

# Nieruchomości@

KWARTALNIK MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI

*Wykładnia  
i stosowanie prawa*

ISSN 2657-8247

2/19

WRZESIEŃ



# Nieruchomości@

KWARTALNIK MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI

NR 2/19



MINISTERSTWO  
SPRAWIEDLIWOŚCI

[www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl)

Warszawa 2019

# Nieruchomości@

KWARTALNIK MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI

## REDAKTOR NACZELNY

dr Anna Dalkowska

## ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

Witold Cieśla

## CZŁONKOWIE KOLEGIUM REDAKCYJNEGO

Małgorzata Boczkowska, Marcin Maszczyński, Adam Pawłyta

## PRZEWODNICZĄCY RADY NAUKOWEJ

dr hab. Kamil Zaradkiewicz

## CZŁONKOWIE RADY NAUKOWEJ

dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG; dr Anna Dalkowska; dr hab. Joanna Lemańska;  
dr hab. Małgorzata Manowska, prof. UŁa; dr Marcin Romanowski;  
dr Krzysztof Wąsowski; prof. dr hab. Tadeusz Włudyka

## PROJEKT OKŁADKI I SKŁAD KOMPUTEROWY

Paweł Księżak

Redakcja nie zwraca materiałów niezamówionych, zastrzega sobie prawo redagowania nadesłanych tekstów. Warunki i wytyczne dla autorów określono na stronie internetowej [www.nieruchomosci.ms.gov.pl](http://www.nieruchomosci.ms.gov.pl)

© Copyright by Ministerstwo Sprawiedliwości

Fotografia na okładce: Paweł Mazurek

ISSN 2657-8247

Warszawa 2019

## WYDAWCA

Ministerstwo Sprawiedliwości  
Al. Ujazdowskie 11  
00-950 Warszawa P-33

## KOREKTA

Wydawnictwo Dragon sp. z o.o.

# Spis treści

<b>Autorzy .....</b>	<b>9</b>
 Kamil Zaradkiewicz	
<b>Spadki wakujące i bezdziedziczne a roszczenia z dekretu warszawskiego (cz. I) .....</b>	<b>11</b>
<i>Vacant inheritance, landless inheritance, and claims from the Warsaw decree (part I)</i>	
 Anna Dalkowska	
<b>Wpis ostrzeżenia jako forma zabezpieczenia czynności sprawdzających przed Komisją Weryfikacyjną .....</b>	<b>25</b>
<i>Warning entry as a form of protection of verification actions before the Verification Commission</i>	
 Tomasz Bąkowski	
<b>Wywłaszczenie krajobrazowe .....</b>	<b>45</b>
<i>Landscape expropriation</i>	
 Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz	
<b>Sytuacja prawna nieruchomości w procesie przekształceń jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w instytucje kultury.....</b>	<b>59</b>
<i>The legal situation of real estate in the transformation process of companies of the Treasury to cultural institutions</i>	
 Sławomir Pawłowski	
<b>Zasada traktowania wywłaszczenia jako środka <i>ultima ratio</i> w świetle nowelizacji u.g.n. z 4 kwietnia 2019 r. ograniczającej w czasie uprawnienia zwrotowe .....</b>	<b>73</b>
<i>The principle of treating expropriation as an ultima ratio measure in light of the amendment to the real property administration act of 4 April 2019, imposing a time limitation on restitution rights</i>	
 Paweł Marek Woroniecki	
<b>Prawne warunki ustalania opłaty adiacenckiej przez gminy .....</b>	<b>85</b>
<i>Legal conditions of setting the adjacent payment by communes</i>	

Anna Dalkowska

**Glosa do Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego**

**z dnia 2 sierpnia 2019 r. I OSK 1650/19, Lex nr 2703804 ..... 99**

Tomasz Bojar-Fijałkowski

**Sprawozdanie z III Prawniczego Forum Gospodarki**

**Przestrzennej i Budownictwa „Specustawy inwestycyjno-budowlane” ..... 107**



**dr Anna Dalkowska**  
sędzia, podsekretarz stanu  
w Ministerstwie Sprawiedliwości  
redaktor naczelny „Nieruchomości@”

Jako redaktor naczelny kwartalnika naukowego „Nieruchomości@” z przyjemnością pragnę przekazać Państwu kolejny, drugi numer czasopisma.

Przyczyny zainicjowania projektu naukowego były wielopłaszczyznowe, a bezpośrednią inspiracją stała się interdyscyplinarna problematyka reprivatyzacji nieruchomości. Na rynku wydawnictw naukowych brakuje czasopisma w kontekście zagadnienia dotyczące nieruchomości z punktu widzenia aspektów właściwych równocześnie dla sfery prawa administracyjnego, cywilnego, gospodarczego, karnego.

Główną motywacją dla twórców „Nieruchomości@” było stworzenie płaszczyzny umożliwiającej prezentację i wymianę naukowych poglądów teoretycznoprawnych w zakresie szeroko rozumianej problematyki związanej z nieruchomościami, a także kształtowanie właściwej praktyki stosowania prawa.

Czasopismo adresowane jest do przedstawicieli wszystkich zawodów prawniczych, osób prowadzących badania naukowe, teoretyków oraz praktyków stosowania prawa z różnych sfer działalności zawodowej. Wysoki poziom merytoryczny tekstów, interesujący wybór tematów oraz ciekawy sposób ich prezentacji na łamach czasopisma gwarantuje Rada Naukowa, składająca się z wybitnych przedstawicieli nauki.

Kwartalnik „Nieruchomości@” nieodpłatnie, w formie elektronicznej i papierowej będzie dostarczany do sądów, prokuratur, jednostek administracji rządowej, samorządu terytorialnego i innych podmiotów realizujących zadania z zakresu administracji publicznej, bibliotek wyższych uczelni – będą mogli z niego korzystać wszyscy zainteresowani przedstawiciele zawodów prawniczych.

Szeroki dostęp do treści czasopisma zagwarantuje jego publikacja na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości: [nieruchomosci.ms.gov.pl](http://nieruchomosci.ms.gov.pl).

Oddając w ręce Czytelników drugi numer kwartalnika naukowego „Nieruchomości@”, pragnę podziękować Autorom tekstów, członkom Rady Naukowej, Kolegium Redakcyjnemu oraz pozostałym osobom, dzięki którym możliwa stała się realizacja niniejszego projektu.

Zapraszam wszystkich teoretyków i praktyków prawa do publikowania na łamach naszego kwartalnika. Wyrażam również nadzieję, że da on Czytelnikom możliwość poszerzania wiedzy i zainspiruje w pracy naukowej i zawodowej.

Z życzeniami przyjemnej lektury

*Anna Dalkowska*





## **Autorzy**

**dr Anna Dalkowska**, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, sędzia, redaktor naczelny „Nieruchomości@”, podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości

**dr hab. Kamil Zaradkiewicz**, Uniwersytet Warszawski, sędzia Sądu Najwyższego, były dyrektor Biura Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

**dr hab. Tomasz Bąkowski**, prof. Uniwersytetu Gdańskiego, Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego na Uniwersytecie Gdańskim

**dr hab. Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz**, prof. Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie, kierownik Katedry Prawa Mediów, OWI i Nowych Technologii w Instytucie Prawa i Administracji Obronnej na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Sztuki Wojennej, radca prawny

**dr hab. Sławomir Pawłowski**, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

**dr Paweł Woroniecki**, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, Katedra Polityki Gospodarczej

**dr Tomasz Bojar-Fijałkowski**, adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, współpracownik Katedry Prawa Administracyjnego na Uniwersytecie Gdańskim



Kamil Zaradkiewicz

## **Spadki wakujące i bezdziedziczne a roszczenia z dekretu warszawskiego (część I)**

### **Streszczenie**

W prowadzonych w polskich sądach i przed organami administracji publicznej po odzyskaniu niepodległości sprawach repywatyzacyjnych konieczne jest coraz częściej ustalenie osoby aktualnie uprawnionej do zwrotu lub otrzymania rekompensaty z uwagi na śmierć dawnych właścicieli. Oznacza to konieczność określenia następców prawnych po osobach, którym przysługiwało znacionalizowane (skomunalizowane) mienie, w tym – w wypadku gdy mowa o osobach – kręgu ich spadkobierców. Z uwagi na zasady prawa intertemporalnego w przypadku osób zmarłych w czasie II wojny światowej lub zaraz po jej zakończeniu wiąże się to z koniecznością stosowania przepisów prawa spadkowego wówczas obowiązujących. Będą to zatem – na ziemiach zachodnich i północnych Polski odpowiednie przepisy kodeksu cywilnego niemieckiego 1896 r. (BGB), na ziemiach południowych – kodeksu cywilnego austriackiego z 1811 r. (ABGB), zaś na ziemiach centralnych francuskiego Kodeksu Napoleona z 1804 r. Ten ostatni znajduje zastosowanie na obszarze obowiązywania dekretu z 26 października 1945 r. przewidującego komunalizację gruntów w Warszawie (o własności i użytkowaniu gruntów na terytorium m.st. Warszawy, tzw. dekret Bieruta).

Publikacja składająca się z dwóch części prezentuje podstawowe rozwiązania odnoszące się do instytucji spadków bezdziedzicznych (w Kodeksie Napoleona, a także ABGB) oraz tzw. spadków wakujących (*les successions vacantes*), które są specyficznym rozwiązaniem prawa francuskiego, recypowanego na terenie zaboru rosyjskiego i obowiązującego do 1947 r.

Część druga publikacji (w kolejnym numerze kwartalnika) zostanie poświęcona analizie skutków uznania spadku za wakujący na podstawie dawnego art. 811 kodeksu Napoleona oraz przepisom polskiego prawa intertemporalnego, które dotyczyły tego rozwiązania po ujednoczeniu prawa spadkowego po 1946 r.

**Słowa kluczowe:** repywatyzacja, prawo spadkowe, spadki bezdziedziczne, spadki wakujące

### **I Następstwo prawne a repywatyzacja**

#### **1. Dziedziczenie a art. 7 ust. 1 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy**

Do czasu ujednoczenia przepisów prawa spadkowego w 1946 r.<sup>1</sup> na terytorium Rzeczypospolitej obowiązywały zaborcze prawodawstwa normujące instytucję dziedziczenia. Przyjęte w każdym z nich rozwiązania, w tym dotyczące nabycia spadku przez spadkobierców, były odmienne.

Przepisy te z uwagi na termin ich uchylenia obowiązywały w latach 1944–1946, tj. w czasie intensywnego przejmowania majątków przez władze komunistyczne dokonywanego w ramach przemian ustrojowych wprowadzonych

<sup>1</sup> Dekret z dnia 8 października 1946 r. Prawo spadkowe (Dz.U. nr 60, poz. 328 z późn. zm.; dalej: d.p.s.).

w okresie wczesnej okupacji sowieckiej na podstawie narzuconego prawodawstwa tzw. Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego.

W konsekwencji współcześnie w odniesieniu do praw spadkowych osób występujących z roszczeniami z tytułu wadliwej nacjonalizacji względnie na podstawie przepisów umożliwiających ubieganie się o uzyskanie praw lub spełnienie świadczeń odszkodowawczych, następstwo prawne tych podmiotów po dawnych właścicielach dóbr znacjonalizowanych należy zazwyczaj oceniać na podstawie ówczesnych przepisów zaborczych. Zgodnie bowiem z art. XVIII dekretu z 8 października 1946 r. Przepisy wprowadzające prawo spadkowe<sup>2</sup>, co do zasady w sprawach spadkowych stosuje się prawo obowiązujące w chwili śmierci spadkodawcy (zob. też art. LI ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny<sup>3</sup>). W konsekwencji do spadków otwartych przed 1 stycznia 1947 r. należy stosować przepisy obowiązujących w różnych częściach Polski aktów państw zaborczych.

Przewidziane w art. 7 dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy<sup>4</sup> prawo podmiotowe przyznające możliwość wystąpienia o ustanowienie odpowiedniego prawa powierzchniowego (prawa zabudowy, wieczystej dzierżawy, następnie własności czasowej, a obecnie – użytkowania wieczystego) jest uznawane powszechnie w orzecznictwie i doktrynie za zbywalne i podlegające dziedziczeniu cywilnoprawne roszczenie majątkowe<sup>5</sup>.

Jakkolwiek prywatnoprawny charakter prawa podmiotowego z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego, a w konsekwencji jego zbywalność budzą istotne wątpliwości, to jednak zgodnie z tym przepisem z roszczeniem tym mogli występować zarówno właściciele nieruchomości warszawskich, jak i ich następcy prawni. Nie budzi w szczególności zastrzeżeń fakt, iż przepis art. 7 ust. 1 dekretu obejmuje następców prawnych pod tytułem ogólnym, a zatem przede wszystkim spadkobierców właścicieli nieruchomości będących osobami fizycznymi. Inaczej też niż w przypadku dawnych (dotychczasowych) właścicieli nieruchomości, nie można podważyć trafności tezy, iż w świetle dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy prawni następcy dotychczasowych właścicieli, aby móc zgłosić wnioski o przyznanie na tym gruncie odpowiednie-

<sup>2</sup> Dz.U. nr 60, poz. 329.

<sup>3</sup> Dz.U. nr 16, poz. 94 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz.U. nr 50, poz. 279 z późn. zm.

