

Anna Kledyńska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-7081-6687

anna.kledynska@uwm.edu.pl

Odpowiedzialność spadkobierców koniecznych za długi spadkowe – uwagi *de lege ferenda*

Wstęp

Moment zgonu spadkodawcy określany jest w prawie spadkowym jako otwarcie spadku (art. 924 Kodeksu cywilnego¹). Chwila ta wywołuje znaczące skutki prawne, bowiem to właśnie wtedy dochodzi do nabycia spadku przez spadkobierców zmarłego (art. 925 k.c.). Jeżeli spadkodawca nie pozostawi testamentu, w grę wchodzi dziedziczenie ustawowe, którego ściśle ustalony porządek uregulowany został w przepisach art. 931–940 k.c. Określono w nich kolejność dziedziczenia przez poszczególne grupy podmiotów. Ustawodawca wyróżnił sześć klas spadkobierców powołanych do dziedziczenia z ustawy, przy czym do pierwszych pięciu klas zaliczane są osoby, które łączyły ze spadkodawcą więzi pokrewieństwa, inne relacje rodzinne (małżeństwo, przysposobienie) bądź stosunek powinowactwa². Spadkobiercy z kolejnej grupy mogą dojść do dziedziczenia wówczas, gdy brak jest wszystkich bądź niektórych spadkobierców z grupy poprzedniej lub też gdy osoby te nie chcą albo nie mogą dziedziczyć³.

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061), dalej jako k.c.

² W. Borysiak, *Komentarz do art. 935 k.c.*, [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, seria: *Komentarze Prawa Prywatnego*, 2024, Legalis, nb I.

³ W braku woli dziedziczenia spadkobierca ustawowy może zawrzeć z przyszłym spadkodawcą umowę w formie aktu notarialnego o zrzeczeniu się dziedziczenia po nim (art. 1048 § 1 k.c.) lub też spadek odrzucić (art. 1012 i in. k.c.). Wyłączony przez sąd od dziedziczenia może być małżonek spadkodawcy, jeżeli spadkodawca wystąpił o orzeczenie rozwodu lub separacji z jego winy, a żądanie to było uzasadnione (art. 940 k.c.). Nie będzie również mógł dziedziczyć spadkobierca, który nie dożył otwarcia spadku lub który po tej chwili został uznany przez sąd za niegodnego dziedziczenia (art. 928 k.c.). Zasadniczo nie ma także możliwości dziedziczenia osoba prawna, która nie istniała w chwili otwarcia spadku (za wyjątkiem fundacji lub fundacji rodzinnej, ustanowionej w testamencie przez spadkodawcę pod warunkiem, że zostanie ona wpisana do rejestru w ciągu dwóch lat od ogłoszenia testamentu).

Jeżeli brak jest spadkobierców zaliczanych do pierwszych pięciu klas spadkobierców ustawowych, spadek z mocy ustawy nabywa gmina ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy (art. 935 zd. 1 k.c.). Taki sam skutek nastąpi, gdy żaden z żyjących spadkobierców nie chce lub nie może dziedziczyć. Gdy jednak nie jest możliwe ustalenie ostatniego miejsca spadkodawcy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, jak również w sytuacji gdy ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy znajdowało się za granicą, spadek nabywa Skarb Państwa jako spadkobierca ustawowy (art. 935 zd. 2 k.c.). Gmina ma więc pierwszeństwo dziedziczenia przed Skarbem Państwa. Nadanie gminie pozycji spadkobiercy ustawowego nastąpiło na mocy nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw⁴. Wcześniej spadkobiercą ustawowym dziedziczącym w ostatniej kolejności pozostawał wyłącznie Skarb Państwa⁵. Zaliczenie gminy do kręgu spadkobierców ustawowych miało zapewnić jej dodatkowe źródło dochodów. Znalazło to nawet wyraz w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (art. 4 pkt 6), która wśród źródeł dochodów własnych gminy uwzględnia również spadki⁶.

Zarówno gmina, jak i Skarb Państwa określani są mianem spadkobierców koniecznych⁷. Uzasadnieniem dla dziedziczenia tych podmiotów z mocy ustawy jest dążenie do wyeliminowania w polskim porządku prawnym spadków bezdziedzicznych⁸. Zasadniczo bowiem prawa majątkowe nie wygasają wraz ze śmiercią osoby uprawnionej. Zdecydowana większość praw nadal istnieje i musi przynależeć do określonego podmiotu. Zapewnienie następstwa podmiotowego w drodze przymusowego dziedziczenia przez podmioty publiczne ma na celu ochronę bezpieczeństwa prawnego oraz praw uczestników obrotu⁹. Jednakże konstrukcja przymusowego dziedziczenia spadkobierców koniecznych w sposób swoisty determinuje sytuację tych podmiotów, niekiedy prowadząc do znaczącego uszczuplenia posiadanych przez nie środków przeznaczonych na realizację zadań publicznych.

