specified in provisions on enforcement proceedings may use the writ to obtain a mortgage on all pieces of real estate owned by the debtor (compulsory mortgage).” The norm found in this provision contains the legal definition of “compulsory mortgage” whose essence is judicially establishing a limited property right on real estate of the debtor on request of the creditor, without the consent and even knowledge of the debtor owning the real estate. The property nature of a tax mortgage causes the analysed institution to be subject to Civil Code provisions related to limited property rights.

Due to the peculiar method of establishment and coercive nature, a compulsory mortgage is a measure securing tax obligations³² and is also known under the designation “tax mortgage.”³³ Pursuant to Article 34 of the TAO: “The State Treasury and local government unit are entitled to mortgage on all pieces of real estate of the taxpayer, tax remitter, tax collector, legal successor or third parties on account of tax obligations arising in the manner provided for in Article 21, item 1, point 2, and also on account of tax arrears which constitute the revenue of the State Treasury and local government unit and interest on late payment of such arrears.” The cited provision is a special regulation with respect to provisions found in the LMRA,³⁴ CCP and EPAA. This means that, in the scope not regulated by the contents of the provision, the

²⁹ S. Rudnicki, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Przepisy o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 191.

³⁰ S. Rudnicki, *Hipoteka jako zabezpieczenie wierzytelności*, Warszawa 2008, s. 16.

³¹ H. Dzwonkowski, Kondratowska, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 373.

³² Zob. J. Małecki, [w:] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 375.

³³ M. Kalinowski, *Hipoteka podatkowa*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 9, s. 51-56.

³⁴ Zgodnie z art. 110 u.k.w.h. hipotekę przymusową można uzyskać także na podstawie: 1) postanowienia sądu o udzieleniu zabezpieczenia; 2) postanowienia prokuratora; 3) decyzji administracyjnej, o ile przepisy szczególne tak stanowią, chociażby decyzja nie była ostateczna; 4) dokumentu zabezpieczenia, o którym mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2157); 5) zarządzenia zabezpieczenia określonego w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji albo zarządzenia zabezpieczenia określonego w ustawie, o której mowa w pkt 4.

provisions contained in these legal instruments apply, especially as regards the basis, object and manner of establishing the mortgage.³⁵

Controversy arose in legal theory,³⁶ in the context of answering the question whether the mortgage to which the State Treasury and local government units are entitled pursuant to Article 34 of the TAO is a joint mortgage,³⁷ due to the statement found in Article 34 of the TAO that encumbrance by compulsory mortgage is extended to all pieces of real estate. The above doubt was resolved by the Supreme Court in a decision of 27 October 2004, stating that “the compulsory mortgage provided for in Article 26 of the Social Insurance System Act (SISA) and Article 34 of the TAO is not a joint mortgage.”³⁸ Analysing the contents of Article 111¹ of the LMRA³⁹ leads to the conclusion that the option of recognising pursuant to Article 34 of the TAO a compulsory mortgage established on behalf of a public law creditor as a joint mortgage can be reasonably rejected.

5. Compulsory mortgage as an enforcement measure in court jurisprudence

The legal nature of a compulsory mortgage has been analysed on multiple occasions and gave rise to controversy in the decisions of courts, with two differing jurisprudence approaches evolving. According to the historically earlier approach, compulsory mortgage is an enforcement measure in court enforcement proceedings. To justify this statement, it is noted that the coercive nature of the mortgage and the fact that it is based on a writ of execution suggest adopting a concept in which compulsory mortgage is classified as an enforcement measure. This concept has appeared for the first time in Supreme Court jurisprudence in a verdict of 29 January 1953 and has subsequently been upheld in later verdicts.⁴⁰ The verdict asserts that: “The norms on compulsory mortgage aim to establish a mortgage without or against the will of the creditor, following a decision of state authority, which means that they

³⁵ T. Czech wskazuje, że „Na podstawie art. 747 pkt 2 k.p.c. sąd może wydać postanowienie w sprawie ustanowienia hipoteki przymusowej nie tylko na nieruchomości, lecz także na użytkowaniu wieczystym i innych przedmiotach określonych w art. 65 ust. 2-3 u.k.w.h. T. Czech, [w:] *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz. Tom II. Hipoteka*, Warszawa 2022, art. 109, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587891035/688475/czech-tomasz-ksiegi-wieczyste-i-hipoteka-komentarz-tom-ii-hipoteka?pit=2023-01-14&cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-01-15 09:40). Zob. także: J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2022, s. 290.

³⁶ L. Etel., [w:] C. Kosikowski i inni, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 309; E. Zgierski, [w:] H. Dzwonkowi (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 334, R. Mastalski, [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 253-254; S. Babiarz, [w:] S. Babiarz i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 287-296.

³⁷ Hipoteka łączna w celu zabezpieczenia jednej wierzytelności obciąża więcej niż jedną nieruchomość właściciela. Wierzyciel może według swojego wyboru żądać zaspokojenia w całości lub w części z każdej nieruchomości z osobna lub ze wszystkich łącznie. Zob. S. Rudnicki, *Ustawa o księgach wieczystych Przepisy o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 250.

³⁸ Postanowienie SN z 27 października 2004 r., IV CK 142/04, Legalis nr 67719.

³⁹ Zgodnie z art. 1111 ust. 1 u.k.w.h., jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, łączne obciążenie kilku nieruchomości hipoteką przymusową jest niedopuszczalne, chyba że nieruchomości te są już obciążone inną hipoteką łączną albo stanowią własność dłużników solidarnych. Jak wynika z tej regulacji, źródłem powstania hipoteki przymusowej są jedynie sytuacje w niej wskazane oraz art. 76 ust 1 u.k.w.h. Wyróżniamy się więc: – hipotekę łączną, która powstaje z mocy prawa na podstawie art. 76 ust. 1 u.k.w.h. – w przypadku podziału nieruchomości hipoteka obciążająca nieruchomość obciąża wszystkie nieruchomości utworzone przez podział, – hipotekę łączną umowną na podstawie art. 76 ust. 1 u.k.w.h., – hipotekę przymusową łączną na podstawie art. 111 u.k.w.h., gdy już wcześniej nieruchomości obciążone były hipoteką łączną lub stanowią własność dłużników solidarnych.

⁴⁰ Orzeczenie SN z 29 stycznia 1953 r., II C 2520/52 (OSN 1954, nr 2, poz. 34).

clearly have the nature of enforcement norms.”⁴¹ This suggests that proceedings related to entering a compulsory mortgage should be treated as enforcement proceedings.