<sup>5</sup> Zob. wyrok TK z 19 lipca 2016 r., Kp 3/15, OTK ZU 2016/A, poz. 66; uchwałę składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 października 1996 r., OPK 19/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 56; wyrok NSA z 15 czerwca 2000 r., ISA 1036/99, niepublikowany; wyrok NSA z 22 stycznia 2003 r., I SA 1788/02, Lex nr 159261; wyrok SN z 26 sierpnia 2009 r., I CSK 26/09, ONSC-ZD 2010, nr 1, poz. 22; wyrok WSA w Warszawie z 23 lutego 2012 r., I SA/Wa 1811/11, Lex nr 1137321.

go prawa powierzchniowego, powinni być zgodnie z wymaganiem wskazanym w art. 7 ust. 1 w posiadaniu gruntu<sup>6</sup>.

## 2. Spadki spoczywające i wakujące – uwagi ogólne

### 2.1. Brak następców prawnych na gruncie dekretu warszawskiego

Dla oceny dziedziczenia roszczenia o ustanowienie użytkowania wieczystego na gruncie dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy kluczowe znaczenie mają odpowiednie unormowania Kodeksu Napoleona (art. 718–930, 943, 967–1080, 1251 pkt 4, 1340, 1696–1698, 2205, 2258–2262 tegoż).

W doktrynie i orzecznictwie szczególnie wiele wątpliwości budzi kwestia interpretacji przepisów dotyczących tzw. spadków wakujących (franc. *successions vacantes*, art. 811 k.c.f.), a to z uwagi na fakt, iż w razie niezgłoszenia się w określonym czasie spadkobierców dawnego właściciela, zgodnie z przepisami o spadkach wakujących przechodziły one na państwo jako mienie bezdziedziczne (art. 789 i art. 539 k.c.f.).

Stosowanie przepisów o spadkach wakujących jest w praktyce szczególnie istotne w kontekście roszczeń z dekretu warszawskiego. Wiąże się to z faktem, iż stosowanie przepisów dekretu przypadło na okres bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej, w której nie tylko zginęło wielu dawnych właścicieli gruntów, ale także ustalenie ich losów było w wielu przypadkach utrudnione albo wręcz niemożliwe. Co kluczowe z perspektywy stosowania odpowiednich przepisów prawa spadkowego, dotyczyło to również następców prawnych dotychczasowych właścicieli komunalizowanych nieruchomości, a zatem przede wszystkim kwestii ustalenia kręgu spadkobierców i nabycia odpowiednich praw wskutek dziedziczenia. W odniesieniu zatem do licznych gruntów warszawskich w okresie zgłaszania wniosków z art. 7 dekretu i później nie było możliwe jednoznaczne ustalenie kręgu osób uprawnionych, którym przyznanie praw na gruncie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy było uzależnione od spełnienia określonych w tym akcie przesłanek. W tych okolicznościach ujawniał się problem konieczności stosowania w odniesieniu do spadkobierców przepisów Kodeksu Napoleona oraz innych przepisów regulujących prawa i obowiązki spuścizny.

<sup>6</sup> Bliżej na ten temat: K. Zaradkiewicz, *Posiadanie jako przesłanka nabycia roszczeń z dekretu warszawskiego*, „Nieruchomości@” 2019, nr 1, s. 13 i n.

## 2.2. Spadki spoczywające

Instytucja francuska tzw. spadku wakującego, podobnie jak austriackie rozwiązanie tzw. spadku spoczywającego (niem. *schwebende Erbschaft*, § 547 k.c.a.), nawiązuje w pewnym stopniu do rzymskiej *hereditas iacens*, zaś w kodyfikacji francuskiej została ujęta w kształcie nawiązującym do rozwiązań obowiązujących w prawodawstwie francuskim *Ancien régime*<sup>7</sup>. Poświęcony jej był oddział czwarty działu V tytułu I Księgi trzeciej Kodeksu Napoleona „o różnych sposobach nabywania własności” (art. 811–814).

Spadki wakujące w ujęciu prawa francuskiego nie mogą być utożsamiane z *hereditatis iacentis* (dawnego prawa rzymskiego czy nowożytnego prawa austriackiego)<sup>8</sup>. Podobieństwo między rozwiązaniem przyjętym w prawie francuskim i romańską konstrukcją spadku spoczywającego jest jednak pozorne<sup>9</sup>.

W prawie rzymskim nabycie spadku przez tzw. spadkobierców dobrowolnych nie następowało w chwili otwarcia spadku (*delatio hereditatis*), lecz dopiero wskutek późniejszych zdarzeń, w tym przede wszystkim poprzez złożenie odpowiedniego oświadczenia (etap tzw. *adquisitio hereditatis*). W czasie między otwarciem (śmiercią spadkodawcy) a objęciem spadku był on traktowany jako spadek nieobjęty (*hereditas non acquisita*), „bezwłaścielski”, „spoczywający”<sup>10</sup>, jako dziedzictwo „przynależne” (*delata hereditas*)<sup>11</sup>. Spadek, który „leży”, *hereditas iacet*, w prawie rzymskim definiowano jako *bona hereditaria vacua sine domino iacent*. Spadek taki miał tę cechę, iż nie należał do nikogo do czasu, dopóki spadkobierca powołany do spadku nie oświadczył woli jego przyjęcia<sup>12</sup>. Stanowił wówczas samodzielny majątek, z czasem przypisywano mu zaś podmiotowość prawną (łac. *personae vice fungitur*)<sup>13</sup>,

<sup>7</sup> Co do motywów: *Code des successions, ou Traité complet sur les dispositions du Code civil relatives aux successions, donations, testaments, partages, etc. Partie 1. les cc. Treilhard, Bigot de Préameneu et Siméon. Par Auguste Firmigier-Lanoix, Paris 1803, s. 67 i n.*

<sup>8</sup> Zob. F. Zoll, *Prawo cywilne opracowane głównie na podstawie przepisów obowiązujących w Małopolsce*, tom IV, *Prawo rodzinne i spadkowe*, wyd. 3, Poznań 1933, s. 206.

<sup>9</sup> Zob. np. A. Stempniak, *Zarząd spadku nieobjętego w ujęciu przepisów KPC – cz. I*, „Monitor Prawniczy” 2010, z. 18, s. 998.

<sup>10</sup> Zob. szerzej na ten temat np. W. Osuchowski, *Hereditas iacens. Poglądy jurystyczne na istotę spadku leżącego w rzymskim prawie klasycznym i justyniańskim* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, Kraków–Warszawa 1964, s. 209 i n.

<sup>11</sup> F. Maciejowski, *Zasady prawa rzymskiego pospolitego podług Instytucyj Justyniańskich*, Warszawa 1861, s. 299.

<sup>12</sup> F. Zoll (st.), *Rzymskie prawo prywatne (Pandekta)*, tom V.A, oprac. Z. Lisowski, Warszawa–Kraków 1920, s. 55.

<sup>13</sup> Zob. np. W. Osuchowski, *Hereditas iacens. Poglądy jurystyczne na istotę spadku... passim.*; zob. też F.C. v. Savigny, *System des heutigen römischen Rechts*, Band II, Berlin 1840, s. 363 i n.; C. Pfeifer, *Die Lehre von den juristischen Personen nach gemeinem und württembergischem Rechte*, Tübingen 1847, s. 154 i n.; [B.] Windscheid, *Die ruhende Erbschaft und die vermögensrechtliche Persönlichkeit. Kritische Ueberschau der deutschen Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 1853, t. 1, s. 151 i n.; G.F. Puchta, *Vorlesungen über das heutige römische Recht*, Band 2, wyd. 4, Leipzig 1855, s. 314 i n.; J.F. Dworzak, *Zur Lehre von der juristischen Persönlichkeit der ruhenden Erbschaft. Oesterreichische Vierteljahresschrift für Rechts- und Staatswissenschaft*, 1863, t. I, s. 219 i n.; E. Till, *O podmiocie praw i prawach bez podmiotu. Studium z dziedziny prawa prywatnego*, „Prawnik” 1872, nr 25, s. 97, nr 26, s. 101, 102, nr 27, s. 105, nr 28, s. 110, 111, nr 29, s. 113 i n., nr 30, s. 117 i n.; E. Zitelmann, *Begriff und Wesen der sogenannten juristischen Personen*, Leipzig 1873, s. 69 i n.; B. Windscheid, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, t. III, wyd. 5, Stuttgart 1879, s. 11; F. Zoll (st.), *Rzymskie prawo prywatne (Pandekta)*, tom V.A, s. 55; H. Insadowski, *Osoba prawna. Studium-prawno-kanoniczne*, Lublin 1927, s. 79; J. Gwiżdżomorski, *Prawo dziedziczenia* [w:] H. Konic (zał.), F. Zoll, J. Wasilkowski (red.), *Encyklopedia Podręczna Prawa Prywatnego. Tom trzeci: osobistości prawa*

traktując wręcz czasem jako osobę prawną (*persona moralis ficta*)<sup>14</sup>. J. Zielonacki wskazywał, iż prawo rzymskie „uświęciło fikcją prawną, iż spadek, począwszy od chwili zejścia spadkodawcy aż do przyjęcia dziedzictwa przez dziedzica, wyobraża i niejako kontynuuje osobę zmarłego (*persona defuncti*), a tem samem, że jest niejako osobą”<sup>15</sup>. Niektórzy autorzy przypisują mu natomiast – odwrotnie – charakter praw i obowiązków bezpodmiotowych<sup>16</sup>. Istota spadku leżącego jest sporna i od dawna stanowi przedmiot ożywionej dyskusji w doktrynie<sup>17</sup>. Jej analiza w ramach niniejszej pracy jest zbędna.

### 2.3. Spadek spoczywający w prawie austriackim

Współcześnie najbliższe koncepcji romańskiej było ujęcie przyjęte w kodyfikacji austriackiej<sup>18</sup>. Kodeks z 1811 r. po nowelizacji z 2015 r.<sup>19</sup> traktuje spadek jako osobę prawną będącą kontynuacją statusu podmiotowego zmarłego (§ 546 k.c.a., niem. *Verlassenschaft als juristische Person*). Zgodnie z § 797 ABGB, „Nikt nie może samowładnie brać w posiadanie dziedzictwa. Prawo dziedziczenia sądownie rozpoznaniem i przyznanie spadku, to jest oddanie onegoż w prawne posiadanie, od sądu uzyskane być winno”. K.c.a. przewidywał zatem uzyskanie przez spadkobiercę tzw. sądowego dekretu dziedzictwa (niem. *Einantwortung der Erbschaft*)<sup>20</sup>. Także w polskiej doktrynie okresu międzywojnia (mimo braku aktualnego brzmienia § 546 kodeksu) przyjmowano, iż spadek leżący według przepisów obowiązujących w Małopolsce był podmiotem praw i obowiązków, a zatem miał zdolność prawną – „mimo więc, że nie ma już właściwego podmiotu, który odpadł przez śmierć, ustawa traktuje spuściznę nadal tak, jak gdyby ona znajdowała się w posiadaniu zmarłego”, jednocześnie jednak uznawano, że spuścizna nie jest osobą prawną, „albowiem z pojęciem osoby prawnej łączy

---

przedsiębiorstwo, Warszawa b.d.w., s. 1737–1738; G. Hohner, *Subjektlose Rechte. Unter besonderer Berücksichtigung der Blankozession*, Bielefeld 1969, s. 41 i n.; W. Brauner, *Von der moralischen Person des ABGB zur juristischen Person der Privatrechtswissenschaft* [w:] *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 11/12 (1982/83); *Itinerari moderni della persona giuridica*, t. I, s. 263 i n.; T. Giaro, *Krótką historia istoty osoby prawnej* [w:] F. Longchamps de Bérier, R. Sarkowicz, M. Szpunar (red.), *Consul est liris et Patriae Defensor. Księga pamiątkowa dedykowana doktorowi Andrzejowi Kremerowi*, Warszawa 2012, s. 65.

<sup>14</sup> Tak np. F. Maciejowski, *Zasady prawa rzymskiego pospolitego...*, s. 298.

<sup>15</sup> J. Zielonacki, *Pandekta czyli wykład prawa prywatnego rzymskiego*, Kraków 1862, s. 625–626; zob. też F. Zoll (st.), *Rzymskie prawo prywatne (Pandekta)*, tom V.A, s. 55.

<sup>16</sup> Zob. np. J. Ugner, *Das österreichische Erbrecht*, wyd. 4, Leipzig 1894, s. 28.

<sup>17</sup> W dawniejszym piśmiennictwie polskim obszernie rozważania tej problematyce poświęcił L. Piętaś, *Prawo spadkowe rzymskie*, t. I, Lwów 1882, s. 53 i n.

<sup>18</sup> A. Stempniak, *Zarząd spadku nieobjętego w ujęciu przepisów KPC...*, s. 999.

<sup>19</sup> Bundesgesetz, mit dem das allgemeine bürgerliche Gesetzbuch, das Anerbengesetz, das Außerstreitgesetz, das Gerichtsgebührengesetz, das Gerichtskommissärsgesetz, das Gerichtskommissionstarifgesetz, das allgemeine Grundbuchsgesetz 1955, das IPR-Gesetz, die Jurisdiktionsnorm, das Kärntner Erbhöfegesetz 1990, die Notariatsordnung, das Rechtspflegergesetz, das Tiroler Höfegesetz, das Wohnungseigentumsgesetz 2002 und die Kaiserliche Verordnung über die dritte Teilnovelle zum allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch geändert werden (Erbrechts-Änderungsgesetz 2015 – ErbRÄG 2015), BGBlA\_2015, t. I, s. 87.