⁴ Dz.U. z 2003 r., Nr 49, poz. 408.

⁵ Warto nadmienić, że już w dekreście z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe (Dz.U. Nr 60, poz. 328) przewidziane było dziedziczenie gminy i Skarbu Państwa jako spadkobierców koniecznych (art. 27 § 1 dekretu regulował ustawowe dziedziczenie gminy ostatniego miejsca zamieszkania, chyba że miejsce to znajdowało się za granicą – wówczas bowiem dziedziczył Skarb Państwa. Podmiot ten dziedziczył także nieruchomości ziemskie oraz nieruchomości położone za granicą, zaś inne nieruchomości – gmina miejsca ich położenia).

⁶ J. Zdanukiewicz, *Czy gmina powinna być spadkobiercą?*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 1–2, s. 102.

⁷ W doktrynie gminę i Skarb Państwa określa się także jako spadkobierców w ostatniej kolejności, spadkobierców ostatecznych czy przymusowych – zob. K. Bagan-Kurluta, *Komentarz do art. 935 k.c.*, [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2023, Legalis, nb 1.

⁸ H. Czerwińska, *Gmina jako spadkobierca ustawowy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV, s. 399.

⁹ Ibidem, s. 400.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie prawnych i praktycznych skutków ustawowego dziedziczenia przez gminę i Skarb Państwa. Opisywana problematyka zaprezentowana zostanie z perspektywy poglądów przedstawicieli doktryny, jak również postulatów przedstawianych przez gminy, które dochodzą do dziedziczenia koniecznego z mocy ustawy w pierwszej kolejności. Głosy pojawiające się w przestrzeni publicznej zmuszają do postawienia tezy, że interesy spadkobierców koniecznych nie są chronione w wystarczający sposób.

Mając na uwadze powyższe, w kolejnej części artykułu rozważyć poddane zostaną możliwe środki ochrony prawnej przysługujące gminie i Skarbowi Państwa. W szczególności przeanalizowana zostanie konstrukcja likwidacji spadku. Zgodnie z założoną hipotezą badawczą przywrócenie do polskiego porządku prawnego tej instytucji poprawiłoby sytuację spadkobierców koniecznych, bez uszczerbku dla zapewnienia ciągłości podmiotowej osób uprawnionych do majątku spadkowego.

Pozycja gminy i Skarbu Państwa jako spadkobierców ustawowych

Mimo że art. 935 k.c. w istocie odnosi się do sytuacji dziedziczenia ustawowego, to sytuacja wymienionych w nim podmiotów w znaczący sposób odbiega od sytuacji pozostałych spadkobierców dziedziczących z mocy ustawy. Przede wszystkim należy zauważyć, że ani gmina, ani Skarb Państwa nie mogą odrzucić spadku przypadającego im na podstawie ustawy (art. 1023 § 1 k.c.)¹⁰. Wykluczona jest również możliwość złożenia przez te podmioty oświadczenia o przyjęciu spadku, bowiem zarówno gmina, jak i Skarb Państwa z woli ustawodawcy dziedziczą przypadający im *ex lege* spadek z dobrodziejstwem inwentarza (art. 1023 § 2 k.c.). Spadkobiercy konieczni nie mogą zawrzeć z przyszłym spadkodawcą umowy o zrzeczenie się dziedziczenia. W doktrynie słusznie zaakcentowano, że umowa taka zawarta przez gminę potencjalnego ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy byłaby nieważna i nie skutkowałaby przejściem obowiązku dziedziczenia na Skarb Państwa, ponieważ to gmina powołana jest do dziedziczenia jako spadkobierca konieczny w pierwszej kolejności¹¹.

W literaturze wyrażono również twierdzenie, zgodnie z którym spadkodawca nie może wyłączyć od dziedziczenia gminy ostatniego miejsca zamieszkania w testamentie negatywnym¹². Pogląd ten słusznie został jednak uzna-

¹⁰ Odrzucenie bądź przyjęcie spadku wprost przez te podmioty jest natomiast możliwe w razie powołania ich do dziedziczenia w testamencie.

¹¹ W. Borysiak, *Komentarz do art. 935 k.c.*, nb 12; H. Czerwińska, op. cit., s. 400.