In later jurisprudence, the Supreme Court analysed the legal norms contained in provisions regulating proceedings to enter a compulsory mortgage and explicitly noted that “proceedings to enter a compulsory mortgage constitute enforcement proceedings, since norms concerning compulsory mortgage clearly have the nature of enforcement norms.”⁴² In a resolution concerning the entry of a compulsory mortgage on real estate owned jointly by the taxpayer and his spouse in order to secure tax liabilities, the Supreme Court slightly modified its position, noting that: “proceedings to enter a compulsory mortgage in a land and mortgage register should be treated as enforcement proceedings,” while “a compulsory mortgage acts as a special, widely understood enforcement measure.” At the same time, in justifying its position the Court noted that “proceedings to enter a compulsory mortgage are conducted on the basis of Code of Civil Procedure provisions that regulate land and mortgage register proceedings. (...) Establishing a compulsory mortgage is not a method of enforcement, nor does it result in enforcing a claim, but rather in securing the fulfilment of an obligation.”⁴³ Subject literature has also featured positions that approved of classifying a compulsory mortgage as an enforcement measure, stressing that a compulsory mortgage “acts as a special kind of enforcement measure (...) whose purpose is to ensure the fulfilment of a debt established by a writ of execution.”⁴⁴

6. Compulsory mortgage as a security measure in court jurisprudence

According to the second, historically later jurisprudence approach that came to predominate in recent years and is considered accurate in the view of the author, compulsory mortgage does not constitute an enforcement measure and is not an enforcement method. The proponents of this contrary approach argue that since the purpose of compulsory mortgage is to protect the creditor by guaranteeing satisfaction from the object of mortgage regardless of who is the owner of the mortgaged real estate, such mortgage is a security measure. The accuracy of

⁴¹ Orzeczenie SN z 29 stycznia 1953 r., II C 2520/52, OSNCK 1954, nr 2, poz. 34, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520211220?cm=DOCUMENT> (dostęp: 2023-01-13 14:08), podobnie: postanowienie SN z 28 marca 1995 r., I CR 2/95, niepubl.

⁴² Postanowienie SN z 12 czerwca 1997 r., III CKN 72/97, Pr.Gosp. 1997, nr 10, poz. 12. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520124188?cm=DOCUMENT> (dostęp: 2023-01-13 14:29).

⁴³ Uchwała SN z 8 października 2003 r., III CZP 68/03, OSNC 2004, nr 12, poz. 191. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520174569?cm=DOCUMENT> (dostęp: 2023-01-13 14:53); postanowienia SN: z 12 czerwca 1997 r., III CKN 72/97, LEX nr 30492; z 23 stycznia 2004 r., III CK 245/02, LEX nr 567997; z 13 kwietnia 2005 r., V CK 598/04, LEX nr 1111039; z 22 czerwca 2005 r., III CK 675/04, LEX nr 177211; z 27 maja 2010 r., III CZP 27/10, OSNC-ZD 2011/A, poz. 7; z 9 stycznia 2013 r., III CSK 69/12, OSNC 2013/7-8, poz. 93; z 17 kwietnia 2013 r., I CSK 433/12, OSNC-ZD 2014/A, poz. 20; zob. też wyrok TK z 10 lipca 2012 r., P 15/12, OTK-A 2012/7, poz. 77.

⁴⁴ P. Drapała, *Ustanowienie...*, s. 63; J. Ignatowicz, J. Wasilkowski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. II, s. 778-779; K. Piasecki, *Księgi...*, s. 198; R. Polak, K. Scheuring, *Hipoteka...*, s. 79; S. Rudnicki, S. Rudnicki, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 284; S. Rudnicki, *Hipoteka jako zabezpieczenie wierzytelności*, Warszawa 2006, s. 131; A. Makowiec, *Hipoteka przymusowa jako forma zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 14(4), s. 133-134.

this view is supported by court jurisprudence appearing in recent years. In a decision of 23 June 2005, the Supreme Court noted that recognising a compulsory mortgage as an enforcement measure “is prevented primarily by the fact that a mortgage is not aimed at satisfying the creditor and is not a condition for initiating enforcement from real estate, and the land and mortgage court does not act as an enforcement authority. Article 65, item 1 of the LMRA defines compulsory mortgage like any other mortgage, not as an enforcement measure, but a security measure. Likewise, the provision of Article 747, point 2 of the CCP treats it as one of the methods of securing pecuniary claims and not an enforcement measure. It is also telling that a detailed regulation of compulsory mortgage in tax proceedings to which the case refers is found in a Tax Ordinance Act chapter entitled ‘Securing the fulfilment of tax obligations.’”⁴⁵

The above position has been upheld in subsequent verdicts, and the Supreme Court explicitly underlined that ‘establishing a compulsory mortgage is not an enforcement measure or method of enforcement,’⁴⁶ while “a compulsory mortgage is not a kind or method of enforcement, but a security measure that facilitates enforcement.”⁴⁷ In justifying its position, the Supreme Court stated that “due to the effects caused by an entry of a compulsory mortgage, it acts merely as a security measure that makes it easier for the creditor to conduct effective enforcement from real estate (...) in particular by bestowing the privileges of a mortgage creditor resulting from relevant provisions. Entering a compulsory mortgage cannot therefore be considered as initiation of enforcement or a measure allowing enforcement proceedings to be initiated.”⁴⁸

The arguments put forward by the proponents of the two opposing jurisprudence currents described above compel us to firmly reject the concept of recognising compulsory mortgage as an enforcement measure in court and administrative enforcement proceedings. A compulsory mortgage, whose essence consists in the mortgage being established without the knowledge or even against the will of the obliged party, is a measure securing a debt if an obligation is not performed voluntarily. The mortgage is established in examination proceedings before a common court, regardless of whether the basis for establishment is a court or administrative writ of execution.

Recognising the position that classifies compulsory mortgage among security measures, including administrative security measures, as accurate, a number of arguments must be

⁴⁵ Postanowienie SN z 23 czerwca 2005 r., II CK 92/05, LEX nr 180869. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/520274565?cm=DOCUMENT> (dostęp: 2023-01-14 23:27). Zob. także: postanowienie SN z 17 listopada 2011 r., IV CSK 20/11, LEX nr 1147771, gdzie wskazano: „Przepis art. 65 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (jedn. tekst: Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm. - dalej jako u.k.w.h.) określa hipotekę przymusową tak jak każdą hipotekę, nie jako środek egzekucyjny ale jako środek zabezpieczenia.”

⁴⁶ Postanowienie SN z 21 sierpnia 2013 r., II CSK 17/13, LEX nr 1460952, M. Krudysz, *Hipoteka przymusowa jako środek egzekucyjny*, LEX/el. 2015. <https://sip.lex.pl/#/publication/419692785/krudysz-marcin-hipoteka-przymusowa-jako-srodek-egzekucyjny?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-01-14).

⁴⁷ Postanowienie SN z 12 lutego 2014 r., IV CSK 275/13, LEX nr 1441195.

⁴⁸ Tamże.

mentioned. First, the normative contents of the definition of mortgage found in Article 65, item 1 of the LMRA suggests that the purpose for which a mortgage is established is to secure a designated debt resulting from a specific legal relationship, which makes it clear that compulsory mortgage cannot be classified as an enforcement measure.

Second, a similar conclusion can be derived from provisions listing security measures in court proceedings, tax proceedings and enforcement proceedings in administration. In each case, the legislator has classified compulsory mortgage as a security instrument (Article 34 of the TAO and Article 164, item 2 of the EPAA).