<sup>20</sup> F. Zoll, *Prawo cywilne opracowane głównie na podstawie przepisów obowiązujących w Małopolsce*, t. IV, s. 188.



się z reguły istnienie statusu oraz samoistny cel bytu prawnego, czego masa spadkowa nie posiada”<sup>21</sup>. Spadek leżący w prawie austriackim uznawano też za stan tymczasowy, przejściowy, „następstwo w zawieszeniu”<sup>22</sup>.

### 3. Podstawowe zasady dziedziczenia na gruncie Kodeksu Napoleona

W obowiązującym do 1947 r. na ziemiach centralnych Rzeczypospolitej Kodeksie Napoleona spadek otwierał się przez śmierć (naturalną, a wcześniej także cywilną, zob. art. 718, obecnie art. 720 k.c.f.). Mimo istotnych zmian prawa francuskiego na początku XXI w. nie odeszło ono od podstawowych pierwotnie przyjętych rozwiązań modelowych prawa spadkowego<sup>23</sup>.

Co do zasady, podobnie jak w innych prawodawstwach, na gruncie prawa francuskiego nabycie spadku nie jest obowiązkiem, lecz zależy od woli spadkobiercy<sup>24</sup>. Zgodnie z art. 775 Kodeksu Napoleona „nikt nie jest obowiązany do przyjęcia spadku, jaki na niego przypadł”. Zgodnie z art. 724 tegoż (w brzmieniu obowiązującym na terenie b. Królestwa Polskiego do końca 1946 r.) „Dziedzice prawi samem przez się prawem wwiązani są w majątek, prawa i skargi zmarłego, pod obowiązkiem zaspokojenia wszystkich ciężarów spadku; dzieci naturalne, małżonek przy życiu pozostały i państwo powinni żądać wprowadzenia w posiadanie w drodze sądowej podług form, jakie będą określone”<sup>25</sup>. Te ostatnie podmioty, określane jako *héritiers irreguliers*, na podstawie art. 770 k.c.f. musiały uzyskać pozwolenie do objęcia spadku w posiadanie (franc. *l'envoi en possession*)<sup>26</sup>. KN nie przewidywał w odróżnieniu od k.c.a. uzyskania sądowego dekretu dziedziczenia (§ 797 k.c.a.) czy poświadczenia dziedziczenia (jak w k.c.n.)<sup>27</sup>. Holdował ujętej wprost w art. 724 zd. 1 zasadzie wwiązania (sezyny, *le vif saisit le mort*). W konsekwencji w tego przepisu przyjmowano, iż samo posiadanie majątków przechodziło bezpośrednio i bez formalności na spadkobierców prawych (pierwszej kategorii)<sup>28</sup>. Sezyna stanowiła bowiem fikcyjne wprowadzenie w posiadanie spadku<sup>29</sup>.

<sup>21</sup> F. Kurzer, *Zastępstwo prawne spuścizny w procesie*, „Głos Prawa” 1937, nr 9–10, s. 450.

<sup>22</sup> E. Till, *O podmiocie praw i prawach bez podmiotu...*, nr 30, s. 117.

<sup>23</sup> Loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins et modernisant diverses dispositions de droit successoral, NOR: JUSX0104676L.

<sup>24</sup> J.S. Piąkowski [w:] tenże (red.), *System Prawa Cywilnego*, t. IV, *Prawo spadkowe*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1986, s. 92.

<sup>25</sup> Wobec braku odmiennego wyraźnego określenia tłumaczenie polskie k.c.f. cytowane w niniejszej pracy pochodzi z: E. Muszalski, *Kodeksy cywilne obowiązujące na Ziemiach Centralnych Polski włącznie z Kodeksem Zobowiązań*, Warszawa 1936, tutaj s. 671.

<sup>26</sup> F. Jaglarz, *Jak usuwać kolizje zachodzące przy stosowaniu dzielnicowych ustaw spadkowych i hipotecznych*, „Palestra” 1927, nr 4, s. 426; J.S. Piąkowski [w:] tenże (red.), *System Prawa Cywilnego*, t. IV, *Prawo spadkowe*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1986, s. 92.

<sup>27</sup> F. Jaglarz, *Jak usuwać kolizje zachodzące przy stosowaniu dzielnicowych ustaw...*, s. 426.

<sup>28</sup> H. Konic, *Otwarcie i objęcie spadku*, Warszawa 1923, s. 63.

<sup>29</sup> W. Dutkiewicz, *Jak rozumieć art. 789 Kod. Cyw.*?, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1878, nr 33, s. 259.



Trzeba jednak w tym kontekście zaznaczyć, że wwiązanie nie może być traktowane jako uzasadniające odstępianie od konieczności dopełnienia obowiązku posiadania z art. 7 ust. 1 dekretu warszawskiego z 1945 r. ani przesłanek, o których stanowiło Prawo hipoteczne z 1818 r.<sup>30</sup> Te dwa akty prawne bowiem w odpowiednim zakresie dopełniały i uszczegóławiały rozwiązania kodeksowe z uwagi na realizację szczególnych celów. Zwłaszcza przesłanka posiadania w dekrecie stanowiła instrument jawności dla oceny nie tylko przyślugiwania prawa podmiotowego, ale przede wszystkim możliwości faktycznego korzystania z nieruchomości (co z kolei miało znaczenie dla uwzględnienia wniosku). Warto zaznaczyć, że w kontekście dyskusji nad celowością tej przesłanki, to ewentualny jej brak w odniesieniu do następców byłby na gruncie przepisów kodeksowych o wprowadzeniu dziedziców prawych w posiadanie fikcyjne bardziej uzasadniony niż w przypadku dotychczasowych właścicieli.

#### 4. Ujednoczenie prawa spadkowego w 1947 r.

Ani konstrukcja rzymskiego *hereditas iacens*, ani rozwiązania austriackie i francuskie nie zostały przyjęte przez prawodawstwo ujednoczone w 1946 r., a następnie w Kodeksie cywilnym z 1964 r., które wzorowano przede wszystkim na niemieckiej koncepcji powołania do spadku (przejścia praw i obowiązków na spadkobiercę z mowy prawa z chwilą śmierci spadkodawcy)<sup>31</sup>.

W ujednoczonym prawie spadkowym z 1946 r. wprowadzono nowe zasady dziedziczenia, przewidujące nabycie spadku przez spadkobierców *ipso iure* z chwilą otwarcia spadku<sup>32</sup>, choć jeszcze projekt przepisów o postępowaniu niespornym przygotowany w okresie międzywojennym w ramach prac Komisji Kodyfikacyjnej RP przewidywał odrębne przepisy o spadkach wakujących (art. 66–71), zaś opracowany i równocześnie z nim opublikowany projekt przepisów wprowadzających przewidywał uchylenie wszelkich przepisów o spadkach wakujących, w tym Kodeksu Napoleona (art. VII § 2)<sup>33</sup>. W konsekwencji podobnie jak kodyfikacja niemiecka z 1896 r.<sup>34</sup>,

<sup>30</sup> Zob. Prawo o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach z dnia 26 kwietnia 1818 r. (Dz. pr. t. V, s. 295).

<sup>31</sup> Na temat prac kodyfikacyjnych okresu międzywojennego zob. np. K. Przybyłowski, *Polskie międzywojenne prace kodyfikacyjne w dziedzinie prawa spadkowego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 263 i n.; zob. też: L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, Wrocław 2000; A. Moszyńska, *Geneza prawa spadkowego w polskim Kodeksie cywilnym z 1964 roku*, Toruń 2019.

<sup>32</sup> Zob. np. S. Szer, *Prawo spadkowe*, wyd. 2, Warszawa 1955, s. 26–27.

<sup>33</sup> Komisja Kodyfikacyjna. Podkomisja Postępowania Niespornego, z. 2. I. *Projekt księgi drugiej kodeksu postępowania niespornego. II. Projekt przepisów wprowadzających. III. Uzasadnienie*, Warszawa 1939.

<sup>34</sup> Zob. np. G. Otte [w:] tenże (red.), *J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen. Fünftes Buch. Erbrecht*, Berlin 2008, s. 392.

tak też wzorowane na niej obecne polskie prawo spadkowe<sup>35</sup> nie znają konstrukcji spadku spoczywającego (niem. *ruhende Erbschaft*) ani tym bardziej tzw. spadków bezdziedzicznych („bezpańskich”) i wakujących. Tak istotna zmiana reguł dotyczących nabywania spadków wymagała przyjęcia w przepisach wprowadzających prawo ujednoczone z 1946 r. odpowiednich unormowań intertemporalnych odnoszących się do zarzuconych obowiązujących wcześniej na ziemiach centralnych i południowych pozaborczych rozwiązań francuskich i austriackich.

## II Ogólne reguły dziedziczenia w prawie międzydzielnicowym

Przed ujednoczeniem przepisów prawa spadkowego istnienie różnych regulacji w poszczególnych częściach Rzeczypospolitej, pokrywających się zasadniczo z podziałem granic zaborów, powodował konieczność ustalenia, jakie przepisy w razie śmierci i pozostawienia spadku według prawodawstw obowiązujących na terenie państwa stosować i według jakich kryteriów. Kwestie te regulowało prawo prywatne międzydzielnicowe.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 2 sierpnia 1926 r. o prawie właściwym dla stosunków prywatnych wewnętrznych<sup>36</sup>, dla spraw spadkowych właściwe jest prawo, któremu spadkodawca podlegał osobiście w chwili śmierci (zasada *lex domicilii*)<sup>37</sup>. Zgodnie zaś z ust. 2 tego przepisu, spadkobiercy muszą posiadać zdolność nabycia spadku nie tylko według ustawy właściwej dla praw spadkowych, ale także według ustawy, której podlegają osobiście.

Obywatel polski mieszkający za granicą podlega prawu obowiązującemu w ostatnim miejscu zamieszkania w Polsce. Jeżeli w ogóle zamieszkania w Polsce nie da się ustalić, właściwe jest prawo obowiązujące w stolicy państwa (art. 3 ust. 1, tzw. domicyl fingowany<sup>38</sup>).

## III Dziedziczenie Skarbu Państwa

### 1. Spadki bezdziedziczne – ujęcie historyczne i porównawcze

Zgodnie z d. art. 713 k.c.f., *les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État*. Państwu zatem przypadało mienie bezpańskie. Rozwiązanie to statuujące następstwo państwa tzw. prawem kaduka (*Kaduzität, Fisku-*

<sup>35</sup> Zob. np. W. Borysiak, *Dziedziczenie – konstrukcja prawna i ochrona*, Warszawa 2013, s. 128.

<sup>36</sup> Dz. U. Nr 101, poz. 580.

<sup>37</sup> Zob. F. Jaglarz, *Jak usuwać kolizje, zachodzące przy stosowaniu dzielnicowych ustaw...*, s. 428, 429.

<sup>38</sup> F. Jaglarz, *Jak usuwać kolizje, zachodzące przy stosowaniu dzielnicowych ustaw...*, s. 428.

*serbrecht*, wakancye, *successio fisci*, *ius caducum*, *caducitatis*, *bona vacantia*)<sup>39</sup> w przypadku braku spadkobierców ustawowych należących do określonego kręgu było zasadą we wszystkich obowiązujących na ziemiach polskich systemach prawnych (art. 539, art. 713 i art. 768 Kodeksu Napoleona, § 1936 BGB, art. 1168 cz. 1 t. X Zbioru ustaw rosyjskich, d. § 760, obecnie § 750 ABGB – *Heimfallsrecht des Staates*)<sup>40</sup>.

Wprowadzenie powyższej reguły wiąże się z tym, iż od czasów prawa rzymskiego uznaje się, że mienie spadkowe nie może być niczyje<sup>41</sup>. Zasada nabycia przez państwo i odrzucenie spadków „niczyich” wywodzą się z prawa rzymskiego (*Lex caducaria Julia Pappia et Poppaea*), w którym do czasów Justyniańskiej *Constitutio de caducis tollendis* uznawano, iż żonaci i bezdzietni są wykluczeni z dziedziczenia z rozporządzenia ostatniej woli, a przeznaczony im spadek ostatecznie przypadał *aerario populi*, a następnie cesarskiemu fiskusowi<sup>42</sup>. Były przyjmowane także w dawniejszych prawodawstwach europejskich<sup>43</sup> (zob. np. § 16 i n. cz. II tyt. 16 pruskiego Powszechnego prawa krajowego z 1794 r.; § 556 i § 625 cz. II Ustaw cywilnych dla Galicji Wschodniej z 1797 r. i odpowiednio – takich dla Galicji Zachodniej – „iako rzecz dziedzica niemająca uważany będzie”, niem. *als ein erbloses Gut behandelt*). Są wreszcie przyjmowane również obecnie powszechnie w polskim prawie spadkowym (zob. art. 935 k.c.) oraz w innych porządkach prawnych<sup>44</sup>, w tym w nowszych, jak np. holenderskim Kodeksie cywilnym z 1994 r. (art. 4:189 *Burgerlijk Wetboek*), a także przynależnych do kręgu systemów anglosaskich (w postaci *right to escheat*).

Niezależnie od tego, czy na gruncie hołdujących powyższej regule porządków prawnych uprawnienia państwa (władzy publicznej) wywodzi się z zasad zwierzchnictwa (mając w swojej publicznej naturze *droit de souveraineté*, państwo niejako zastępuje dziedzica – *heredis loco est*)<sup>45</sup>, czy z prawa dziedziczenia (traktując jednostkę samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa jako ostatniego spadkobiercę ustawowego – *ultimus haeres*)<sup>46</sup>, skutek jest tożsamy.