¹² M. Pazdan, *Dziedziczenie gminy i Skarbu Państwa po nowelizacji kodeksu cywilnego w 2003 r.*, „Rejent” 2013, nr 2, s. 16; E. Niezbecka, *Komentarz do art. 935 k.c.*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4: *Spadki*, Warszawa 2015, s. 89, nb 9.

ny w doktrynie za zbyt daleko idący¹³. Dziedziczenie oparte na testamencie negatywnym nie będzie już oparte na ustawie. Zatem gdyby z testamentu wynikało, że wolą spadkodawcy będzie wyłączenie od dziedziczenia gminy ostatniego miejsca jego zamieszkania, a powołanie do dziedziczenia Skarbu Państwa, to takie rozrządzenie należy uznać za dopuszczalne. Zarówno gmina, jak i Skarb Państwa mogą przecież dziedziczyć na podstawie testamentu. W analizowanym przypadku Skarb Państwa byłby więc spadkobiercą testamentowym. Należy jednak zaznaczyć, że bezskuteczne byłoby zastosowanie przez spadkodawcę w treści testamentu konstrukcji podstawienia poprzez stwierdzenie, że na wypadek gdyby gmina ostatniego miejsca jego zamieszkania nie mogła dziedziczyć, powołany do dziedziczenia zostaje Skarb Państwa.

Zakres odpowiedzialności spadkobierców koniecznych za długi spadkowe

Możliwe zasady dziedziczenia spadku zostały określone w art. 1012 k.c. Zgodnie z tym przepisem spadkobierca może przyjąć spadek wprost (a więc bez ograniczenia odpowiedzialności za długi spadkowe) z dobrodziejstwem inwentarza (z ograniczeniem odpowiedzialności za długi spadkowe do wartości stanu czynnego spadku) albo też spadek odrzucić (w tej sytuacji spadkobierca traktowany jest tak, jak gdyby nie dożył otwarcia spadku – por. art. 1020 k.c.). Ustawowy termin na złożenie oświadczenia wynosi sześć miesięcy od dnia, w którym spadkobierca dowiedział się o tytule swojego powołania (art. 1015 § 1 k.c.). W przypadku braku złożenia oświadczenia w powyższym terminie przewidziana została fikcja prawna, zgodnie z którą spadkobierca traktowany jest tak, jak gdyby złożył oświadczenie o przyjęciu spadku z dobrodziejstwem inwentarza (art. 1015 § 2 k.c.).

Jakkolwiek więc do nabycia spadku dochodzi już z chwilą śmierci spadkobiercy, to nabycie to nie ma jeszcze charakteru definitywnego. Ostateczny charakter nabycie spadku zyskuje w chwili złożenia przez spadkobiercę oświadczenia w przedmiocie przyjęcia lub odrzucenia spadku albo upływu sześciomiesięcznego terminu do jego złożenia. Takie ukształtowanie zasad dziedziczenia ma wpływ na zakres odpowiedzialności za długi spadkowe. Do chwili złożenia oświadczenia w przedmiocie przyjęcia lub odrzucenia spadku albo upływu wspomnianego terminu spadkobierca ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe wyłącznie ze spadku. W tym okresie wyróżnić można dwa odrębne majątki, tj. majątek osobisty spadkobiercy oraz majątek, na który składa się masa spadkowa i do którego ogranicza się odpowiedzialność spad-

¹³ W. Borysiak, *Komentarz do art. 935 k.c.*, nb 14.

kobiercy za długi spadkowe¹⁴. Wskazana reguła jest wyrazem ograniczenia odpowiedzialności za długi spadkowe *cum viribus hereditatis*¹⁵. Po przyjęciu spadku dochodzi do definitywnego nabycia masy spadkowej przez spadkodawcę. Od tej chwili odpowiada on za długi spadkowe całym swoim majątkiem. W razie przyjęcia spadku z dobrodziejstwem inwentarza odpowiedzialność za długi spadkowe w dalszym ciągu jest ograniczona, lecz już nie co do majątku spadkowego, a co do kwoty wyznaczonej wartością stanu czynnego spadku (ograniczenie odpowiedzialności *pro viribus hereditatis*). Spadkobierca, który przyjął spadek wprost, ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe bez ograniczeń.

Jak wcześniej wskazano, spadkobiercy konieczni nie składają oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu spadku, lecz w sytuacjach przewidzianych przez ustawodawcę – wówczas dochodzi do dziedziczenia przez te podmioty z dobrodziejstwem inwentarza. Wobec tego nigdy nie będzie mieć miejsca sytuacja, w której odpowiedzialność gminy ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy albo Skarbu Państwa byłaby ograniczona jedynie do majątku spadkowego¹⁶. Podmioty te za długi spadkowe odpowiadają całym swoim majątkiem. Ich odpowiedzialność zazwyczaj ograniczona będzie do wartości aktywów spadkowych, jednak nie należy wykluczyć możliwości rozszerzenia tej odpowiedzialności w sytuacji uregulowanej w art. 1032 § 2 zd. 2 k.c., tj. w razie podstępnego zatajenia w wykazie inwentarza lub na potrzeby spisu inwentarza przedmiotów należących do spadku, przedmiotów zapisów windykacyjnych lub też podstępnego wskazania nieistniejących długów. Analogicznie odpowiedzialność spadkobierców koniecznych może ulec zwiększeniu, gdyby spłacili jedynie niektóre długi spadkowe, celowo lub wskutek niedochowania należytej staranności, pomijając inne¹⁷.