Third, when justifying the correctness of classifying compulsory mortgage as a security measure, one must refer to the comparison of essence, contents and purpose of administrative enforcement measures and administrative security measures. Administrative security measures listed in the contents of Article 1a, point 12 of the EPAA are an expression of state compulsion directed against the obliged party named in the writ of execution in order to cause the compulsory fulfilment of obligations subject to administrative enforcement. Administrative security measures, on the other hand, while also being compulsory measures directed against individual assets of the obliged party, do not and can not lead to compulsory fulfilment of the secured obligations. The essence and purpose of these measures is to secure the fulfilment of obligations if lack thereof could hinder or prevent enforcement.⁴⁹ Pursuant to Article 33 of the TAO, security for fulfilment of tax obligations may be established if there is a justified concern that they will not be fulfilled, in particular when the taxpayer consistently fails to pay obligations of a public law nature falling due or performs actions to dispose of the taxpayer's property to hinder or prevent enforcement. Security is "an instrument to protect the public law creditor in administrative enforcement and is meant to ensure its effectiveness,"⁵⁰ while security measures, including compulsory mortgage, guarantee protection to the creditor regardless of changes in the right of ownership of the encumbered real estate.

Establishing a compulsory mortgage that secures the fulfilment of tax obligations does not lead to execution of the decision underlying the mortgage, which results directly from the contents of Article 239i of the TAO, according to which establishing a compulsory mortgage is not execution of a decision. The fact that a compulsory mortgage is not established on request of the creditor based on, among others, a writ of execution cannot be used to justify the incorrect classification of such mortgage as an enforcement measure. This is denied by the contents of

⁴⁹ Zgodnie z art. 154 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny dokonuje zabezpieczenia należności pieniężnej lub wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym, jeżeli brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić egzekucję, w szczególności jeżeli stwierdzono: brak płynności finansowej zobowiązanego, unikanie wykonania przez zobowiązanego obowiązku przez nieujawnianie zobowiązań powstających z mocy prawa lub nierzetelne prowadzenie ksiąg podatkowych, dokonywanie przez zobowiązanego wyprzedaży majątku, niezłożenie oświadczenia, o którym mowa w art. 39 § 1 o.p., mimo wezwania do jego złożenia albo niewykazanie w złożonym oświadczeniu wszystkich rzeczy lub praw podlegających ujawnieniu.

⁵⁰ A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015, s. 15.

Article 35, item 2 of the EPAA, according to which, when enforcement proceedings are suspended due to objections brought by the obliged party, the authority may, either on its own or on request of the creditor, establish security based on a writ of execution. Compulsory mortgage is neither a kind nor a method of enforcement. Likewise, its result is not enforcing a claim, but securing the fulfilment of an obligation. Therefore, a mortgage is a measure securing a designated debt. A similar position can be found in numerous verdicts of the Supreme Court⁵¹ and in literature.⁵²

7. The basis for establishing a compulsory mortgage

In seeking the basis for establishing a compulsory mortgage, one must refer to regulations found in the EPAA and TAO. The provisions contained in Articles 34 and 35 of the TAO are special regulations and, without applying the provisions found in the LMRA, would be incomplete and riddled with numerous gaps.⁵³ Hence, it is necessary to refer to the contents of Articles 109 and 110 of the LMRA, pursuant to which a compulsory mortgage can be obtained based on a writ of execution, decision of the court to grant security, decision of a public prosecutor, administrative decision, even if not final, if so provided for in regulations, a security document or order of security referred to in Article 3, point 1 of the Act of 11 October 2013 on mutual assistance for the recovery of taxes, customs duties and other amounts of money due,⁵⁴ and an order of security specified in provisions on enforcement proceedings in administration. The contents of the cited provision suggests that the basis for entering a compulsory mortgage is, among others, an administrative decision, which means that the institution under consideration is used as a measure securing pecuniary liabilities, including tax obligations, if such a solution is provided for in special provisions.

An administrative decision, as a document underlying the establishment of a compulsory mortgage, has been mentioned in Article 35 of the TAO, which is a special provision in the meaning of Article 110 of the LMRA. In the contents of the cited provision, the legislator has directly enumerated the kinds of administrative decisions that serve as a security document. These include served administrative decisions which: 1) establish the existence of a tax obligation, 2) determine the amount of a tax obligation, 3) determine the amount of interest for

⁵¹ Uchwała SN (7) z 10 października 2014 r., III CZP 28/14, OSNC 2015/2, poz. 14; postanowienia SN z: 23 czerwca 2005 r., II CK 92/05, LEX nr 180869; 5 października 2011 r., IV CSK 606/10, LEX nr 1129158; 12 października 2012 r., IV CSK 104/12, LEX nr 1232620; 24 października 2012 r., III CZP 53/12, LEX nr 1254690; 10 lipca 2013 r., V CSK 409/12, LEX nr 1375508; 24 października 2013 r., IV CSK 20/13, LEX nr 1389011; 7 marca 2014 r., IV CSK 322/13, LEX nr 1477452; 7 listopada 2014 r., IV CSK 76/14, LEX nr 1583511; 28 stycznia 2015 r., II CSK 164/13, LEX nr 1659220; 14 stycznia 2016 r., IV CSK 205/15, LEX nr 1994282; 27 kwietnia 2018 r., IV CSK 181/17, LEX nr 2497615; 12 listopada 2020 r., III CSK 32/18, LEX nr 3080069; postanowienie SN z 27 kwietnia 2018 r., IV CSK 181/17.

⁵² P. Bojarski, K. Schmidt, *Charakter prawny tytułu...*, s. 11-13; H. Ciepla, [w:] H. Ciepla, E. Bałan-Gonciarz, *Ustawa...*, s. 168-169; J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo...*, s. 288, przypis 40; S. Kostecki, [w:] *Kodeks...*, s. 1354; J. Pisuliński, *Hipoteka kaucyjna...*, s. 197-198; J. Pisuliński, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 4, Warszawa 2021, s. 533; J. Pisuliński, [w:] *Ustawa...*, s. 1113; B. Przyniczka, [w:] *Ustawa...*, s. 925-926; M. Sychowicz, *O charakterze...*, s. 256 i n.

⁵³ M. Kalinowski, *Hipoteka zabezpieczająca należności podatkowe*, PPod2002, nr 5, s. 44, B. Brzeziński, [w:] M. Morawski, *Hipoteka przymusowa zabezpieczająca zobowiązania podatkowe*, Mon.Pod. 2001, nr 7, s. 30.

⁵⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2157.

delay, 4) impose tax liability on a tax remitter or tax collector, 5) impose tax liability on a third party, 6) impose tax liability on an heir, 7) determine the amount of refunded tax. The list of administrative decisions that are the basis for establishing a compulsory mortgage, found in Article 35 of the TAO, is a closed list, which means that no other administrative decision except those enumerated above justifies entering such a mortgage into the land and mortgage register.