<sup>39</sup> Zob. P. Dąbkowski, *Prawo prywatne polskie*, t. II, Lwów 1911, s. 60.

<sup>40</sup> Na temat rozwiązań prawa austriackiego zob. E. Till, *Prawo prywatne austriackie*, t. VI, *Wykład austr. prawa spadkowego*, Lwów 1906, s. 257 i n.; F. Zoll, *Prawo cywilne opracowane głównie na podstawie przepisów obowiązujących w Małopolsce*, t. IV, s. 268.

<sup>41</sup> J.S. Piątkowski, B. Kordasiewicz, *Prawo spadkowe. Zarys wykładu*, wyd. 5, Warszawa 2002, s. 83.

<sup>42</sup> E. Till, *Kaduk* [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego*, t. I, *Abolicja – państwo*, Warszawa b.d.w., s. 216; J. Louis, *Prawo spadkowe*, Kraków 1865, s. 90–91; F. Zoll (st.), *Rzymskie prawo prywatne (Pandekta)*, tom V.A, s. 105; szerzej także C.A. Schmidt, *De successione fisci in bona vacantia ex jure romano*, Jena 1836.

<sup>43</sup> Zob. na ten temat np. R. Weyl, *Der Fiskus im gegenwärtigen deutschen Privatrecht* [w:] *Festgabe der Kieler Juristen-Fakultät Ihrem hochverehrten Senior Dr. Albert Hänel*, Kiel–Leipzig 1907, s. 88–89.

<sup>44</sup> Zob. np. szczegółową analizę porównawczą w: M. Heckel, *Das Fiskusrecht im Internationalen Privatrecht*, Tübingen 2006.

<sup>45</sup> E. Till, *Prawo prywatne austriackie*, t. VI, s. 258.

<sup>46</sup> Zob. na ten temat np. J. S. Piątkowski, B. Kordasiewicz, *Prawo spadkowe. Zarys wykładu*, s. 84–85; zob. też

Zagadnienie kwalifikacyjne ma istotne konsekwencje praktyczne, jednak bliższa analiza tej problematyki wykracza poza ramy niniejszej pracy. Prawo polskie z uwagi na brzmienie art. 935 k.c. jednoznacznie przyjmuje, że powołanie do spadku wynika z dziedziczenia (a zatem *iure hereditario*, a nie *iure imperii*)<sup>47</sup>.

Ujmując tę kwestię w pewnym uproszczeniu, należy stwierdzić, że spadki bez spadkobierców (tj. osób należących do kategorii z mocy ustawy albo na podstawie czynności prawnej uprawnionych do dziedziczenia) traktowane jako bezpańskie (*bona vacantia*) są niejako „zawłaszczane” przez określony podmiot prawa publicznego, zazwyczaj fiskusa (Skarb Państwa). W doktrynie rozwiązanie takie trafnie uznaje się za wyraz socjalizacji prawa spadkowego<sup>48</sup>.

W dawnym prawie polskim władcy przypadął spadek po cudzoziemcu pozostały bez sukcesorów, natomiast puścizna (*mortuarium*), czyli majątek bezpotomnie zmarłych chłopów, przypadął szlachcie<sup>49</sup>. Prawo kaduka władcy przysługiwało królowi również wobec majątku po osobie niemającej krewnych spadkobierców<sup>50</sup>. Jak zaznacza J. Louis, „według praw niemieckich, do których się miasta polskie stosowały, zostawał spadek bezdziedziczny w zarządzie sędziego, i to jeżeli był ruchomym przez rok jeden, a jeżeli był nieruchomością przez lat 30. – W przeciągu tego czasu wolno było krewnym o spadek się zgłaszać, – po upływie jednak tego czasu zabiegał spadek panujący, lub pan posiadający prawo wykonywania sądownictwa”<sup>51</sup>.

Prawo państwa do majątków bezdziedzicznych potwierdza prawodawstwo Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 33 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 650/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego<sup>52</sup>, „jeżeli na podstawie prawa właściwego dla dziedziczenia na mocy niniejszego rozporządzenia nie ma spadkobiercy ani zapisobiercy co do żadnych składników majątku na podstawie rozrządzenia na wypadek śmierci, ani osoby fizycznej powołanej

np. F. Zoll, *Prawo cywilne opracowane głównie na podstawie przepisów obowiązujących w Małopolsce*, t. IV, *Prawo rodzinne i spadkowe*, wyd. 3, Poznań 1933, s. 268; E. Till, *Kaduk* [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego...*, s. 216.

<sup>47</sup> Zob. np. J.S. Piątowski [w:] tenże (red.), *System Prawa Cywilnego*, t. IV, *Prawo spadkowe*, s. 143; M. Pazdan, *Czy przywrócić dziedziczenie ustawowe gminy?*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12, s. 165.

<sup>48</sup> H. Konic, *Prawo spadkowe wobec nowoczesnych prądów w prawie cywilnym*, Warszawa 1925, s. 22.

<sup>49</sup> Zob. szczegółowo o ewolucji rozwiązań prawa polskiego J.W. Bandtkie-Stężyński, *Prawo prywatne polskie. Dzieło pogrobowe*, Warszawa 1851, s. 28.

<sup>50</sup> E. Till, *Kaduk* [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego...*, s. 216; zob. też szerzej np. J. Louis, *Prawo spadkowe*, s. 91; szczegółowo dawne prawodawstwo polskie analizuje P. Dąbkowski, *Prawo prywatne polskie*, t. II, s. 60 i n.

<sup>51</sup> J. Louis, *Prawo spadkowe*, s. 92.

<sup>52</sup> Dz.Urz. UE nr L 201, 27.7.2012, s. 107-134.

do spadku na podstawie ustawy, stosowanie prawa tak ustalonego nie wyklucza uprawnienia państwa członkowskiego lub podmiotu wyznaczonego w tym celu przez to państwo członkowskie do przejęcia na mocy prawa tego państwa składników majątku spadkowego położonych na jego terytorium, pod warunkiem że wierzyciele są uprawnieni do ubiegania się o zaspokojenie swoich roszczeń ze wszystkich składników majątku spadkowego”.

Zasada powyższa dotyczy tzw. spadków bezdziedzicznych, których nie należy utożsamiać z rzymską instytucją *hereditas iacens*, ale także francuską konstrukcją spadków wakujących. Niemniej jednak konstrukcja przyjęta w prawie francuskim, w szczególności w art. 539 k.c.f., prowadzi do wniosku o wyróżnianiu we wszystkich przypadkach braku prywatnego uprawnionego swoistego uprawnienia władzy publicznej (majestatu, państwa) do takich „bezpańskich dóbr” niezależnie od przyczyny takiego ich statusu. Podobne rozwiązanie istnieje np. w prawie szkockim<sup>53</sup>, które przewiduje szczególną prerogatywę majestatu dotyczącą dóbr bezpańskich (ang. *prerogative rights as respects ownerless or unclaimed property*) oraz tzw. *regalia maiora*<sup>54</sup>. Historycznie można przytoczyć przykład prawa frankońskiego, gdzie przyjmowano, iż nieruchomości bezpańska należała do władcy<sup>55</sup>.

## 2. Prawo obowiązujące na obszarze b. Królestwa Polskiego (kongresowego)

Punktem wyjścia analizy przepisów obowiązujących na ziemiach centralnych Rzeczypospolitej powinno być wskazanie, iż nie znaly one spadków bezpańskich („wolnych”). Zgodnie bowiem z art. 539 Kodeksu Napoleona, „wszelkie dobra bezdziedziczne i bez pana, i dobra osób, które umarły nie zostawiając dziedziców po sobie, albo po których spadek jest opuszczony, należą do własności narodowej”<sup>56</sup>.

Na terenie obowiązywania Kodeksu Napoleona samodzielną definicję tzw. spadków bezdziedzicznych wprowadzało postanowienie b. Rady Admini-

<sup>53</sup> D.L. Carey, A. Pope, *Acquisition of Ownership* [w:] R. Zimmermann, D. Visser, K. Reid (red.), *Mixed Legal Systems in Comparative Perspective. Property and Obligations in Scotland and South Africa*, Oxford 2005, s. 676–677; na temat prawa duńskiego por.: Fr. Vinding Kruse, *Das Eigentumsrecht*, t. I, Berlin–Leipzig 1931, s. 477.

<sup>54</sup> Sec. 58 ust. 2 b) *Abolition of Feudal Tenure etc. (Scotland) Act 2000*; w nocie wyjaśniającej czytamy: „The prerogative powers are preserved generally, but three of them are mentioned specifically for the avoidance of any doubt. Firstly, the prerogative of honour is mentioned to make it clear that matters such as peerages are not affected, even although many of these matters may have their roots in the feudal system. Secondly, the Crown’s prerogative rights in relation to ownerless or unclaimed property are also specifically excluded. These cover the Crown’s rights as the so called last heir (ultimus haeres) to property which is unclaimed by any heir on the death of the deceased and the Crown’s right of property, whether moveable or heritable, which ceases to have an owner (bona vacantia)”.

<sup>55</sup> H. Dernburg, *Die Allgemeinen Lehren und das Sachenrecht des Privatrechts Preußens und des Reichs*, wyd. 3, Halle 1881, s. 552; tenże, *Das Bürgerliche Recht des Deutschen Reichs und Preußens*, Bd. III, *Das Sachenrecht*, wyd. 3 zm., Halle 1904, s. 291; zob. też: M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, oprac. K. Sójka-Zielińska, wyd. 9, Warszawa 1998, s. 56.

<sup>56</sup> Tłumaczenie według wydania *Kodex Cywilny Francuzki, w Warszawie, w Drukarni Rządowej naprzeciwko Dyrekcyi i Kantoru Głównego Loteryi z 1829 r.*, tj. tzw. wydanie oo. Pijarów.

stracyjnej Królestwa Polskiego z dnia 30 stycznia / 11 lutego 1842 r. o spadkach bezdziedzicznych i wakujących<sup>57</sup>. W art. 1 wyróżniano dwie odrębne kategorie: spadki bezdziedziczne oraz wakujące (opuszczone)<sup>58</sup>. Wskazano, że spadkiem bezdziedzicznym jest taki, w którym zmarły nie pozostawił ani krewnych w stopniu spadkowości, ani dzieci naturalnych, ani małżonka nierozwiedzonego, a który w konsekwencji należy do Skarbu Królestwa. Definicja ta korespondowała z poglądem, iż spadek bezdziedziczny to taki, który „zabiera państwo”<sup>59</sup>.

Z kolei spadek wakujący postanowienie definiowało jako „opuszczone”, to jest takie, „których sukcesorowie wiadomi, albo w czasie prawem oznaczonym nie objęli, lub wyraźnie ich zrzekli się, będzie obowiązkiem Kuratorów, w myśl artykułu 812 Kodeksu Cywilnego mianowanych”.

Definicje powyższe nawiązywały do przywołanego powyżej podziału wprowadzonego w art. 539 k.c.f., odróżniając spadki bezdziedziczne, tj. co do których nie istnieją osoby uprawnione, oraz wakujące, a zatem opuszczone, co do których losów nie ma pewności. Bezdziedziczny jest w szczególności spadek istniejący w braku małżonka pozostałego przy życiu (art. 768 k.c.f.), gdy jednocześnie brak krewnych w stopniu uprawniającym do dziedziczenia oraz dzieci naturalnych (art. 767). Na tle tych przepisów doktryna uznawała, iż państwo nie jest dziedzicem, lecz wykonuje przysługujące mu prawo zwierzchności<sup>60</sup>. To uzasadniało posłużenie się terminem „spadek bezdziedziczny”, ponieważ majątek spadkowy przechodził na państwo nie na mocy zasad prawa spadkowego. W świetle zasad kodeksu francuskiego spadek wakujący mógł stać się następnie bezdziedziczny, a zatem przypaść państwu<sup>61</sup>.

### 3. Prawo ujednoczone i Kodeks cywilny z 1964 r.

Prawo dziedziczenia przez fiskusa nawiązujące do koncepcji rzymskiej wprowadziło także ujednoczone polskie prawodawstwo powojenne. Zgodnie z art. 27 § 1 dekretu Prawo spadkowe z 8 października 1946 r., „w braku powołanych do spadku krewnych i małżonka spadkodawcy dziedziczy z ustawy gmina ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy, a jeżeli miejsce to znajdowało się za granicą – Skarb Państwa. Jednakże nieruchomości ziemskie oraz nieruchomości położone za granicą dziedziczy Skarb Państwa, inne nieruchomości zaś – gmina miejsca ich położenia”. Rozwiązanie to nawiązywało

<sup>57</sup> Dziennik Praw XXIX, s. 23.

<sup>58</sup> Zob. np. C. Demolombe, *O spadkach*, t. III, Warszawa 1901, s. 277.

<sup>59</sup> M. Planiol, *O spadkach*, Warszawa 1927, s. 73.

<sup>60</sup> M. Planiol, *O spadkach*, s. 73.