Problematyka związana z przymusowym dziedziczeniem przez gminy

Niewątpliwie większą doniosłością praktyczną w sferze koniecznego spadkobrania z mocy ustawy odznacza się dziedziczenie przez gminę. Podmiot ten nabywa bowiem spadek w pierwszej kolejności. Jak wspomniano, Skarb Pań-

¹⁴ Na gruncie przepisów proceduralnych ograniczenie odpowiedzialności znajduje wyraz w art. 836 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 1568), dalej jako k.p.c., w którym wskazano, że do czasu przyjęcia spadku egzekucja na zaspokojenie długu spadkodawcy dopuszczalna jest tylko ze spadku.

¹⁵ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Komentarz do art. 1030 k.c.*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2023, Legalis, nb II.1.

¹⁶ R. Bucholski, *Odpowiedzialność gminy jako spadkobiercy ustawowego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012, nr 11, s. 15.

¹⁷ W. Borysiak, *Komentarz do art. 1023 k.c.*, [w:] W. Borysiak (red.), op. cit., nb 11.

stwa dochodzi do dziedziczenia dopiero wówczas, gdy nie da się ustalić miejsca ostatniego zamieszkania za granicą bądź gdy miejsce to znajdowało się za granicą. Dziedziczenie spadku przez gminy podlega ogólnym zasadom prawa cywilnego. Gminy są jednostkami sektora finansów publicznych, zatem należyte wykonywanie przez te podmioty praw i obowiązków spadkobierców jest wyrazem dochowania szczególnej staranności w wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym, wymaganej na podstawie art. 501 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸.

Sposób ukształtowania zasad odpowiedzialności spadkobierców przymusowych może rodzić liczne konsekwencje natury praktycznej. Problemy związane z przymusowym nabywaniem spadku przez gminy niejednokrotnie był przedmiotem wystąpień publicznych do przedstawicieli władzy wykonawczej. Zwracano uwagę, że dziedziczenie przez gminę w sytuacji uregulowanej w art. 935 k.c. niejednokrotnie odnosi się do spadku, w skład którego wchodzi wyłącznie zobowiązania. Dość często gmina nabywa w ten sposób nieruchomości obciążone hipoteką bankową. Banki w takiej sytuacji nie podejmują nawet prób sprzedaży nieruchomości, odmawiają również przejęcia nieruchomości na poczet długu po zmarłym kredytobiorcy. Dogodniejszym rozwiązaniem jest bowiem egzekucja ze środków znajdujących się na koncie gminy, która w tej sytuacji nie ma możliwości uchylenia się od zapłaty. Taki stan rzeczy z pewnością jest korzystny dla wierzycieli, jednak pogarsza pozycję gmin, które zmuszone są także pokrywać koszty postępowania egzekucyjnego. W razie nabycia przez gminę spadku, w skład którego wchodzi nieruchomości obciążone hipoteką przewyższającą ich wartość, także wierzyciele bez zabezpieczenia hipotecznego mogą skutecznie egzekwować swoje roszczenia z całego majątku gminy, w tym z jej kont bankowych. Po zaspokojeniu długów spadkowych do wysokości aktywów określonych w spisie inwentarza gmina często zostaje z nieruchomościami obciążonymi hipoteką, której nie można usunąć. Dzieje się tak, gdy wierzyciel hipoteczny nie otrzymuje pełnej spłaty swoich należności, gdyż gmina musi pokryć długi wobec innych wierzycieli, których roszczenia nie były zabezpieczone hipoteką. Gmina ma również obowiązek ponoszenia kosztów utrzymania nieruchomości, których zbycie odbywa się w drodze przetargowej i możliwe jest dopiero po uregulowaniu praw czy spłacie hipoteki¹⁹.

¹⁸ Zob. A. Chmielowiec, *Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 5, s. 78–79.

¹⁹ Interpelacja Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego z dnia 21 marca 2018 r. do Ministra Sprawiedliwości, https://www.podatki.biz/artykuly/gminy-dziedzicza-z-dobrodziejstwem-inwentarza_5239796.htm (data dostępu: 28.10.2024); Interpelacja poselska nr 24526 skierowana do Ministra Sprawiedliwości, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=24526> (data dostępu: 28.10.2024); Interpelacja poselska nr 24091 skierowana do Ministra Sprawiedliwości, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=24091> (data dostępu: 28.10.2024).

Warto podkreślić, że sposób ukształtowania odpowiedzialności za długi spadkowe przez gminę bywa krytykowany w doktrynie. Wskazuje się, że istniejące rozwiązania stawiają w uprzywilejowanej pozycji wierzycieli spadku, w nadmierny sposób upraszczając możliwość zaspokojenia przysługujących im roszczeń z mienia publicznego²⁰.