The essential issue is to determine whether in the light of regulation contained in the cited provision, the decision on security specified in Article 34 may form the basis for establishing a compulsory mortgage. Analysing the listed normative bases leads to the conclusion that it is not possible to approve of the position advanced in literature which suggests that a decision on securing a tax obligation is a kind of decision (referred to in Article 35, item 2, point 1, subpoints a) and b) of the TAO) that establishes the existence or determines the amount of tax obligation.⁵⁵ Adopting as reasonable the position that entering a compulsory mortgage based on a decision on security is inadmissible is supported by two main arguments. First, such decision has not been listed in Article 34 of the TAO which is a special provision referred to in Article 110 of the LMRA. Second, the decision cannot be used as a basis for entering a mortgage due to its temporary character. Both legal theory⁵⁶ and jurisprudence⁵⁷ state that such a decision is a peculiar legal instrument which sets the tax amount in a provisional way⁵⁸ and is used by the tax authority to settle the question of securing tax obligations in the course of tax or inspection proceedings.⁵⁹ Jurisprudence of the SAC notes that the decision has a constitutive character and grants the creditor a right to temporary protection. The main purpose of this decision, as stressed by the Supreme Administrative Court, is to “establish a guarantee that future enforcement of a tax obligation will be effective in cases when a reasonable concern of not performing such tax obligation is demonstrated, which requires plausibility that a taxpayer will, due to their economic situation, be unable to pay the due tax.”⁶⁰

The legislator imposed on the tax authority an obligation to serve the decision as a condition for entering a compulsory mortgage. This solution is evident, because only an administrative decision correctly served to the addressee becomes part of legal relationships and causes

⁵⁵ S. Babiarz, [w:] S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 329. Wyrok NSA z 31 maja 2022 r., I FSK 42/22, LEX nr 3382629.

⁵⁶ Z. Leoński, [w:] R. Hauser, Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995, s. 221; S. Babiarz, [w:] S. Babiarz i in., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 222.

⁵⁷ Wyrok NSA z 25 czerwca 1997 r., SA/Lu 190/96, niepubl.

⁵⁸ M. Masternak, *Postępowanie w sprawie zabezpieczenia zobowiązania podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2000, nr 1.

⁵⁹ Zob. H. Dzwonkowski, *Problematyczne elementy konstrukcji jurysdykcyjnego zabezpieczenia i wygasania zabezpieczenia zobowiązań podatkowych*, [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, red. K. Świąch, A. Zalcewicz, Szczecin 2005, s. 53.

⁶⁰ Wyroki NSA: z 10 stycznia 2017 r., I FSK 1980/16, z 10 listopada 2015 r., II FSK 2725/13, publ. CBOSA, z 11 marca 2021, I FSK 1124/18, z 22 kwietnia 2021, I FSK 1124/18, z 9 marca 2021r., I FSK 891/18, z 18 maja 2022 r., III FSK 572/21; wyroki TK: z 20 grudnia 2005 r., SK 68/03, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 138; z 8 października 2013 r. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A /2013, poz. 97.

legal effects. The said obligation to serve the decision is a necessary condition for making the entry, and hence its fulfilment is examined by the land and mortgage register court.⁶¹

The basis for establishing a compulsory mortgage, in addition to the administrative decisions mentioned in Article 35, item 2, point 1 of the TAO, includes administrative writs of execution or orders on security, if they can be issued based on provisions on enforcement proceedings in administration without rendering the decisions, listed in the provision cited above, which are an independent basis for making an entry.⁶² Both the administrative writ of execution and order on security have the nature of a strictly formalised official act and are issued by the enforcement authority, with the provision that a writ of execution forms the basis for initiating enforcement proceedings, while an order on security is the basis for initiating security proceedings. Since, pursuant to Article 33d of the TAO, executing a security decision referred to in Article 33 of the TAO occurs pursuant to EPAA provisions, the basis for establishing a compulsory mortgage when the tax authority has issued a security decision will be the order on security issued pursuant to Article 156 of the EPAA, to which the enforcement authority attached a clause on accepting the security for execution.

When the basis for entry is to be an administrative writ of execution issued on the basis of Article 27, item 1 of the EPAA, then pursuant to point 10 of that Article the enforcement authority should likewise supplement it with a clause on directing the writ to administrative enforcement. On the other hand, serving a writ of execution and order on security prior to submitting a request to enter a compulsory mortgage is not obligatory. The solution discussed above is the consequence of the specific nature of enforcement and security proceedings, whose essential element is the use of compulsory measures in order to cause (in case of enforcement) or secure the fulfilment of an obligation. For this reason, serving a writ of execution and order on security occurs simultaneously with the application of, respectively, an enforcement measure or security measure.⁶³

An administrative writ of execution issued against a taxpayer may not serve as a basis for entering a compulsory mortgage on real estate which is owned jointly by a taxpayer and their spouse.⁶⁴ Establishing a compulsory mortgage on such real estate leads to limiting the right of ownership of a person who is not bound by a tax obligation. To protect the interests of that person, it is therefore necessary to assume that in such case in order to establish a compulsory

⁶¹ S. Babiarz, [w:] B. Dauter, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, S. Babiarz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. XI, Warszawa 2019, art. 35. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587546947/591651/> babiarz-stefan-i-in-ordynacja-podatkowa-komentarz-wyd-xi?cm=URELATIONS (dostęp: 2023-01-15).

⁶² W. Stachurski, [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz. Tom I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk*, red. L. Etel, Warszawa 2022, art. 35. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587887724/685164/etel-leonard-red-ordynacja-podatkowa-komentarz-tom-i-zobowiazania-podatkowe-art-1-119-zzk?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-01-15).

⁶³ Zgodnie z art. 32. u.p.e.a. organ egzekucyjny lub egzekutor, przystępując do czynności egzekucyjnych, doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, o ile nie został wcześniej doręczony.

⁶⁴ Wyrok SN z 18 marca 2005 r., III CZP 3/05.

mortgage on real estate it is necessary to issue a writ of execution against both the obliged party and the spouse. One must therefore share the view expressed for years in literature that “If [...] a writ of execution issued against both spouses is required to conduct enforcement from assets owned jointly by the obliged party and their spouse, it appears that to enter a compulsory mortgage it is necessary to issue a writ of execution naming both spouses.”⁶⁵

Jurisprudence is uniformly supporting the view that a compulsory mortgage can be established on the basis of a document issued against all persons listed in the land and mortgage register as owners of the real estate.⁶⁶ Several documents on which an entry is based can be used to establish a single compulsory mortgage to secure multiple debts, provided that they are due to the same creditor.⁶⁷

A final judgement which takes into account the suit of a creditor against a third party pursuant to Article 527 of the Civil Code does not form a basis for entering a compulsory mortgage referred to in Article 109 item 1 of the LMRA, which encumbers the real estate of a third party acquired by means of a transaction later declared ineffective.⁶⁸

8. Legal structure of the public law compulsory mortgage (tax mortgage)

A public law compulsory mortgage, as a limited property right, arises due to a constitutive entry in the land and mortgage register (Article 35 of the TAO) in examination proceedings before a common court pursuant to the provisions of Articles 626¹-626¹³ of the CCP, on the basis of a request of a public law creditor and documents specified in Article 110 of the LMRA and Article 34, item 1 of the TAO. SAC jurisprudence stresses that “the special provisions referred to in Article 110 of the Land and Mortgage Register Act are Articles 34-39 of the Tax Ordinance Act, in which compulsory mortgage used to secure tax obligations has been regulated. (...) A compulsory mortgage arises on request of a creditor in possession of a public authority act that declares the existence of a pecuniary debt and makes the mortgage independent of the will of the owner of the mortgaged object.”⁶⁹ The legal title listed in Article 110 of the LMRA,

⁶⁵ M. Dąbek, *Hipoteka przymusowa na nieruchomości będącej majątkiem wspólnym małżonków jako forma zabezpieczenia należności z tytułu podatków*, „Radca Prawny” 2009, nr 6, s. 12-15. Podobnie wskazywał M. Kalinowski, wskazując, że „gdy zobowiązany jest podatnik, hipotekę podatkową będzie można ustanowić również na nieruchomości objętej współwłasnością łączną, w tym również wspólnością majątkową małżeńską. Dla dokonania wpisu tej hipoteki nie będzie konieczne uzyskiwanie klauzuli wykonalności przeciw małżonkowi, lecz wystarczy jeden z tytułów wymienionych w art. 35 o.p., skierowany do podatnika. M. Kalinowski, *Hipoteka podatkowa*, PP 2003, nr 9, s. 51-56.