<sup>61</sup> A. Okolski, *Zasady prawa cywilnego obowiązujące w Królestwie Polskiem*, Warszawa 1885, s. 345.



do koncepcji okresu międzywojennego, kiedy to postulowano przyjęcie zasady dziedziczenia przez gminy<sup>62</sup> (podobnie jak w prawodawstwie szwajcarskim, zob. art. 466 k.c. szwajc.)<sup>63</sup>. Mimo braku nowelizacji po likwidacji samorządu terytorialnego w 1950 r. zasady te skutkowały dziedziczeniem majątku przez państwo bez względu na miejsce zamieszkania spadkodawcy i charakter nieruchomości. Pierwotnie Kodeks cywilny z 1964 r. w art. 935 § 3 stanowił, że „w braku małżonka spadkodawcy i krewnych powołanych do dziedziczenia z ustawy spadek przypada Skarbowi Państwa jako spadkobiercy ustawowemu”. Wskutek dyskusji<sup>64</sup> i prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przepis ten został w 2003 r. przez Sejm RP znowelizowany<sup>65</sup>. Ustawą z 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw<sup>66</sup>, zgodnie z nowym brzmieniem art. 935 § 3 k.c., w braku małżonka spadkodawcy i krewnych powołanych do dziedziczenia z ustawy, spadek przypada gminie ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jako spadkobiercy ustawowemu. Jeżeli miejsca ostatniego zamieszkania spadkodawcy w Rzeczypospolitej Polskiej nie da się ustalić lub ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy znajdowało się za granicą, spadek przypada Skarbowi Państwa jako spadkobiercy ustawowemu. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 4 września 2007 r., sygn. akt P 19/07, stwierdził zgodność art. 935 § 3 k.c. z Konstytucją (z jej art. 2, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 47, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 71 ust. 1)<sup>67</sup> Ustawą z 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny<sup>68</sup>. § 3 otrzymał numerację art. 935, jednak jego treść się nie zmieniła.

<sup>62</sup> Zob. L. Górnicki, *Prawo cywilne w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1919–1939*, s. 291–292; M. Strus, *Ewolucja zasad dziedziczenia ustawowego w prawie polskim (1918–1964)*, cz. II, „Rejent” 2005, nr 11.

<sup>63</sup> H. Konic, *Spadkobranie z prawa (ustawowe)*, „Gazeta Sądowa Warszawska”, 1920, nr 12, s. 98–99.

<sup>64</sup> M. Pazdan, *Czy przywrócić dziedziczenie ustawowe gminy?*, s. 164 i n.; J. Pietrzykowski, *Wybrane zagadnienia reformy prawa spadkowego [w:] Z zagadnień współczesnego prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Tomasza Dybrowskiego*, „Studia Iuridica” 1994, nr 21, s. 252 i n.; M. Pazdan, *O potrzebie i kierunkach zmian dziedziczenia ustawowego w polskim prawie cywilnym*, „Rejent” 2005, nr 9, s. 46 i n.; R. Ciosek, *Dziedziczenie ustawowe Skarbu Państwa i gminy*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 7–8, s. 75 i n.; W. Baran-Kozłowski, *Dziedziczenie ustawowe w Polsce*, Piotrków Trybunalski 2014, s. 68 i n.

<sup>65</sup> Zob. szerzej np. M. Pazdan, *Dziedziczenie gminy i Skarbu Państwa – po nowelizacji Kodeksu cywilnego w 2003 roku*, „Rejent” 2003, nr 2.

<sup>66</sup> Dz.U. nr 49, poz. 408.

<sup>67</sup> OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 94.

<sup>68</sup> Dz.U. nr 79, poz. 662.

## Vacant inheritance, landless inheritance, and claims from the Warsaw decree (part I)

### Abstract

In the reprivatisation procedures, conducted in Polish courts and before public administration bodies following the restoration of independence, it is increasingly frequently necessary to determine the person currently holding the right to restitution or compensation due to the death of the past owners. This means a necessity of determining the legal successors to people who held the right to nationalised (communalised) property, including – for individuals – their inheritors. Due to the principles of the intertemporal law applicable to people deceased during or immediately following the conclusion of World War II, it is connected with the necessity to apply the principles of then-current inheritance law. These will therefore be – in the western and northern regions of Poland, applicable provisions of the German civil law of 1896 (BGB), in the southern regions – the Austrian code of civil procedure of 1811 (ABGB), while in the central regions – the Napoleonic Code of 1804. The latter applies to the area of application of the decree dated 26 October 1945, which provides for the communalisation of land in Warsaw (on the ownership and usage of land within the boundaries of the capital city of Warsaw, so called Bierut's Decree).

This paper comprising two parts presents the basic solutions that refer to the institution of heirless inheritance (in the Napoleonic Code, also in ABGB), and so called vacant inheritance (*les successions vacantes*), which is a solution specific to French law, adopted in the territory of the Russian partition and which remained in force until 1947.

The second part of this paper (in the next issue of the quarterly) will be devoted to an analysis of the consequences of deeming an inheritance to be vacant under the erstwhile art. 811 of the Napoleonic Code, and to the provisions of Polish intertemporal law that applied to this solution following the standardisation of inheritance law after 1946.

**Keywords:** reprivatisation, inheritance law, heirless inheritance, vacant inheritance



Anna Dalkowska

## **Wpis ostrzeżenia jako forma zabezpieczenia czynności sprawdzających przed Komisją Weryfikacyjną<sup>1</sup>**

### **Streszczenie**

Wpis ostrzeżenia jako procesowa forma administracyjnego zabezpieczenia czynności sprawdzających pełni ważną funkcję nie tylko dla zabezpieczenia prawidłowego toku czynności sprawdzających podejmowanych przez Komisję Weryfikacyjną. Stanowi także instrument ochrony interesu prywatnego i publicznego oraz gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady praworządności. Ostrzeżenie o czynnościach sprawdzających jest odrębną instytucją prawa w stosunku do określonego art. 8 u.k.w.h. ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego nieruchomości z rzeczywistym stanem prawnym. Zabezpieczenie ustanawiane jest postanowieniem Komisji Weryfikacyjnej wydawanym przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego, a następnie realizowane w postępowaniu wieczystoksięgowym. Nie wywołuje skutku wyłączenia rękojmi wiary ksiąg wieczystych i nie wzrusza domniemania zgodności stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Wymienione skutki następują natomiast z chwilą wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Pełniąc funkcję ostrzegawczą, ostrzeżenie o czynnościach sprawdzających nie prowadzi do nabycia prawa podmiotowego ani zmiany w stosunkach materialnoprawnych, nie wyłącza ani nie ogranicza rozporządzenia prawem, przeciwko któremu jest skierowane. Konstrukcja zabezpieczenia czynności sprawdzających nie stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony własności, ponieważ nie pozbawia uprawnionego możliwości rozporządzenia prawem wpisanym do księgi wieczystej, nie wywołuje zatem negatywnych dla niego skutków związanych z istnieniem zabezpieczenia. Realizuje zasadę ochrony interesu osób trzecich, dając im poprzez informację sygnał o istniejącym zagrożeniu prawidłowości stanu prawnego nieruchomości i prawdopodobieństwie wydania decyzji reprzywatyzyjnej z naruszeniem prawa. Stanowi element ochrony interesu publicznego w sprawach dotyczących reprzywatyzyjacji nieruchomości warszawskich i aksjologiczną podstawę jawności systemu ksiąg wieczystych.

**Słowa kluczowe:** reprzywatyzyjacja, wpis ostrzeżenia, czynności sprawdzające, zabezpieczenie, rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych

### **Uwagi ogólne**

Wprowadzenie ustawą z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprzywatyzyjacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa<sup>2</sup> do polskiego porządku prawnego nowego organu administracji publicznej o charakterze kontrolnym, tj. Komisji do spraw reprzywatyzyjacji nieruchomości warszawskich, i wyposażenie go w szczególne kompetencje stanowiło reakcję ustawodawcy na trwającą

<sup>1</sup> Komisja do spraw reprzywatyzyjacji nieruchomości warszawskich – dalej: Komisja Weryfikacyjna.

<sup>2</sup> Dz.U. 2018 poz. 2267, dalej: ustawa o Komisji.

w czasie i negatywnie skutkującą w wielu płaszczyznach, nie tylko prawnych, ale także społeczno-gospodarczych, warszawską reprzywatyzację. Skala tzw. dzikiej reprzywatyzacji, jej rozmiar i następstwa oraz konieczność szybkiej reakcji państwa w kierunku odwrócenia negatywnych skutków reprzywatyzacji uzasadniały wprowadzenie szczególnego trybu postępowania administracyjnego, łączącego cechy postępowania odwoławczego oraz trybów nadzwyczajnych. Koncentracja podstaw wzruszenia decyzji reprzywatyzacyjnych, właściwych zarówno dla postępowania instancyjnego, jak i nadzwyczajnego, przesądza o trafności tezy o „nowatorskim” rozwiązaniu wprowadzonym w ustawie o Komisji. Podstawy wzruszenia decyzji reprzywatyzacyjnych określone w art. 29 oraz rodzaje rozstrzygnięć uregulowane w art. 30 wymienionej ustawy nie stanowią istotnych odstępstw w stosunku do rozwiązań znanych i uregulowanych w ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>. Rozbudowana materia, wielowątkowość oraz konieczność dokonania analizy stanu faktycznego, sięgającego czasów II wojny światowej, stanowiły inspirację do normatywnego uregulowania etapu poprzedzającego właściwe postępowanie rozpoznawcze przed Komisją w postaci tzw. czynności sprawdzających. Zgodnie z art. 15 ustawy o Komisji, Komisja przeprowadza z urzędu czynności sprawdzające, których celem jest stwierdzenie, czy w związku z wydaniem decyzji reprzywatyzacyjnej istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Konieczność wprowadzenia odformalizowanego etapu czynności sprawdzających uzasadniona jest potrzebą zbadania stanu faktycznego poza ramami wyznaczonymi przez przepisy k.p.a.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza konstrukcji ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających jako procesowej formy zabezpieczenia administracyjnego o ograniczonych skutkach rzeczowych, dokonywanej przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego, w kontekście konstytucyjnych podstaw dopuszczalności ograniczenia praw jednostki. Do osiągnięcia wskazanego celu badawczego konieczne jest w pierwszej kolejności określenie charakteru czynności sprawdzających, następnie prezentacja instytucji zabezpieczenia administracyjnego, tj. jego istoty, cech, funkcji i celu. Kolejnym zadaniem pozostaje przedstawienie konstrukcji wpisu ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających jako sposobu zabezpieczenia o charakterze tymczasowym, którego celem jest zapewnienie skuteczności czynności sprawdzających przed Komisją Weryfikacyjną oraz jego

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2018 poz. 2096 ze zm.), dalej k.p.a.

skutków prawnych. Badania przeprowadzono przy wykorzystaniu metody dogmatycznej, prawnoporównawczej, analizy piśmiennictwa i judykatury, a także wykładni językowej, celowościowej i systemowej oraz egzegezy obowiązujących rozwiązań normatywnych.

## Charakter prawny czynności sprawdzających

Znaczenie pojęcia „czynności sprawdzających” nie zostało normatywnie zdefiniowane w ustawie o Komisji, dlatego konieczna jest jego wykładnia językowa, logiczna i systemowa. H. Kelsen wskazywał, że „teoria prawa musi określać swój porządek za pomocą pojęć. Aby dotrzeć do definicji, należy najpierw wyjść od użycia języka, tzn. od ustalenia jego znaczenia”<sup>4</sup>. Pojęcie „czynności sprawdzające” należy umiejscowić w płaszczyźnie czynnych (nie biernych) działań. Oznacza ono wykonywanie działań skierowanych wobec określonej materii będącej ich przedmiotem. Przenosząc znaczenie analizowanego zwrotu funkcjonujące w jego potocznym znaczeniu na grunt problematyki będącej przedmiotem niniejszego pracowania: uzasadnione jest stwierdzenie, że czynności sprawdzające związane są z pewną aktywnością organu, która wywołuje określone ustawą o Komisji skutki prawne, a obrona tezy, że mogą one polegać również na biernym zachowaniu, nie jest możliwa.

**Czynności sprawdzające stanowią jedną z prawnych i aktywnych form działania administracji publicznej.** W doktrynie prezentowane są liczne głosy przedstawiające istotę prawnych form działania, a wskazane zagadnienie należy do kluczowych w nauce prawa administracyjnego<sup>5</sup>. Jedną z bardziej trafnych definicji wyraża się w sformułowaniu: „przez formę prawną działania administracji rozumieć będziemy wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności

<sup>4</sup> H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014, s. 93.

<sup>5</sup> Zob. np. M. Zimmermann, *Nauka administracji i prawo administracyjne. Część I. Wykłady dr. A.M. Zimmermanna*, Poznań 1949; M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956; J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984; Z. Cieślak, J. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. I, *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965; K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmiecik, *Dylematy prawnych form działania administracji publicznej [w:] Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin profesora Ernesta Knosali*, L. Zacharko, A. Matan, G., Warszawa 2008; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968; E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny, „PiP” 2003, nr 12*; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1943; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994; tenże, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999; J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.

konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej”<sup>6</sup>.