Problemy związane z sytuacją gmin jako spadkobierców koniecznych dostrzeżone zostały również w trakcie kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2018 r., której wyniki opublikowano w raporcie *Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy*²¹. W dokumencie tym zwrócono uwagę na możliwość zwiększenia odpowiedzialności gminy ponad czynny stan spadku. Wskazano, że zaniedbania i opieszałość stwierdzona w niektórych z kontrolowanych jednostek, dotycząca ujawniania prawa własności gminy w księgach wieczystych, obejmowania przez gminę majątku spadkowego czy występowania z wnioskiem o sporządzenie spisu inwentarza, mogą skutkować zwiększeniem ponoszonych przez nie wydatków. Należy przy tym wskazać, że w jednostkach gminnych objętych kontrolą Najwyższej Izby Kontroli stwierdzono nadwyżkę ogółem odziedziczonych aktywów spadkowych nad zobowiązaniami, przy uwzględnieniu jednak ograniczenia odpowiedzialności gminy wynikającego z przyjęcia spadku z dobrodziejstwem inwentarza²².

Obowiązujące rozwiązania prawne i postulaty *de lege ferenda*

Obowiązujące przepisy dają pewne możliwości ochrony majątku gminy w sytuacji odziedziczenia spadku, w którym wartość długów spadkowych przewyższa wartość stanu czynnego spadku. Przede wszystkim gmina po przyjęciu spadku z dobrodziejstwem inwentarza powinna wystąpić z wnioskiem o sporządzenie spisu inwentarza (na podstawie art. 637 k.p.c.). Wniosek do sądu w tym przedmiocie może skierować m.in. podmiot, który uprawdopodobni że jest spadkobiercą. Wniosek można również złożyć bezpośrednio do komornika miejscowo właściwego do wykonania postanowienia sądu o sporządzeniu spisu inwentarza (art. 637¹ § 1 k.p.c.). W spisie inwentarza wskazuje się przedmioty należące do spadku i przedmioty zapisów windykacyjnych – z określeniem ich wartości, jak również wymienia się długi spadkowe – podając ich wysokość.

²⁰ E. Macierzyńska-Franaszczyk, *Odpowiedzialność za długi spadkowe*, Warszawa 2014, s. 214–215; R. Bucholski, op. cit., s. 14 i in.

²¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/103/> (data dostępu: 20.10.2024).

²² Wartość majątku została ustalona w oparciu o spisy inwentarza wyniosła 10 833,80 tys. zł, a długów spadkowych ogółem – 9032,8 tys. zł i 41,1 tys. CHF.

Gmina w roli spadkobiercy koniecznego może również sporządzić wykaz inwentarza (art. 1031¹ § 2 k.c.). W dokumencie tym należy, według najlepszej wiedzy, ujawnić przedmioty należące do spadku oraz przedmioty zapisów windykacyjnych, podając ich wartość według stanu i cen z chwili otwarcia spadku, a także długi spadkowe z określeniem ich wysokości z tej samej chwili (art. 1031¹ § 3 k.c.). Wykaz inwentarza należy złożyć w sądzie albo przed notariuszem (art. 1031¹ § 1 k.c.).

Zarówno spis inwentarza, jak i wykaz inwentarza wyznaczają zakres odpowiedzialności spadkobiercy, który przyjął spadek z dobrodziejstwem inwentarza za długi spadkowe. Zgodnie bowiem z art. 1031 § 2 k.c. spadkobierca taki ponosi odpowiedzialność za długi spadkowe tylko do wartości ustalonego w wykazie inwentarza albo spisie inwentarza stanu czynnego spadku. Sporządzenie spisu inwentarza przez komornika podlega opłacie wynoszącej 400 zł²³. Mając jednak na uwadze fakt, że w okolicznościach dziedziczenia na podstawie art. 935 k.c. gmina może nie mieć wiedzy co do składu majątku spadkowego, lepszym rozwiązaniem będzie złożenie wniosku o sporządzenie spisu inwentarza. Dokument ten sporządzany jest przez podmiot profesjonalny, zatem gminy nie obciążą ewentualne nieprawidłowości w ustaleniu stanu majątku spadkowego, które mogłyby skutkować zwiększeniem jej odpowiedzialności za długi spadkowe²⁴. Należy dodać, że w sytuacji wszczęcia postępowania egzekucyjnego przed sporządzeniem spisu inwentarza gmina może wnioskować o zawieszenie postępowania egzekucyjnego do czasu sporządzenia spisu w oparciu o art. 730 § 1 k.p.c. w zw. z art. 755 § 1 pkt 3 k.p.c.