⁶⁶ Postanowienia SN z: 17 kwietnia 2013 r., I CSK 433/12, LEX nr 1341645; 9 stycznia 2013 r., III CSK 69/12, LEX nr 1293964 oraz uchwały SN z: 24 lutego 2004 r., III CZP 121/03, LEX nr 83404; 8 października 2003 r., III CZP 68/03, LEX nr 80873.

⁶⁷ Postanowienia SN z: 17 marca 2011 r., IV CSK 312/10, LEX nr 784970; 10 lutego 2011 r., IV CSK 349/10, LEX nr 846602; 9 grudnia 2009 r., IV CSK 224/09, LEX nr 619644; 2 lipca 2004 r., II CK 421/03, LEX nr 174137; I. Heropolitańska, [w:] I. Heropolitańska, A. Tułodziecka, K. Hryców-Mycka, P. Kuglarz, *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece oraz przepisy związane. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 482. Odmienne stanowisko reprezentuje E. Gniewek, *Współczesny model hipoteki – zasadnicze zręby konstrukcji*, MoP 2011, nr 4, s. 184 oraz J. Pisuliński, [w:] *Ustawa o księgach...*, red. J. Pisuliński, art. 109, nt 24.

⁶⁸ Wyrok SN z 12 listopada 2020 r., III CSK 32/18; postanowienie SN z 13 czerwca 2019 r., V CSK 152/18.

⁶⁹ Wyrok NSA z 18 lipca 2013 r., II FSK 2302/11, LEX nr 1557912; wyrok WSA w Opolu z 4 kwietnia 2014 r., I SA/Op 568/13, LEX nr 1457425.

and in the case under consideration the decision determining the amount of tax obligation and the will of the creditor expressed in the request, are of decisive importance. Initiating administrative enforcement proceedings is not necessary for a tax mortgage to arise, because the mortgage may be established on the basis of decision issued in tax proceedings or an order on security. A writ of execution, as the basis for entering a tax mortgage, is only one of many documents underlying the constitutive entry of a mortgage in the land and mortgage register.⁷⁰ Both the entry request and the request to strike out a tax mortgage does not require the tax authority to make a resolution in the form of a decision. The only documents required by legal provisions in connection with a request to enter or strike out a tax mortgage is the request of the creditor made in accordance with the LMRA.⁷¹

Upon entering, a tax mortgage causes substantive law effects, including effects of a guarantee nature, with respect to tax liabilities. Analysing the above EPAA provisions and regulations as regards prerequisites for issuing a writ of execution and order on security leads to the conclusion that, since different documents can serve as the basis for establishing a compulsory mortgage, as a natural consequence the possibility of issuing such documents can be justified by different prerequisites. The aptness of this conclusion is confirmed by the contents of normative regulations containing the prerequisites for issuing documents that serve as a basis for entering a tax mortgage, i.e. an administrative decision based on Article 35, item 2, point 1 of the TAO, writ of execution based on Article 35, item 2, point 2 of TAO in connection with Article 6, item 1 and Article 27 of the EPAA, and order on security based on Article 154, Article 155, Article 156 and Article 164, item 1, point 2 of the EPAA. It should be stated that, while in case of establishing a compulsory mortgage on the basis of an administrative decision issued in the course of tax proceedings and on the basis of a writ of execution the security refers to an existing public law debt, since the obligation of the taxpayer has been established or determined, in case of entry of mortgage on the basis of an order on security this does not always happen. A security may be established also before the deadline for payment of a pecuniary liability or before the fulfilment of a non-pecuniary obligation, or may refer to future periodic considerations.

The basis for securing an existing tax obligation are circumstances which justify the assessment of the tax authority that lack of security might hinder or prevent the enforcement, in particular when the following are discovered: lack of financial liquidity of the obliged party, avoidance of fulfilling a duty by the obliged party by not disclosing obligations arising by

⁷⁰ Wyrok WSA w Opolu z 4 kwietnia 2014 r., I SA/Op 568/13, LEX nr 1457425. Podobnie Sąd Najwyższy w postanowieniu z 12 października 2012 r., IV CSK 104/12, w którym wskazał, że za błędny należy uznać pogląd, zgodnie z którym hipotekę przymusową, której podstawą jest administracyjny tytuł wykonawczy, można ustanowić tylko wówczas, gdy została wszczęta egzekucja administracyjna, a wnioskodawca przedłoży dowód wszczęcia tej egzekucji (doręczenia tytułu wykonawczego); postanowienie SN z 12 października 2012 r., IV CSK 104/12, LEX nr 1232620

⁷¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 25.01.2008 r., I SA/Wr 1528/07, LEX nr 492007.

operation of law or unreliable keeping of tax books, selling out assets by the obliged party, failure to submit the statement referred to in Article 39 item 1 of the TOA despite being called to do so or failure to list in a submitted statement all things or rights subject to disclosure. In jurisprudence, it is stressed that “a prerequisite for issuing a decision securing a tax obligation or tax arrears with assets of the taxpayer is, on one hand, determining the approximate amount of such obligation which is the object of proceedings to determine its amount, and on the other the existence of justified concern that the tax obligation may not be fulfilled.”⁷² Securing a tax obligation before the amount of pecuniary liability is established or determined occurs on the basis of an order on security mentioned in Article 155 of the EPAA, if lack of such security might hinder or prevent effective enforcement and is allowed by separate provisions.

A tax mortgage arises following a constitutive entry in the land and mortgage register made by a court in land and mortgage proceedings on the basis of an administrative decision, writ of execution or order on security. The object of land and mortgage proceedings is a case with a civil law nature, which means that both establishing and striking out a compulsory mortgage is a civil law case.⁷³ The substantive law character of a compulsory mortgage leads to a change in the contents of subjective rights disclosed in the land and mortgage register⁷⁴ and equips the mortgage creditor with an absolute right effective towards every current owner of the real estate, with preference over personal debtors, regardless of changes in the right of ownership,⁷⁵ a right that affects the priority of mortgages.

The legal structure of public law compulsory mortgage has a peculiar character, because its essence encompasses two legal relationships, of which has a public law and the other a private law nature. The first relationship, i.e. the legal relationship of tax obligation,⁷⁶ results from a tax obligation and consists in the obligation of the taxpayer to pay a tax liability to a public law entity. The other legal relationship, of a strictly civil and property law nature, binds the mortgage creditor (State Treasury or local government unit) and every current owner of the encumbered real estate. It consists on one hand in the right of the mortgage creditor to obtain satisfaction from the object of the mortgage through court or administrative enforcement, and on the other the obligation of the real estate owner to “suffer” compulsive enforcement measures directed against the object of security (Article 65, item 1 of the LMRA and Article 306, item 1 of the Civil Code). The existence of a double legal relationship in the public law compulsory mortgage structure leads to the conclusion that the public law entity appears simultaneously in two roles.