Przyjmując, że czynności sprawdzające stanowią jedną z aktywnych prawnych form działania administracji publicznej, należy uznać za konieczne rozważenie, czy można je zakwalifikować do działań wywołujących skutki w sferze prawa procesowego, czy materialnego. Wykładnia art. 15 i 16 ustawy o Komisji, a także innych treści normatywnych zawartych w ustawie o Komisji, regulujących tok postępowania, prowadzi do wniosku, że czynności sprawdzające mają charakter działań wywołujących skutki formalnoprawne. Skutkiem procesowym czynności sprawdzających jest wszczęcie postępowania rozpoznawczego w przypadku uprawdopodobnienia, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa. **Zatem w kontekście prawnych form działania administracji publicznej<sup>7</sup> czynności sprawdzające należy zakwalifikować do czynności materialno-technicznych o charakterze procesowym, które mogą wywoływać ograniczone skutki jedynie w płaszczyźnie procesowej<sup>8</sup> (w przypadku uprawdopodobnienia okoliczności, o których mowa w art. 15 ustawy o Komisji – wszczęcie postępowania rozpoznawczego przez Komisję). Nie wywołują one żadnych skutków w sferze materialnoprawnej.**

Punktem wyjścia do charakterystyki czynności sprawdzających jest przyjęcie założenia, że etapu ich podejmowania i prowadzenia przez Komisję nie sposób zakwalifikować jako administracyjnego postępowania rozpoznawczego i nie stosuje się do nich w żadnym zakresie przepisów k.p.a., co wprost wynika z normatywnej treści art. 38 ustawy o Komisji. **Brak sprawy administracyjnej, w której organ miałby rozstrzygać o indywidualnych prawach lub obowiązkach określonego podmiotu, oraz brak możliwości przyporządkowania konkretnemu podmiotowi interesu prawnego, a tym samym brak stron, przesądzają, w mojej ocenie, o słuszności twierdzenia, że czynności sprawdzające nie stanowią postępowania administracyjnego.**

O istnieniu interesu prawnego świadczy bowiem związek materialnoprawny między obowiązującą normą prawa administracyjnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa tego rodzaju, że wynik postępowania wywołuje wpływ

<sup>6</sup> K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny*, Poznań 2005, s.138.

<sup>7</sup> Pojęcie prawnych form działania ma kluczowe znaczenie w nauce prawa administracyjnego. Zob. K.M. Ziemiński, *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013 s. 32.

<sup>8</sup> H. Dzwonkowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2016, komentarz do art. 272.

na sytuację prawną tego podmiotu<sup>9</sup>. **Czynności sprawdzające podejmowane są wyłącznie z urzędu, z inicjatywy Komisji, a ich wszczęcie na wniosek jest niedopuszczalne<sup>10</sup>.**

Zarówno w dotychczasowej literaturze, jak i w orzecznictwie wskazuje się na kontrolny charakter i cel, którym pozostanie zbieranie, gromadzenie i analiza dokumentów, jako zasadnicze cechy determinujące czynności sprawdzające. Podkreśla się, że „**czynności sprawdzające stanowią wstępną, wewnątrzadministracyjną fazę postępowania przed Komisją, o charakterze kontrolnym, zmierzającą do ustalenia prawdopodobieństwa wydania decyzji reprzywatykacyjnej z naruszeniem prawa**”<sup>11</sup>. W orzecznictwie sądów powszechnych natomiast określa się je jako przykład „wewnątrzadministracyjnego postępowania kontrolnego sprawowanego przez podmiot usytuowany organizacyjnie w ramach aparatu administracyjnego i nieskierowanego wobec innego podmiotu”<sup>12</sup>. O istocie czynności sprawdzających przesądził Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując w postanowieniu z 2 sierpnia 2019 r., że „czynności sprawdzające nie zmierzają do wydania decyzji (...), nie kończą się również żadnym z rozstrzygnięć, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 2 i 3 p.p.s.a – jedyną formą procesową zakończenia czynności sprawdzających jest bowiem wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania rozpoznawczego, które dopiero stanowi postępowanie administracyjne”<sup>13</sup>.

Istotą czynności sprawdzających jest analiza okoliczności faktycznych oraz zebranie dowodów, w szczególności w postaci dokumentów, gromadzenie materiału dowodowego, czynności analityczne w zakresie akt postępowań, informacji, dokumentów i opinii przekazanych Komisji w trybie art. 12 i 14 ustawy o Komisji oraz dokonanie oceny, czy istnieje prawdopodobieństwo, że decyzja reprzywatykacyjna została wydana z naruszeniem prawa. W przeciwieństwie do „udowodnienia”, „uprawdopodobnienie” stanowi „środek zastępczy dowodu w ścisłym znaczeniu, niedający pewności, ale wyłącznie prawdopodobieństwo twierdzenia o jakimś fakcie”<sup>14</sup>. Skutkiem uprawdopodobnienia okoliczności mogących świadczyć o wydaniu decyzji reprzywatykacyjnej z naruszeniem prawa

<sup>9</sup> Wyroki NSA: z 30 marca 2008 r., I OSK 2016/06, LEX nr 505371; z 9 maja 2013 r., II GSK 330/12, LEX nr 1329710; postanowienia NSA z 21 listopada 2018 r., I OSK 3766/18, LEX nr 2580592; I OSK 3660/18, LEX nr 2580590; I OSK 3659/18, LEX nr 2580589 I OSK 3896/18, LEX nr 2580593.

<sup>10</sup> Postanowienie NSA z 21 listopada 2018 r., I OSK 3766/18, LEX nr 2580592.

<sup>11</sup> A. Dalkowska (red.), *Komentarz do art. 15 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprzywatykacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, wydanych z naruszeniem prawa LEX/el., 2018.

<sup>12</sup> Postanowienie SO w Warszawie z 12 grudnia 2018 r., V Ca 2852/18, niepubl.

<sup>13</sup> Postanowienie NSA z 2 sierpnia 2019 r., I OSK 1650/19.

<sup>14</sup> Postanowienie SO w Słupsku z 12 października 2016 r., IV Cz 680/16, LEX nr 2140200; postanowienie SA w Krakowie z 25 stycznia 2016 r., I ACz 34/16, LEX nr 1974129.

jest skierowany wobec Komisji obowiązek wszczęcia postępowania rozpoznawczego na podstawie art. 15 ust. 2 i art. 16 ustawy o Komisji. Słusznie zatem w wymienionym wyżej postanowieniu z 2 sierpnia 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny przyznał, że „czynności sprawdzające polegają na badaniu sprawy w celu stwierdzenia, czy doszło w niej do naruszenia prawa uzasadniającego wszczęcie postępowania rozpoznawczego”<sup>15</sup>.

Analiza treści normatywnej określonej w art. 15 ustawy o Komisji upoważnia do skonstruowania zasady pierwszeństwa czynności sprawdzających w stosunku do postępowania rozpoznawczego<sup>16</sup>. Relacja pomiędzy nimi a właściwym postępowaniem rozpoznawczym jest tego rodzaju, że brak jest konkurencyjności, brak jest możliwości łącznego, jak również zamiennego ich funkcjonowania. Oznacza to, że wszczęcie postępowania rozpoznawczego wyklucza dopuszczalność równoległego prowadzenia czynności sprawdzających wobec tej samej decyzji reprivatyzacyjnej<sup>17</sup>.

Charakter czynności sprawdzających, będących w istocie rzeczą zbiorem różnorodnych czynności materialno-technicznych stanowiących fazę postępowania wewnątrzkontrolnego, zmierzających do gromadzenia materiału dowodowego, determinuje brak normatywnych podstaw określających dopuszczalny czas ich trwania. Wyłączenie możliwości stosowania przepisów k.p.a. na mocy art. 38 ustawy o Komisji (zarówno wprost, jak i „odpowiednio”) pozwala na konkluzję, że ustawodawca kwestię wszczęcia oraz czasu trwania i zakończenia czynności sprawdzających pozostawił woli Komisji Weryfikacyjnej. Jedyne w zakresie podstaw do wszczęcia postępowania rozpoznawczego sformułował wobec Komisji Weryfikacyjnej nakaz wszczęcia postępowania administracyjnego w przypadku stwierdzenia przesłanek, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o Komisji. Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest niedopuszczalność skargi na bezczynność Komisji Weryfikacyjnej w toku czynności sprawdzających, która podlega odrzuceniu przez sąd administracyjny na podstawie art. 58 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>18</sup>. Wyraźne wyłączenie możliwości zastosowania do czynności sprawdzających k.p.a. powoduje, że nie znajdują zastosowania przepisy art. 35-38 k.p.a., w szczególności w zakresie terminów zakończenia czynności sprawdzających.

<sup>15</sup> Postanowienie NSA z 2 sierpnia 2019 r., I OSK 1650/19.

<sup>16</sup> Wyjątek od zasady pierwszeństwa czynności sprawdzających wynika z art. 16a ustawy, w myśl którego Komisja może wszcząć postępowanie rozpoznawcze w razie wniesienia przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej do organu właściwego do wznowienia postępowania albo uchylecia lub zmiany tej decyzji. Oznacza on fakultatywną możliwość odstąpienia od obligatoryjnego trybu czynności sprawdzających.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z 14 grudnia 2006 r., I FSK 315/06, LEX nr 285315; postanowienie WSA w Warszawie z 28 lutego 2019 r., I SAB/Wa 397/18, LEX nr 2633341.

<sup>18</sup> Dz.U. 2018 poz. 1302 ze zm., dalej w skrócie: p.p.s.a.



Brak administracyjnego charakteru czynności sprawdzających prowadzi do wniosku, że nie podlegają one kontroli sądownoadministracyjnej. Oznacza to, że nie ma możliwości kwestionowania zebranych w toku czynności sprawdzających materiałów i dowodów w trybie środków sądownoadministracyjnych. Czynności sprawdzające nie mogą zostać zakwalifikowane do kategorii „innego aktu lub czynności”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Również w piśmiennictwie wyrażane jest przekonanie, że czynności o charakterze procesowym nie mogą być kwalifikowane na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ nie skutkują one powstaniem na rzecz jednostki uprawnień i obowiązków określonych w normach prawa administracyjnego materialnego<sup>19</sup>.

Podsumowując część rozważań dotyczącą istoty i charakteru czynności sprawdzających, należy wywieść konkluzję, że są to czynności materialno-techniczne wywołujące ograniczone skutki jedynie w sferze procesowej i nie powodujące żadnych konsekwencji materialnoprawnych, do których nie stosuje się w żadnym zakresie przepisów k.p.a. Czynności te nie podlegają kontroli sądów administracyjnych, ponieważ nie kształtują indywidualnej sytuacji prawnej i nie prowadzą do wydania rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

## **Istota, przesłanki, skutki instytucji zabezpieczenia w postępowaniu administracyjnym**

Ustawodawca, kształtując czynności sprawdzające jako wewnętrzne i niemające administracyjnego charakteru postępowania, równocześnie wyposażył Komisję Weryfikacyjną w kompetencję do ich zabezpieczenia poprzez ustanowienie wpisu ostrzeżenia o toczących się czynnościach sprawdzających w księdze wieczystej. W myśl art. 24a ustawy o Komisji w toku czynności sprawdzających Komisja może, w drodze postanowienia, dokonać ich zabezpieczenia przez nakazanie wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających. Wskazana podstawa normatywna wprowadziła z dniem 14 marca 2018 r.<sup>20</sup> formę zabezpieczenia administracyjnego o charakterze procesowym na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania rozpoznawczego. W dotychczasowym porządku prawnym tego rodzaju rozwiązanie znane było jedynie w postępowaniu cywilnym, w postaci możliwości wystąpienia do sądu o wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia przed wytocze-

<sup>19</sup> B. Adamiak [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2015.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 431).

niem powództwa<sup>21</sup>. W postępowaniu podatkowym istnieje możliwość dokonania zabezpieczenia przed ustaleniem obowiązku w celu zabezpieczenia skuteczności przyszłej egzekucji administracyjnej.

Znaczenie instytucji zabezpieczenia jako instrumentu zwiększającego gwarancję zapewnienia realizacji (w zależności od jego rodzaju) celu prywatnego (w stosunkach cywilnoprawnych) lub publicznego (w stosunkach publiczno-prawnych) nie budzi wątpliwości. Przedstawienie jej istoty wymaga jednak odniesienia się do konstytucyjnej zasady proporcjonalności i ochrony prawa własności z uwagi na konieczność „ważenia interesów i wartości”: z jednej strony interesu indywidualnego lub publicznego, reprezentowanego przez podmiot, na rzecz którego jest ustanawiane, w imię gwarancji przestrzegania i realizowania norm prawnych, oraz z drugiej strony – interesu tego podmiotu, którego sfera osobista lub majątkowa wskutek zabezpieczenia doznaje ograniczenia. Chronione przez Konstytucję wartości niejednokrotnie mogą ze sobą konkurować w zakresie przyznanego im w następstwie działań ustawodawcy przez prawo pozytywne reżimu, decydującego o zakresie ochrony. Innymi słowy, nieuchronnie w ostateczności pewność prawna gwarancji jednych konstytucyjnych wartości musi odbywać się kosztem innych, a obowiązkiem ustawodawcy jest wyznaczenie proporcji ochrony i gwarancji każdej z nich. Zgodnie z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>22</sup> zasadą proporcjonalności, „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Stanowiąc „jedną z wiodących zasad w znaczeniu dyrektywalnym ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, normą prawa przedmiotowego, będącą podstawą systemu prawnego organizującego wolnościowe społeczeństwo”<sup>23</sup>, determinuje ona ogólne podstawy ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki, w tym przede wszystkim prawa własności. Na podstawie art. 64 Konstytucji, będącego rozwinięciem wyrażonej w art. 21 Konstytucji zasady ochrony własności, „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. W literaturze wskazuje się, że „art. 64 Konstytucji należy rozumieć jako refleks ogólnej zasady ustrojowej, jaką jest uznanie własności prywatnej za podstawową

<sup>21</sup> Zob. art. 730 i nast. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2019 poz. 1460), dalej w skrócie: k.p.c.

<sup>22</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483, dalej Konstytucja.

<sup>23</sup> M. Szydło [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 1, Warszawa 2016, s. 593.



instytucję porządku gospodarczego Rzeczypospolitej i jedną z podstawowych wartości porządku społecznego<sup>24</sup>. Zasady wyrażone w art. 21 i art. 64 Konstytucji doznają ograniczeń, których wyrazem jest m.in., będąca przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu, instytucja zabezpieczenia.