Naturalnie w razie wytoczenia powództwa przeciwko gminie o roszczenia należące do długów spadkowych sąd, uwzględniając powództwo, może zastrzec prawo do powołania się przez gminę w toku postępowania egzekucyjnego na ograniczenie jej odpowiedzialności (art. 319 § 1 k.p.c.). Nawet jednak gdyby wspomniane ograniczenie nie zostało zastrzeżone w tytule egzekucyjnym, gmina także w toku postępowania egzekucyjnego może się na nie powoływać z uwagi na niedawną nowelizację art. 837 k.p.c.²⁵, który w obecnym stanie prawnym wprost przewiduje taką możliwość zarówno wobec Skarbu Państwa, jak i gminy jako spadkobierców ustawowych.

Legislacyjna próba zmiany sytuacji gmin, m.in. pod wpływem składanych interpelacji oraz wspomnianego raportu Najwyższej Izby Kontroli, została podjęta w Ministerstwie Sprawiedliwości w toku prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw. W art. 1 pkt 5 pierwotnego brzmienia projektu zaproponowano zmianę art. 1030

²³ Art. 40 pkt 2 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych (Dz.U. z 2024 r., poz. 377).

²⁴ Tożsamy pogląd wyrażono w raporcie *Wykonywanie praw i obowiązków...*, s. 47.

²⁵ Zmiana przepisu dokonana została ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 614).

§ 2 k.c. w ten sposób, by regulacji tej nadać brzmienie: „Skarb Państwa lub gmina, którym spadek przypadł z mocy ustawy, ponoszą odpowiedzialność za długi spadkowe tylko ze spadku”²⁶. W uzasadnieniu projektowanych zmian wskazano m.in., że „rozwiązania kodeksowe odpowiedzialności gmin i Skarbu Państwa jako spadkobierców ustawowych jawią się w pewnych sytuacjach jako niekorzystne. Uzasadnia to wprowadzenie rozwiązań, które umożliwiłyby im realną możliwość ograniczenia ich odpowiedzialności do wysokości nabywanego przez nich majątku spadkowego. W przedłożonym projekcie proponuje się regulację, zgodnie z którą spadkobiercy ustawowi niemogący odrzucić spadku mieliby odpowiadać za długi spadkowe tylko ze spadku, tj. mienia wchodzącego w skład spadku, zamieszczonego w spisie inwentarza lub ujawnionego w wykazie inwentarza i do jego wartości. (...) Przedmiotowa regulacja realizuje również zasady sprawiedliwości społecznej. Nie jest bowiem słuszne obciążanie w istocie całej wspólnoty gminnej lub całego społeczeństwa (przy dziedziczeniu Skarbu Państwa) koniecznością spłaty zadłużenia jednego ze swoich byłych członków, którego bliscy odrzucili spadek lub który spadkobierców nie pozostawił. Należy mieć również na uwadze, że gdyby egzekucja miała toczyć się przeciwko dłużnikowi – spadkodawcy, toczyłaby się właśnie z jego majątku. Uprzywilejowanie zatem wierzyciela możliwością egzekwowania zadłużenia z majątku publicznej osoby prawnej, która jest z zasady zawsze wypłacalna, tylko dlatego, że jego dłużnik zmarł przed spłaceniem swoich długów, nie daje się pogodzić z zasadą sprawiedliwości społecznej”²⁷.

W toku konsultacji publicznych wobec projektu ustawy wskazywano jednak na liczne wątpliwości. Podnoszono, że wprowadzenie zmiany będzie stanowiło nadmierne uprzywilejowanie gminy i Skarbu Państwa w stosunku do innych spadkobierców ustawowych. Najdalej idące zarzuty zgłosiła Krajowa Rada Komornicza, twierdząc, że nadanie art. 1030 k.c. planowanego brzmienia oznaczać będzie naruszenie konstytucyjnej zasady równości spadkobierców ustawowych²⁸. Zgodnie ze stanowiskiem Krajowej Rady Komorniczej „skoro słuszne jest uzyskanie przysporzenia przez gminę lub Skarb Państwa, to zasadne i słuszne musi też być ponoszenie odpowiedzialności za długi spadkowe”²⁹.

²⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, nr UD222, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354503/katalog/12839197#12839197> (data dostępu: 30.10.2024).

²⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354503/katalog/12839197#12839197> (data dostępu: 30.10.2024).

²⁸ Zob. stanowisko krytyczne wobec tych uwag: T. Justyński, E. Kabza, *O potrzebie zmian w prawie spadkowym w kontekście projektu ustawy z dnia 15 grudnia 2021 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 1, s. 26 i nast. Autorzy trafnie zauważyli, że pozycja prawna spadkobierców koniecznych jest *ex definitione* całkowicie odmienna od pozycji pozostałych spadkobierców dziedziczących z mocy ustawy.

²⁹ Uwagi do projektu zgłoszone w toku konsultacji publicznych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354503/katalog/12839203#12839203> (data dostępu: 30.10.2024).