⁷² Wyrok WSA w Warszawie z 4 kwietnia 2013 r., VIII SA/Wa 1017/12, LEX nr 1317425, wyrok WSA w Poznaniu z 10 października 2008 r., I SA/Po 599/08, LEX nr 508802.

⁷³ Wyrok WSA w Olsztynie z 8 kwietnia 2021 r., I SA/OI 774/20, LEX nr 3162542. Wskazano w nim, że „Zgoda na wykreślenie hipoteki jako sprawa cywilna. TEZA aktualna Pokaż tezę w uzasadnieniu Sprawa obejmująca żądanie wyrażenia zgody na wykreślenie hipoteki należy do spraw cywilnych i w związku z tym nie może być rozpatrzona przez NUS na podstawie przepisów o charakterze administracyjnym.”

⁷⁴ Postanowienie SN z 19 lutego 2021 r., III CSK 33/21.

⁷⁵ M. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012, s. 261.

⁷⁶ P. Borszowski, *Elementy stosunku prawnego zobowiązania podatkowego*, Zakamycze 2004.

First, it is a public law creditor with competences that grant not only the right, but also the obligation to apply compulsory measures in order to secure the fulfilment of a tax obligation. Second, the entity is also a mortgage creditor. Article 65 LMRA grants to the mortgage creditor two principal rights, namely the priority of satisfaction from real estate before personal creditors and the effectiveness of security towards every current owner of the real estate. The contents of the right of the mortgage creditor is the possibility to obtain satisfaction from the object of mortgage from every current owner through court or administrative execution, regardless of changes of the right of ownership. The taxpayer who is the owner of the real estate is at the same time a personal debtor obliged to pay the tax liability and a limited debtor as long as they continue to own the encumbered real estate. Disposing of the object of a compulsory mortgage imposes on the purchaser a passive obligation to “suffer” the possibility of satisfying the public law creditor from encumbered real estate through enforcement from real estate. When a compulsory mortgage is established, every current real estate owner does not automatically become a debtor, which means that they are always liable for the debt of another secured by the encumbered real estate. However, as a limited debtor, the purchaser of an encumbered real estate becomes at the same time a participant of administrative enforcement, which means that they should be equipped with protective measures by the legislator.

The right of the mortgage creditor specified in one of the documents serving as a basis for establishing a compulsory mortgage is matched by the passive obligation of every current owner of real estate to suffer the compulsory measures aimed at satisfaction from the object of mortgage. The list of entitled entities in the compulsory mortgage scheme is limited. Pursuant to Article 34 of the TOA, a mortgage creditor may be the State Treasury or local government unit. The source of obligation to be secured is a tax obligation, while under a tax mortgage, the consequences of an emerging tax obligation affect an entity that does not need to be the taxpayer (if the taxpayer has disposed of real estate). In the above case, the purchaser of real estate will be liable for the debt of another, which means that this liability has the nature of a guarantee. In light of the above tax mortgage scheme, the taxpayer as an entity on which the duty to pay tax as a result of tax obligation has been imposed is also the entity obliged to suffer enforcement from the encumbered real estate as long as they remain its owner. Upon disposal of the encumbered property, this obligation passes together with the thing disposed of to the purchaser of real estate, while the taxpayer is liable towards the creditor on account of the tax obligation with all their property. Liability for tax obligations is also extended to taxpayers, tax remitters, tax collectors as well as legal successors or third parties⁷⁷ on account of tax obligations which arose in the manner provided for in Article 21,

⁷⁷ Na podstawie art. 107 § 1 o.p. w przypadkach i w zakresie przewidzianych w niniejszym rozdziale za zaległości podatkowe podatnika odpowiadają całym swoim majątkiem solidarnie z podatnikiem również osoby trzecie. § 1a. Osoby trzecie odpowiadają całym swoim majątkiem solidarnie z następcą prawnym podatnika za przejęte przez niego zaległości podatkowe.

item 1, point 2 of the Tax Ordinance Act, and also on account of tax arrears which constitute the revenue of the State Treasury and local government unit and interest on late payment of such arrears. The list of third parties liable for tax obligations results from Articles 107-119 of the Tax Ordinance. The condition for their liability is a decision issued by the tax authority that holds a third party liable for taxes. The decision also determines, in accordance with Article 34 and Article 35 of the TOA, the possibility of encumbering the real estate of a third party with compulsory mortgage. Since tax provisions extend the group of entities liable for tax obligations, it should be assumed that a public law compulsory mortgage may be established also on real estate owned by one of these entities.

The object of compulsory mortgage according to Article 34 and Article 35 of the TOA includes: real estate, a fraction of real estate, if it constitutes the share of the taxpayer, real estate owned jointly by the taxpayer and their spouse, real estate owned jointly by partners of a civil partnership or a fraction of real estate owned jointly by partners of a civil partnership – on account of tax arrears of the partnership, perpetual usufruct together with buildings and furnishings on the usufructed land which are owned by the perpetual usufructuary or a share in that right, a cooperative member's right to residential premises or a share in that right, a debt secured with a mortgage, and a sea-going ship or sea-going ship under construction entered into the ship register. The list of property rights which may be the object of a compulsory mortgage is exhaustive, which means that it cannot be extended.⁷⁸

9. Effects of establishing a tax mortgage

The effects of establishing a tax mortgage are related to the effects of entering a right into the land and mortgage register and to the very nature of limited property rights. Since limited property rights are effective towards everyone due to their nature as absolute rights, the conclusion is that a compulsory mortgage is effective towards every purchaser of real estate. A constitutive entry of a compulsory mortgage changes the contents of substantive rights disclosed in the land and mortgage register and restricts the right of ownership by encumbering it with a limited property right. The entry creates a new substantive law compulsory mortgage relationship between the mortgage creditor who is simultaneously a creditor in the tax obligation relationship [and the real estate]. Based on this relationship, the creditor may seek satisfaction from real estate regardless of any changes in ownership and in preference over personal creditors of the real estate owner's.

⁷⁸ M. Kalinowski, *Hipoteka zabezpieczająca należności podatkowe*, PP 2002, nr 5, s. 44-50. Autor wskazuje, że „Przepisy art. 34 o.p. w sposób wyczerpujący wymieniają przedmiot hipoteki podatkowej. Wyluczają one zatem możliwość stosowania do niej art. 65 ustawy o księgach wieczystych i hipotece, w tym również art. 65 ust. 3, który do hipotek na innych prawach majątkowych niż nieruchomości nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów o hipotece na nieruchomości. [...] Wyluczona jest możliwość ustanowienia hipoteki podatkowej na ułamkowej części użytkowania wieczystego.”

The consequences of establishing a compulsory mortgage are set out by rules concerning rights in entries to land and mortgage registers, i.e. the principle of formal disclosure and principle⁷⁹ of substantive disclosure⁸⁰ which assume that details found in a land and mortgage register are universally known and credible. The legislator is protecting information contained in the land and mortgage register in a particular fashion through the institution of public credibility of land and mortgage registers contained in Article 5 of the LMRA, pursuant to which “if there is a discrepancy between the legal status of real estate disclosed in the land and mortgage register and the actual legal status, the contents of the land and mortgage register resolves the discrepancy in favour of the party that acquired the right of ownership or other property right through a legal transaction with a person entitled according to the land and mortgage register.”⁸¹

According to the principle of priority specified in Article 11 and Article 12 of the LMRA, a limited property right to real estate which is disclosed in the land and mortgage register has priority over an undisclosed right. The priority of limited property rights entered into the land and mortgage register is determined according to the moment from which the consequences of an entry are recognised. Rights entered on the basis of simultaneously submitted requests have equal priority.

It should be stressed that until 2007, a tax mortgage had a higher rank with respect to priority of satisfaction. Pursuant to the Article 36, item 1 of the TAO then in effect, a tax mortgage was effective towards every current owner of the object of mortgage and had priority of satisfaction over mortgages established to secure other liabilities. Since 3 December 2007 this provision, in the scope in which it granted priority of satisfaction to compulsory mortgages of the State Treasury and local government units securing tax obligations, tax arrears and interest for delay over mortgages established to secure other liabilities, has been considered incompatible with Article 32 of the Constitution of the Republic of Poland by a judgement of the Constitutional Tribunal of 26 November 2007.⁸²

10. Summary

The above analysis leads to the conclusion that a compulsory mortgage, as a pledge right of a property nature, being an accessory right related to the secured real estate, may serve as

⁷⁹ Zgodnie z art. 2 u.k.w.h. księgi wieczyste są jawne. Nie można zasłaniać się nieznaną jakością wpisów w księdze wieczystej ani wniosków, o których uczyniono w niej wzmiankę.

⁸⁰ Zgodnie z art. 3 u.k.w.h. domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym. Domniemywa się, że prawo wykreślone nie istnieje.

⁸¹ Na podstawie art. 6 u.k.w.h. rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni rozporządzeń nieodpłatnych albo dokonanych na rzecz nabywcy działającego w złej wierze. W złej wierze jest ten, kto wie, że treść księgi wieczystej jest niezgodna z rzeczywistym stanem prawnym, albo ten, kto z łatwością mógł się o tym dowiedzieć.

⁸² Dz. U. z 2007 r. Nr 225, poz. 1671.

an effective instrument securing the fulfilment of tax obligations in examination tax proceedings, as well as in administrative enforcement and securing proceedings. A compulsory mortgage is a method of securing pecuniary liabilities mentioned directly in Article 164, item 1, point 2 of the EPAA, serving to increase the guarantee of satisfying the creditor by the entity obliged to payment. Regardless of subjective changes in the right of ownership, a compulsory mortgage provides a stable security of fulfilling tax obligations. As a limited property right, a tax mortgage serves as an effective instrument securing the fulfilment of tax obligations, also at the stage of tax inspection, regardless of whether it is the taxpayer or a third party who is the owner of the real estate during enforcement proceedings. A public law compulsory mortgage, as an instrument securing the fulfilment of tax obligations, is known as a tax mortgage and has been regulated in a fragmentary fashion in Article 34 and Article 35 of the TAO. In the scope not regulated in these articles, compulsory mortgage is directly subject to the provisions of the LMRA, which means that it is an institution of civil law operating as security measure in the public law dimension. The foundation of establishing a tax mortgage is a tax obligation that imposes on the taxpayer a duty to pay tax to the State Treasury or local government unit. Establishing a tax mortgage has the effect of creating a double legal relationship between the mortgage creditor (public law creditor) and the debtor (taxpayer) in the private law dimension. This means that these parties are bound by a double legal relationship, namely the public law relationship resulting from the tax obligation and the rights of the mortgage creditor and obligations of the owner of the encumbered real estate resulting from the limited property right. The compulsory nature of a tax mortgage and its nature and guarantee effects make it attractive as a form of securing the fulfilment of tax obligations and allow it to be classified as one of the most effective institutional guarantees of performing duties resulting from tax obligations.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2023 r. poz. 146).
8. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2157, ze zm.).

Książki i artykuły naukowe:

1. Bałan-Gonciarz E., Ciepła H., *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz po nowelizacji prawa hipotecznego. Wzory wniosków o wpis. Wzory wpisów do księgi wieczystej*, Warszawa 2011.
2. Bojarski P., Schmidt K., *Charakter prawny tytułu wykonawczego, o którym mowa w art. 109 ustawy o księgach wieczystych i hipotece*, „Radca Prawny” 2012, nr 7-8.
3. Borszowski P., *Elementy stosunku prawnego zobowiązania podatkowego*, Kraków 2004.
4. Brzeziński B., [w:] M. Morawski, *Hipoteka przymusowa zabezpieczająca zobowiązania podatkowe*, „Monitor Podatkowy” 2001, nr 7.
5. Czech T., *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz. Tom II. Hipoteka*, Warszawa 2022.
6. Dalkowska A., *Pozycja prawna zobowiązanego w administracyjnym postępowaniu zabezpieczającym*, Sopot 2012.

7. Dąbek M., *Hipoteka przymusowa na nieruchomości będącej majątkiem wspólnym małżonków jako forma zabezpieczenia należności z tytułu podatków*, „Radca Prawny” 2009, nr 6.
8. Dzwonkowski H., *Problematyczne elementy konstrukcji jurysdykcyjnego zabezpieczenia i wygasania zabezpieczenia zobowiązań podatkowych*, [w:] *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, red. K. Świąch, A. Zalcewicz, Szczecin 2005.
9. Gniewek E., *Współczesny model hipoteki – zasadnicze zręby konstrukcji*, „Monitor Podatkowy” 2011, nr 4.
10. Godlewska M., *Hipoteka przymusowa w Ordynacji podatkowej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, nr 63.
11. Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2006.
12. Hauser R., Leoński Z., *Egzekucja administracyjna. Komentarz do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 1995.
13. Heropolitańska I., Tułodziecka A., Hryćków-Mycka K., Kuglarz P., *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece oraz przepisy związane. Komentarz*, Warszawa 2016.
14. Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.
15. Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963.
16. Kalinowski M., *Hipoteka podatkowa*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 9.
17. Kalinowski M., *Hipoteka zabezpieczająca należności podatkowe*, PP 2002, nr 5.
18. Kołodziej R., *Hipoteka przymusowa*, „Nieruchomości” 2010, nr 1.
19. Kopyściańska K., *Zabezpieczenie zobowiązań podatkowych hipoteką przymusową*, Wrocław 2015.
20. Krudysz M., *Hipoteka przymusowa jako środek egzekucyjny*, Lex Omega 2015 (el.).
21. Lewandowska I., *Hipoteka podatkowa*, „Vademecum Przedsiębiorcy i Podatnika” 1997, nr 4.
22. M. Dalkowska, *Realizacja hipoteki na wierzytelności hipotecznej (subintabulatu)*, [w:] A. Dalkowska (red.) *Nieruchomości wczoraj, dziś i jutro*, Warszawa 2021.
23. Makowiec A., *Hipoteka przymusowa jako forma zabezpieczenia wykonania zobowiązań podatkowych*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 14.
24. Mastalski M., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012.
25. Mastalski R., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011.
26. Mastalski R., *Prawo podatkowe a inne gałęzie prawa*, „Edukacja Prawnicza” 1994, nr 11.
27. Mastalski R., *Problemy stosowania prawa podatkowego*, „Edukacja Prawnicza” 1995, nr 3.