Ostatecznie projektodawca zrezygnował z planowanej zmiany art. 1030 k.c., usuwając ją z treści projektu.

W doktrynie proponowano różne modele ochrony majątku spadkobierców przed działaniem wierzycieli. Zdaniem niektórych autorów zmiany zasad odpowiedzialności za długi spadkowe mogłyby wzorować się na rozwiązaniach obowiązujących w prawie niemieckim, które przewiduje możliwość ograniczenia odpowiedzialności spadkobierców wyłącznie do spadku. Dzieje się tak wówczas, gdy spadkobierca wystąpi o ustanowienie kuratora spadku lub o otwarcie postępowania upadłościowego dotyczącego spadku. Spadkobierca traci tym samym prawo do rozporządzania spadkiem na rzecz ustanowionego zarządcy spadku, który staje się podmiotem roszczeń wierzycieli³⁰. Wskazywano również na rozwiązania funkcjonujące w prawach hiszpańskim i portugalskim, w których przyjęcie spadku z dobrodziejstwem inwentarza – odmienne niż w Polsce – oznacza ograniczenie odpowiedzialności za długi spadkowe do przedmiotów wchodzących w skład spadku³¹.

Rozważając możliwe sposoby ochrony majątku gmin przed koniecznością regulowania długów spadkowych, które dziedziczą one z mocy ustawy, w nauce dość licznie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym skutecznym rozwiązaniem mogących powstać na tym tle problemów byłoby wprowadzenie do krajowego porządku prawnego przepisów regulujących likwidację spadku³². Instytucja ta znana jest prawu polskiemu, bowiem była ona wcześniej uregulowana w dekreście z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe³³. W dekrecie zawarte były przepisy przewidujące oddzielenie spadku od majątku spadkobiercy (art. 52–54 dekretu). Był to pierwszy etap postępowania zmierzającego do zaspokojenia długów spadkowych. Po nim następowała likwidacja spadku (art. 55–56 dekretu), która polegała na sprzedaży majątku spadkowego i podziale uzyskanych w ten sposób środków pomiędzy wierzycieli – pod nadzorem sądu. W razie oddzielenia majątków spadkobiercy, który przyjął spadek z dobrodziejstwem inwentarza, odpowiadał wobec wierzycieli spadku tylko z odziedziczonego majątku spadkowego. Warto zauważyć, że instytucja likwidacji spadku była niekiedy krytykowana jako mająca nikłe znaczenie praktyczne³⁴. Jednak obecnie, w dobie znaczącego i dynamicznego rozwoju relacji handlowych i znaczącego wzrostu tempa obrotu gospodarczego, rozwiązania dające możli-

³⁰ T. Jasiakiewicz, *Uchylenie się od skutków złożonego pod wpływem błędu oświadczenia woli o przyjęciu spadku a odpowiedzialność spadkobiercy za długi spadkowe*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2013, nr 9, s. 46.

³¹ T. Justyński, E. Kanza, op. cit., s. 27–28.

³² W. Borysiak, E. Skowrońska-Bocian, *Odpowiedzialność za długi spadkowe*, [w:] B. Kordasiewicz (red.), *Prawo spadkowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 10, 2015, Legalis, § 51, cz. II.

³³ Dekret z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe (Dz.U. z 1946 r., Nr 60, poz. 328); E. Macierzyńska-Franaszczyk, op. cit., s. 329 i nast.

³⁴ Za: A. Moszyńska, *Geneza prawa spadkowego w polskim kodeksie cywilnym z 1964 r.*, Toruń 2019, s. 220, przypis 161.

wość likwidacji spadku mogłyby znaleźć szerokie zastosowanie, chroniąc spadkobierców przed koniecznością regulowania z własnego majątku długów spadkowych, na których powstanie nie mieli żadnego wpływu, często nie posiadając nawet wiedzy co do ich istnienia i rozmiarów. Efektem takiej zmiany legislacyjnej byłaby możliwość ograniczenia odpowiedzialności za długi spadkowe wszystkich spadkobierców dziedziczących spadek z dobrodziejstwem inwentarza (w tym podmiotów publicznych dziedziczących z mocy ustawy) do majątku wchodzącego w skład spadku. Rozwiązanie takie – w równym stopniu chroniące wszystkich spadkobierców – nie dawałoby również podstaw do formułowania zarzutów naruszenia konstytucyjnych zasad równego traktowania podmiotów znajdujących się analogicznej sytuacji.

Podsumowanie

Mimo że w przywołanym raporcie Najwyższej Izby Kontroli nie stwierdzono, aby uszczuplanie majątków gmin z powodu konieczności regulowania długów spadkowych ze środków znajdujących się na rachunkach bankowych tych podmiotów stanowiło problem powszechny, to jednak opisane w nim sytuacje mogą realnie zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu poszczególnych jednostek. Należy zaznaczyć, że kontrolą Najwyższej Izby Kontroli z 2018 r. objętych zostało jedynie osiemnaście urzędów miast³⁵, z czego w ośmiu z nich długi spadkowe przewyższały wartość dziedziczonego majątku. O tym, że problem jest aktualny świadczą zresztą wystąpienia i interpelacje kierowane do Ministra Sprawiedliwości, wraz z prośbą o zmianę przepisów prawa w celu polepszenia sytuacji gmin. Warto wskazać, że w Ministerstwie Sprawiedliwości, w związku z pracami Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, powołany został m.in. zespół problemowy do spraw prawa spadkowego³⁶. Wypada więc mieć nadzieję, że obowiązujące zasady odpowiedzialności za długi spadkowe, a w tym także i sytuacja spadkobierców koniecznych, znajdzie się w polu zainteresowania członków wspomnianego zespołu, w szczególności mając na uwadze fakt, że postulaty zmian dość licznie prezentowane są w dyskursie publicznym.

Wykaz literatury

- Bagan-Kurluta K., *Komentarz do art. 935 k.c.*, [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2023, Legalis.
- Borysiak W., *Komentarz do art. 935 k.c.*, [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, seria: Komentarze Prawa Prywatnego, 2024, Legalis.

³⁵ *Wykonywanie praw i obowiązków...*, s. 5.

³⁶ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/zespoly-problemowe-komisji-kodyfikacyjnej-prawa-cywilnego> (data dostępu: 2.11.2024).

- Borysiak W., *Komentarz do art. 1023 k.c.*, [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, seria: Komentarze Prawa Prywatnego, 2024, Legalis.
- Borysiak W., Skowrońska-Bocian E., *Odpowiedzialność za długi spadkowe*, [w:] B. Kor-dasiewicz (red.), *Prawo spadkowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 10, 2015, Legalis.
- Bucholski R., *Odpowiedzialność gminy jako spadkobiercy ustawowego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2012, nr 11.
- Chmielowiec A., *Wykonywanie praw i obowiązków spadkobiercy przez gminy*, „Finanse Komunalne” 2020, nr 5.
- Czerwińska H., *Gmina jako spadkobierca ustawowy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV.
- Jasiakiewicz T., *Uchylenie się od skutków złożonego pod wpływem błędu oświadczenia woli o przyjęciu spadku a odpowiedzialność spadkobiercy za długi spadkowe*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2013, nr 9.
- Justyński T., Kabza E., *O potrzebie zmian w prawie spadkowym w kontekście projektu ustawy z dnia 15 grudnia 2021 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 1.
- Kuźmicka-Sulikowska J., *Komentarz do art. 1030 k.c.*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2023, Legalis.
- Macierzyńska-Franaszczyk E., *Odpowiedzialność za długi spadkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Moszyńska A., *Geneza prawa spadkowego w polskim kodeksie cywilnym z 1964 r.*, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 2019.
- Niezebecka E., *Komentarz do art. 935 k.c.*, [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 4: *Spadki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Pazdan M., *Dziedziczenie gminy i Skarbu Państwa po nowelizacji kodeksu cywilnego w 2003 r.*, „Rejent” 2013, nr 2.
- Zdanukiewicz J., *Czy gmina powinna być spadkobiercą?*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 1–2.

Summary

Liability of the necessary heirs for the debts of the estate – postulates *de lege ferenda*

Keywords: civil law, inheritance, inheritance debts, municipality, treasury, succession with a benefit of inventory, liquidation of inheritance.

The article discusses the liability of necessary heirs for inheritance debts. The necessary heirs are the municipality of the last place of residence or the State Treasury (if it is not possible to determine the last place of residence of the deceased in the Republic of Poland or if the last place of residence of the deceased was abroad). These persons inherit by right in the absence of other statutory heirs. A peculiarity that characterises the situation of necessary heirs is that they inherit the inheritance due to them by law with the benefit of the inventory. They do not make a declaration of acceptance or rejection of

the inheritance. This makes them liable for the debts of the estate with all their assets from the moment of inheritance, but their liability is limited to the value of the active state of the estate. Such a situation places the creditors of the estate in a privileged position, but does not benefit the necessary heirs, especially the community that inherits first. It should be added that the estates inherited by local authorities do not usually have a significant asset value, while these estates often include the debts of the deceased testator. Without waiting for the estate to be monetised, creditors settle their claims directly from the assets of the municipality, usually from the funds accumulated in the bank accounts of the entities.

The purpose of this paper is to present the views of the doctrine and legislative solutions aimed at improving the situation of the necessary heirs. An assessment of the current legislation shows that the interests of these heirs are not sufficiently protected. The considerations made lead to the conclusion that the solution to the problems arising could be the reintroduction of the institution of the liquidation of the estate into the Polish legal system.