28. Masternak M., *Postępowanie w sprawie zabezpieczenia zobowiązania podatkowego*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2000, nr 1.
29. *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2011.
30. *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2018.
31. *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. S. Babiaryz, Warszawa 2013.
32. *Ordynacja podatkowa. Komentarz, t. I. Zobowiązania podatkowe. Art. 1-119zzk*, red. L. Etel, Warszawa 2022.
33. Pisuliński J., *Hipoteka kaucyjna*, Kraków 2002.
34. Polak R., Scheuring K., *Hipoteka i księgi wieczyste z komentarzem i wzorami pism*, Leszno 1995.
35. Rozmaryn S., *Prawo podatkowe a prawo prywatne w świetle wykładni prawa*, Lwów 1939.
36. Rudnicki S., *Hipoteka jako zabezpieczenie wierzytelności*, Warszawa 2008.
37. Rudnicki S., *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Przepisy o postępowaniu w sprawach wieczystoksięgowych. Komentarz*, Warszawa 2002.
38. Seweryn R., *O niektórych kontrowersjach wokół hipoteki przymusowej*, „Nieruchomości” 2012, nr 4.
39. Siwiec K., *Hipoteka przymusowa – wybrane zagadnienia*, „Nieruchomości” 2015, nr 2.
40. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1981, t. 3.
41. Sychowicz M., *O charakterze prawnym hipoteki przymusowej i postępowania o jej ustanowienie*, [w]: *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005.
42. *System prawa cywilnego*, red. W. Czachórski, t. 2, *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1977.
43. *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych w naruszeniu prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, red. A. Dalkowska, Lex Omega 2018 (el.).
44. *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Postępowanie wieczystoksięgowe. Komentarz*, J. Pisuliński (red.), Warszawa 2014.

Orzecznictwo:

1. Wyrok TK z 20 grudnia 2005 r., SK 68/03, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 138.
2. Wyrok TK z 10 lipca 2012 r., P 15/12, Legalis nr 492136.
3. Wyrok TK z 8 października 2013 r., SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 97.
4. Uchwała SN z 30 maja 1994 r., III CZP 72/94, Legalis nr 28659.

5. Uchwała SN z 8 października 2003 r., III CZP 68/03, Legalis nr 59191.
6. Uchwała SN z 24 lutego 2004 r., III CZP 121/03, Legalis nr 61432.
7. Uchwała SN z 18 marca 2005 r., III CZP 3/05, Legalis nr 67716.
8. Uchwała SN (7) z 10 października 2014 r., III CZP 28/14, Legalis nr 1062154.
9. Uchwała SN z 26 lutego 2021 r., III CZP 23/20, Legalis nr 2536489.
10. Orzeczenie SN z 29 stycznia 1953 r., II C 2520/52, Legalis nr 666518.
11. Wyrok SN z 12 listopada 2020 r., III CSK 32/18, Legalis nr 2496619.
12. Postanowienie SN z 5 lipca 1994 r., I CRN 83/94, Legalis nr 28718.
13. Postanowienie SN z 11 stycznia 1995 r., II CRN 149/94, Legalis nr 29048.
14. Postanowienie SN z 28 marca 1995 r., I CR 2/95, Legalis nr 29208.
15. Postanowienie SN z 12 czerwca 1997 r., III CKN 72/97, Legalis nr 242854.
16. Postanowienie SN z 23 stycznia 2004 r., III CK 245/02, Legalis nr 66272.
17. Postanowienie SN z 2 lipca 2004 r., II CK 421/03, Legalis nr 75487.
18. Postanowienie SN z 27 października 2004 r., IV CK 142/04, Legalis nr 67719.
19. Postanowienie SN z 13 kwietnia 2005 r., V CK 598/04, Legalis nr 243400.
20. Postanowienie SN z 23 czerwca 2005 r., II CK 92/05, LEX nr 180869.
21. Postanowienie SN z 9 grudnia 2009 r., IV CSK 224/09, Legalis nr 309970.
22. Postanowienie SN z 27 maja 2010 r., III CZP 27/10, Legalis nr 246676.
23. Postanowienie SN z 17 marca 2011 r., IV CSK 312/10, Legalis nr 427638.
24. Postanowienie SN z 5 października 2011 r., IV CSK 606/10, Legalis nr 443532.
25. Postanowienie SN z 17 listopada 2011 r., IV CSK 20/11, LEX nr 1147771.
26. Postanowienie SN z 12 października 2012 r., IV CSK 104/12, Legalis nr 561313.
27. Postanowienie SN z 24 października 2012 r., III CZP 53/12, Legalis nr 561668.
28. Postanowienie SN z 9 stycznia 2013 r., III CSK 69/12, Legalis nr 644687.
29. Postanowienie SN z 17 kwietnia 2013 r., I CSK 433/12, Legalis nr 735953.
30. Postanowienie SN z 10 lipca 2013 r., V CSK 409/12, Legalis nr 830588.
31. Postanowienie SN z 21 sierpnia 2013 r., II CSK 17/13, LEX nr 1460952.
32. Postanowienie SN z 24 października 2013 r., IV CSK 20/13, Legalis nr 877728.
33. Postanowienie SN z 12 lutego 2014 r., IV CSK 275/13, LEX nr 1441195.
34. Postanowienie SN z 7 marca 2014 r., IV CSK 322/13, Legalis nr 994618.
35. Postanowienie SN z 14 stycznia 2016 r., IV CSK 205/15, Legalis nr 1460665.
36. Postanowienie SN z 27 kwietnia 2018 r., IV CSK 181/17, Legalis nr 1781369.

37. Postanowienie SN z 13 czerwca 2019 r., V CSK 152/18, Legalis nr 1958742.
38. Postanowienie SN z 19 lutego 2021 r., III CSKP 33/21, Legalis nr 2533826.
39. Wyrok NSA (oddział w Lublinie) z 25 czerwca 1997 r., SA/Lu 190/96, CBOSA.
40. Wyrok NSA z 18 lipca 2013 r., II FSK 2302/11, LEX nr 1557912.
41. Wyrok NSA z 10 listopada 2015 r., II FSK 2725/13, publ. CBOSA.
42. Wyrok NSA z 10 stycznia 2017 r., I FSK 1980/16.
43. Wyrok NSA z 9 marca 2021 r., I FSK 891/18.
44. Wyrok NSA z 11 marca 2021 r., I FSK 1124/18.
45. Wyrok NSA z 22 kwietnia 2021 r., I FSK 1124/18.
46. Wyrok NSA z 18 maja 2022 r., III FSK 572/21.
47. Wyrok NSA z 31 maja 2022 r., I FSK 42/22, LEX nr 3382629.
48. Wyrok WSA w Poznaniu z 10 października 2008 r., I SA/Po 599/08, LEX nr 508802.
49. Wyrok WSA we Wrocławiu z 25 stycznia 2008 r., I SA/Wr 1528/07, LEX nr 492007.
50. Wyrok WSA w Warszawie z 4 kwietnia 2013 r., VIII SA/Wa 1017/12, LEX nr 1317425.
51. Wyrok WSA w Opolu z 4 kwietnia 2014 r., I SA/Op 568/13, LEX nr 1457425.
52. Wyrok WSA w Olsztynie z 8 kwietnia 2021 r., I SA/OI 774/20, LEX nr 3162542.