Dopuszczalność dokonywania ograniczeń i w wymiarze majątkowym potwierdził w wyroku z 6 września 2004 r. Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „zabezpieczenie majątkowe nie narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, albowiem tymczasowa uciążliwość (...) ma na celu realizację jednego z podstawowych założeń demokratycznego państwa prawnego, a mianowicie wykonalności wyroków sądowych”. Jego zdaniem „limitowanie własności i innych praw majątkowych wynikające z ustanowienia na nich zabezpieczenia odpowiada standardom wskazanym w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zabezpieczenie jest bowiem przewidziane w ustawie i z całą pewnością nie narusza istoty praw, których dotyczy. Oznacza ono zaledwie czasowe ograniczenie dysponowania własnością czy innym prawem majątkowym<sup>25</sup>”.

Do zasadniczych cech zabezpieczenia należy tymczasowość<sup>26</sup>, wyrażająca się w czasowym ograniczeniu prawnym lub wolności w imię gwarancji zasady praworządności<sup>27</sup>, oraz akcesoryjność i pomocniczość. F. Zedler podkreślał, że postępowanie zabezpieczające można określić jako postępowanie „pomocnicze” wobec postępowania egzekucyjnego<sup>28</sup>. K. Korzan – że jest ono „jednym z filarów praworządności i stanowi najważniejszy instrument procesowej ochrony wierzyciela<sup>29</sup>”. Z. Szczurek wskazał na ścisły związek postępowania zabezpieczającego z postępowaniem egzekucyjnym<sup>30</sup>. R. Hauser natomiast zaznaczył, że celem postępowania zabezpieczającego jest „ochrona przyszłych interesów wierzyciela<sup>31</sup>”.

Podsumowując: instytucja zabezpieczenia pełni ważną funkcję w realizacji zasady praworządności i stanowi instrument gwarantujący zapewnienie skuteczności przestrzegania przepisów prawa.

<sup>24</sup> K. Zaradkiewicz [w:], M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 592.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielopolskim z 27 czerwca 2019 r., I SA/Go 244/2019, LEX nr 2698393.

<sup>27</sup> A. Dalkowska, *Zobowiązany w administracyjnym postępowaniu zabezpieczającym*, Sopot 2012, s. 23; A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015 r., s. 55; wyrok WSA w Gdańsku z 22 lipca 2014 r., I SA/Gd 503/14, Lex 1499909; M. Faryna [w:] D. Kijowski (red.), E. Cisowska - Sakrajda, M. Faryna, W. Grześkiewicz, C. Kulesza, W. Łuczaj, P. Pietrasz, J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Starzyński, R. Suwaj, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1286.

<sup>28</sup> F. Zedler, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, t. 2, Toruń 1995, s. 12.

<sup>29</sup> K. Korzan, *Sądowe postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1996, s. 18.

<sup>30</sup> Z. Szczurek [w:] G. Julke, Z. Knypl, M. Koenner, W. Kowalski, Z. Marchel, G. Sikorski, Z. Szczurek, J. Świeczkowski, *Egzekucja sądowa w Polsce*, Sopot 2007, s. 33.

<sup>31</sup> R. Hauser [w:] R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 578.

## Wpis ostrzeżenia jako procesowa forma zabezpieczenia czynności sprawdzających o skutku rzeczowym

Powyższe uwagi, dotyczące w pierwszej części charakteru i istoty czynności sprawdzających realizowanych przez Komisję, będących etapem działań poprzedzających postępowanie rozpoznawcze, a następnie w drugiej zasygnalizowanie instytucji zabezpieczenia jako realizacji zasady praworządności, stanowią teoretyczną płaszczyznę do dalszej analizy wprowadzonego przez ustawę o Komisji instrumentu prawnego w postaci zabezpieczenia czynności sprawdzających. **Określony w art. 24a ustawy o Komisji wpis ostrzeżenia stanowi procesową formę zabezpieczenia administracyjnego o skutku rzeczowym.** Zabezpieczenie administracyjne na gruncie administracyjnoprawnym stanowi instytucję procesową, której celem jest zapewnienie prawidłowego toku postępowania rozpoznawczego oraz prawidłowej realizacji skutków wynikających z decyzji administracyjnej. W poprzednich opracowaniach podkreślałam, że „zabezpieczenie administracyjne – występujące na etapie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego – funkcjonuje jedynie w płaszczyźnie formalnoprawnej. Specyfika stosunku administracyjnego, w którym brak jest równorzędności podmiotowej, a podmiot administrujący wyposażony jest w kompetencję do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego<sup>32</sup>, przesądza o tym, że brak jest podstaw prawnych do ukonstytuowania zabezpieczenia o charakterze materialnoprawnym”<sup>33</sup>. Na gruncie prawa procesowego zabezpieczenie związane było jedynie z realizacją obowiązku i stanowiło „instrument ochrony wierzyciela publicznoprawnego w egzekucji administracyjnej”, który „z momentem ustanowienia zabezpieczenia (...) uzyskuje pewność, że w toku postępowania egzekucyjnego zostanie zaspokojony z przedmiotu zabezpieczenia i nie poniesie ujemnych konsekwencji działania zobowiązanego, mających na celu np. wyzbycie się swojego majątku”<sup>34</sup>.

Wprowadzona ustawą o Komisji forma zabezpieczenia zyskała nowy wymiar prawny, ponieważ z instrumentu stanowiącego gwarancję wykonania obowiązków stała się środkiem realizującym gwarancję prawidłowego toku czynności sprawdzających, a także w przyszłości postępowania rozpoznawczego przed Komisją Weryfikacyjną w przypadku uprawdopodobnienia, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa. Ze specyfiki

<sup>32</sup> J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982, s. 93.

<sup>33</sup> A. Dalkowska, *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3.

<sup>34</sup> A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015, s. 15.

kompetencji, w które ustawodawca wyposażył Komisję Weryfikacyjną, wynika, że zabezpieczenia pełnią szczególną funkcję gwaranta realizacji celu publicznego. Pojęcie „interesu publicznego” stanowi zwrot niedookreślony. Dla właściwego zrozumienia znaczenia „interesu publicznego” podkreślenia wymaga okoliczność, że wykracza on poza wymienione ramy interesu jednostkowego, nie będąc z tym ostatnim w konflikcie, lecz stanowiącym swoiste jego dopełnienie. Przyjęta przez ustawodawcę koncepcja wpisu ostrzeżenia do księgi wieczystej o czynnościach sprawdzających stanowi odstępstwo od zasady obowiązującej na gruncie postępowania cywilnego, w myśl której niedopuszczalne jest udzielenie zabezpieczenia w postaci nakazania wpisu do księgi wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu w odniesieniu do postępowania, które jeszcze się nie toczy.

Wpis ostrzeżenia wprowadzony w ustawie o Komisji jako forma zabezpieczenia pełni dwojaką funkcję: stanowi instrument gwarantujący zapewnienie prawidłowego toku czynności sprawdzających, a także postępowania rozpoznawczego. Wymienione stwierdzenie prowadzi do możliwości wyodrębnienia dwóch postaci wpisu ostrzeżenia, tj. ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających ustanawianego na podstawie art. 24a ustawy o Komisji oraz ostrzeżenia o postępowaniu rozpoznawczym ustanawianego na podstawie art. 23 ustawy o Komisji. Istotą zabezpieczenia administracyjnego czynności sprawdzających jest zapewnienie prawidłowości, co powoduje w powyższym kontekście jego podobieństwo do instytucji sądowego zabezpieczenia określonego w art. 730 i nast. k.p.c.<sup>35</sup>. Wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających pełni odmienną funkcję niż analogiczny wpis dokonany na etapie postępowania rozpoznawczego, co wynika w sposób bezpośredni z treści art. 24a ust. 3 ustawy o Komisji. Skoro wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających wyłącza rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych dopiero od momentu wszczęcia postępowania rozpoznawczego<sup>36</sup>, to *a contrario* przyjęć należy, że powyższego skutku wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających nie wywołuje przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego. Ostrzeżenie stanowi „instrument gwarancji prawidłowego toku czynności sprawdzających i w powyższym kontekście pełni analogiczną rolę jak stosowny wpis dokonany na etapie postępowania rozpoznawczego”<sup>37</sup>, mimo różnych skutków prawnych.

<sup>35</sup> A. Dalkowska, *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3.

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 8 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece „Rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych wyłącza wzmianka o wniosku, o skardze na orzeczenie referendarza sądowego, o apelacji lub kasacji oraz ostrzeżenie dotyczące niezgodności stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości”.

<sup>37</sup> A. Dalkowska (red.), Małgorzata Koziół, Beata Mykietyn-Furca, *Komentarz do art. 24 ustawy o szczególnych*

## Wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających a rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych

W imię bezpieczeństwa obrotu prawnego stan prawny ujawniony w księdze wieczystej ma bezwzględne pierwszeństwo przed rzeczywistym stanem prawnym. Następstwem regulacji określonej w art. 5 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>38</sup> jest nabycie prawa własności lub innego prawa rzeczowego ujawnionego w księdze wieczystej i wygaśnięcie prawa rzeczywiście uprawnionego w takim zakresie, w jakim koliduje ono z prawem nabytym zgodnie z treścią księgi wieczystej<sup>39</sup>. Instytucja rękojmii wiary publicznej ksiąg wieczystych pełni funkcję ochrony pewności obrotu nieruchomościami kosztem ograniczenia prawa własności i w powyższym kontekście realizuje interes publiczny<sup>40</sup>. Zgodnie z art. 6 u.k.w.h. rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni rozporządzeń nieodpłatnych albo dokonanych na rzecz nabywcy działającego w złej wierze. Określony w art. 8 u.k.w.h. skutek wpisu ostrzeżenia w postaci wyłączenia rękojmii, na co zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny, „realizuje funkcję ochrony rzeczywistego właściciela nieruchomości nieujawnionego w księdze wieczystej. (...) wyłącza bowiem rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych. Nie wyłącza ani nie ogranicza to osoby wpisanej w możliwości rozporządzania prawem, przeciwko któremu skierowane jest ostrzeżenie lub wzmianka. Skuteczność rozporządzenia dokonanego po wpisaniu wzmianki lub ostrzeżenia zależy jednak od wyniku postępowania wszczętego wniesieniem jednego z wymienionych środków zaskarżenia albo sporu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym”<sup>41</sup>. Wyłączenie rękojmii wiary publicznej ksiąg wieczystych jako skutku wpisu ostrzeżenia powoduje brak konieczności badania dobrej lub złej wiary nabywcy nieruchomości<sup>42</sup>.

Powyższe uwagi w zakresie ogólnych zasad wyłączenia rękojmii wiary publicznej ksiąg wieczystych jako następstwa dokonania wpisu ostrzeżenia, o którym mowa w art. 8 u.k.w.h. w kontekście regulacji zawartej w art. 24a ust. 3 ustawy o Komisji, pozwalają na stwierdzenie, że **skutek wyłączenia rękoj-**

*zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, LEX/el., 2018.*

<sup>38</sup> Ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. 2018 poz.1916), dalej w u.k.w.h.

<sup>39</sup> Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08, OTK ZU 4A/2009, poz. 50 (Dz.U. nr 65, poz. 552).

<sup>40</sup> Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych umożliwia nabycie własności nieruchomości lub innego prawa ujawnionego w księdze od nieuprawnionego i stanowi wyjątek od zasady *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*.

<sup>41</sup> Wyrok TK z 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08, OTK ZU 4A/2009, poz. 50 (Dz.U. nr 65, poz. 552).

<sup>42</sup> E. Gniewek, *Wpis ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym*, „Rejent” 2003, nr 10, s. 40–41.

mi wiary publicznej ksiąg wieczystych w przypadku zabezpieczenia czynności sprawdzających poprzez wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających nie występuje. Następuje on dopiero z chwilą wszczęcia postępowania rozpoznawczego przed Komisją. Powyższa konkluzja prowadzi do wniosku, że wspomnianą regulacją wprowadzono nowy rodzaj ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających, który stanowi informację o prawdopodobieństwie wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa i jednocześnie przestrożę i komunikat o konieczności zbadania stanu prawnego nieruchomości oraz ryzyku braku możliwości powoływania się na nieznaną wpisowi w księdze wieczystej w przyszłości. Konstatacja powyższa wynika ze szczególnej funkcji, jaką pełnią księgi wieczyste, którą jest jawność stanu prawnego nieruchomości, i szczególnego znaczenia wpisów w nich dokonywanych.

**Wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających nie tylko nie wyłącza rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, ale również nie wyłącza automatycznie dobrej wiary nabywcy nieruchomości<sup>43</sup>.** E. Gniewek, odnosząc się do wpisu ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, wskazuje: „Jest (...) nieporozumieniem stwierdzenie, że wpis ostrzeżenia wyłącza dobrą wiarę nabywcy. Dokonanie takiego wpisu uruchamia zastosowanie normy, że nie można zasłaniać się nieznaną wpisowi (art. 2 ustawy [o ks. wiecz.]), tutaj – nieznaną wpisowi ostrzeżenia. Nie oznacza to jednak automatycznego wyłączenia domniemania dobrej wiary, wszak wpis ostrzeżenia dokumentuje tylko uprawdopodobnienie wiarygodności dochodzonego roszczenia o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym<sup>44</sup>. **Wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających dokumentuje prawdopodobieństwo wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa.** Jest informacją dla potencjalnego nabywcy nieruchomości o istnieniu możliwości zaistnienia prawdopodobieństwa wadliwości tytułu prawnego (decyzji reprivatyzacyjnej) stanowiącego podstawę wpisu prawa do księgi wieczystej. Stanowi jednak pewien „znak ostrzegawczy”, który nakazuje zbadać ze szczególną

<sup>43</sup> Zgodnie z wyrokiem NSA z 29 kwietnia 2019 r. „Przewidziane w art. 8 u.k.w.h. ostrzeżenie, ujawnione w dziale II księgi wieczystej, nie obala domniemania prawnego z art. 3 u.k.w.h., a więc domniemania zgodności wpisu w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Skutki ostrzeżenia polegają jedynie na wyłączeniu rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, ustanowionej w art. 5 u.k.w.h., I OSK 3703/2018, Lex 2677671. W myśl wyroku NSA z 1 czerwca 2016 r. „Domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym. Z tej przyczyny organ administracyjny nie ma możliwości, aby w toku postępowania, jakie przed nim się toczy, dokonywać odmiennych ustaleń prawnych od tych, jakie wynikają z prawomocnych orzeczeń sądowych, w tym z wpisów dokonanych w księdze wieczystej”, I OSK 2100/14, Lex nr 2106421.

<sup>44</sup> E. Gniewek, *Wpis ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym*, „Rejent” 2003, nr 10.

ostrożnością stan prawny nieruchomości i może również w późniejszych procesach sądowych stanowić podstawę do zarzutu istnienia złej wiary nabywcy.

**Ostrzeżenie o czynnościach sprawdzających nie wzrusza domniemania zgodności wpisu w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, niezależnie od podstawy prawnej wpisu prawa do księgi wieczystej<sup>45</sup>.** Domniemania określone w art. 3 u.k.w.h. są domniemaniami prawnymi oraz wzruszalnymi. Oznacza to, że mogą one być wzruszone w każdym postępowaniu cywilnym, karnym, administracyjnym czy sądownoadministracyjnym, a ciężar dowodu wykazania okoliczności, które je obalą, spoczywa na tym podmiocie, który z tego faktu wywodzi skutki prawne<sup>46</sup>. Szczególne znaczenie wpisu ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających przejawia się w możliwości kwestionowania dobrej wiary nabywcy nieruchomości. Zgodnie bowiem z treścią art. 41a ust. 3 ustawy o Komisji, w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1. Skoro ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających stanowią informację o prawdopodobieństwie wydania decyzji z naruszeniem prawa, to udowodnienie świadomości nabywcy w zakresie stanu prawnego nieruchomości jest możliwe w większym stopniu niż w przypadku braku takiego wpisu.

## **Przesłanki, forma i skutki wpisu ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających**

Wykładnia treści art. 24a w związku z art. 23 ustawy o Komisji upoważnia do stwierdzenia, że podstawową przesłanką dokonania wpisu ostrzeżenia jest jego „niezbędność” dla zabezpieczenia prawidłowego toku czynności sprawdzających. Znaczenie pojęcia „niezbędności” należy interpretować ścieśniająco, co oznacza dopuszczalność zabezpieczenia jedynie w przypadku zaistnienia okoliczności uprawdopodobniających, uzasadniających ocenę organu, że brak zabezpieczenia może stanowić przeszkodę w prawidłowym toku czynności sprawdzających. Ustawodawca pozostawił Komisji pewną swobodę w zakresie oceny zaistnienia przesłanki „niezbędności”, co oznacza w praktyce konieczność ustalenia, czy jego brak może utrudnić lub uniemożliwić realizację celu

<sup>45</sup> Art. 3. Domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym. Domniemywa się, że prawo wykreślone nie istnieje.

<sup>46</sup> Kwestia możliwości wzruszenia domniemań wynikających z art. 3 u.k.w.h. jest jednoznaczna. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się niedopuszczalność prowadzenia dowodu w celu wzruszenia domniemań. Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2015 r. I SA/Wa 1707/14, Lex nr 1747169; Wyrok NSA z 29 kwietnia 2019 r. I OSK 2100/14, Lex nr 2106421; Postanowienie SN z 6 kwietnia 2011 r. I CSK 367/10, Lex nr 960497; Wyrok NSA z 16 czerwca 2016 r. I OSK 2205/14, Lex nr 2082525.



publicznego. Samo ustalenie zaistnienia przesłanki „niezbędności” nie stanowi wystarczającej podstawy do dokonania zabezpieczenia, ponieważ organ został zobligowany do dokonania oceny zasadności jego wprowadzenia z punktu widzenia celu i realizacji czynności sprawdzających, na co zwracał uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, stwierdzając, że zabezpieczenie nie ma „charakteru bezwarunkowego i może zostać wszczęte dopiero po spełnieniu ustawowych przesłanek”. Należy przyjąć, że istnienie ryzyka zbycia nieruchomości, budynku lub udziału w prawie użytkowania wieczystego, obciążania nieruchomości prawami rzeczowymi stanowi wystarczającą podstawę do ustanowienia zabezpieczenia przez wpis ostrzeżenia<sup>47</sup>.

Zabezpieczenie czynności sprawdzających przybiera procesową formę postanowienia Komisji Weryfikacyjnej o wpisie ostrzeżenia, które stanowi następnie podstawę wpisu przez sąd wieczystoksięgowy do księgi wieczystej na podstawie art. 626<sup>1</sup> i nast. k.p.c. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że „postanowienie w ramach *lex specialis* wynikającego z art. 23 ust. 2 ustawy z 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, już z chwilą jego wydania stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej. Nie ma zatem odpowiedniego zastosowania art. 110 § 1 w zw. z art. 126 k.p.a.”<sup>48</sup>.

**Ostrzeżenie, pełniąc, jak wskazano wyżej, funkcję ostrzegawczą, nie prowadzi do nabycia żadnego prawa podmiotowego ani zmiany w stosunkach materialnoprawnych, nie wyłącza ani nie ogranicza rozporządzenia prawem, przeciwko któremu jest skierowane**<sup>49</sup>. Dokonane pomimo ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających rozporządzenie nieruchomością okaże się skuteczne, jeśli nie istnieją podstawy do wyłączenia rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych określone w art. 6 u.k.w.h.<sup>50</sup> Brak skutku, o którym mowa w art. 8 u.k.w.h., w przypadku ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających powoduje, że ma ono wymiar „słabszy” niż ostrzeżenie o postępowaniu rozpoznawczym. Za niewłaściwy należy uznać pogląd, że wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających całkowicie uniemożliwia rozporządzanie nieruchomością. Nawet wpis zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości

<sup>47</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2010 r., I SA/GI 1000/09, Lex nr 648137.

<sup>48</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2018, I SA/Wa 1519/17, Lex nr 2490673.

<sup>49</sup> Zgodnie z treścią art. 3 u.k.w.h. prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym.

<sup>50</sup> E. Gniewek, *Wpis ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym*, „Rejent” 2003, nr 10, s. 42 – zob. postanowienie SO w Warszawie z 12 grudnia 2018 r., V Ca 2852/18, niepubl.

nie wywołuje tego skutku. Prawo dotknięte wpisem ostrzeżenia może być przedmiotem rozporządzeń np. zbycia lub obciążenia<sup>51</sup>. Czynność prawna mająca za przedmiot nieruchomość obciążoną wpisem ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających nie jest nieważna z tego powodu, że została dokonana pomimo wpisu ostrzeżenia. Wątpliwa może być jedynie jej skuteczność w kontekście przesłanek, o których mowa w art. 6 u.k.w.h., a ewentualny nabywca powinien mieć świadomość przyjmowania na siebie ryzyka niepewności skuteczności czynności prawnej, jaką niesie ze sobą zawarcie umowy pomimo wpisu ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających<sup>52</sup>.

Przyjmując, że ostrzeżenie jako zabezpieczenie czynności sprawdzających nie wyłącza rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych i nie wyłącza *a priori* dobrej wiary nabywcy nieruchomości, w dalszej części rozważenia wymaga kwestia wpływu ostrzeżenia na prawo ujawnione w księdze wieczystej w kontekście konstytucyjnej ochrony prawa własności. Konstytucyjny wymiar ochrony prawa własności realizują zasady wyrażone w treści art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, natomiast możliwości ich ograniczenia określa art. 64 ust. 3 Konstytucji<sup>53</sup>. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma jednak charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w Konstytucji, zgodnie z zasadą równości oraz proporcjonalności<sup>54</sup>. Jakkolwiek konstytucyjna ochrona własności nie przekreśla możliwości jej ograniczenia, to jednak w analizowanym przypadku wspomniana reguła nie ma żadnego znaczenia. Ostrzeżenie o czynnościach sprawdzających, na co wskazywano wyżej, nie pozbawia uprawnionego zgodnie z wpisem prawa w księdze wieczystej możliwości dokonywania wskutek czynności prawnych zbycia nieruchomości, jak również jej obciążenia. Nie powoduje tym samym w żadnym, nawet najmniejszym zakresie ograniczenia jego prawa. Nie wywołuje również ujemnych skutków wobec potencjalnego nabywcy prawa, ponieważ nie wyłącza rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. W powyższym kontekście nie stanowi wyjątku od realizacji zasady bezpieczeństwa obrotu prawnego. Bez znaczenia przy tym pozostaje kwestia trwania w czasie zabezpieczenia czynności sprawdzających z uwagi na wspomniany brak jakichkolwiek ujemnych prawnych konsekwencji ostrzeżenia zarówno dla uprawnionego według księgi wieczystej, jak i dla na-

<sup>51</sup> A. Menes, *Domniemania wynikające z wpisów do ksiąg wieczystych*, „Rejent” 1994, nr 5/53.

<sup>52</sup> A. Oleszko, *Pewność obrotu prawnego nieruchomościami a zasada wpisu w księdze wieczystej*, „Rejent” 1998, nr 6/103.

<sup>53</sup> Wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, zob. również wyroki z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61, i z 21 grudnia 2005 r., sygn. SK 10/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 139.

<sup>54</sup> Wyroki TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2, i z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102.



bywcy nieruchomości. Wskazana sytuacja prawna diametralnie, jak wskazano wyżej, zmienia się z chwilą wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Wpis ostrzeżenia bowiem od tego momentu wywołuje skutek określony z art. 8 u.k.w.h.

**Konstrukcja zabezpieczenia czynności sprawdzających przez wpis ostrzeżenia do księgi wieczystej nie stoi – w kontekście powyższych rozważań – w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony własności, skoro nie pozbawia właściciela możliwości dokonywania rozporządzeń prawem wpisanym do księgi wieczystej, nie wywołuje zatem negatywnych dla niego skutków związanych z istnieniem zabezpieczenia. Równocześnie realizuje zasadę ochrony interesu osób trzecich, dając im poprzez informację o istniejącym zagrożeniu prawidłowości stanu prawnego nieruchomości możliwość zachowania należytej staranności w jego kontroli przed podjęciem decyzji o nabyciu nieruchomości. Jest równocześnie elementem ochrony interesu publicznego, stanowiącym aksjologiczną podstawę jawności systemu ksiąg wieczystych, a także gwarantującym realizację celów publicznych.**

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala na stwierdzenie, że przedstawiona instytucja zabezpieczenia czynności sprawdzających poprzez wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających stanowi formę procesowego zabezpieczenia, mogącą wywoływać skutki w sferze prawa rzeczowego. Kwalifikuje się jako jedna z form zabezpieczenia, której celem jest zapewnienie prawidłowego toku czynności sprawdzających oraz ochrona interesu indywidualnego i publicznego, a także ochrona bezpieczeństwa obrotu prawnego. W płaszczyźnie normatywnej stanowi nową instytucję prawną, choć w swej konstrukcji odwołuje się do instytucji wpisu ostrzeżenia znanej w prawie cywilnym. Jej nowatorski charakter przejawia się w możliwości ustanowienia zabezpieczenia na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania rozpoznawczego, tj. w trakcie czynności sprawdzających oraz w płaszczyźnie determinującej jego skutki prawne. W przeciwieństwie do skutku właściwego dla wpisu ostrzeżenia znanego w prawie cywilnym, ostrzeżenie o czynnościach sprawdzających nie wyłącza rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, jak również dobrej wiary nabywcy nieruchomości obciążonej wpisem. Jego skutkiem zatem pozostaje komunikat i przestroga wobec każdorazowego nabywcy prawa przed ewentualnymi wątpliwościami co do stanu prawnego. Pełni ważną funkcję gwarancyjną

dla zabezpieczenia czynności sprawdzających i ostrzega przed potencjalnymi działaniami prowadzącymi do udaremnienia lub utrudnienia realizacji celu działania Komisji Weryfikacyjnej<sup>55</sup>. Przeprowadzona analiza prowadzi do konkluzji, że wpis ostrzeżenia, jako forma zabezpieczenia czynności sprawdzających o skutkach rzeczowych, ze względu na jego funkcje i cel, jest sytuowany wysoko w hierarchii instrumentów ochrony prawnej i realizacji zasady praworządności.

---

<sup>55</sup> J.P. Tarno (red.), *Istota i cel postępowania zabezpieczającego w sprawach z zakresu egzekucji należności pieniężnych* [w:] *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, WKP 2012; M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie...*, 2009, s. 297; Wyrok WSA w Szczecinie z 26 maja 2010 r., I SA/Sz 152/10, Lex nr 673520; wyrok WSA w Szczecinie z 26 maja 2010 r., I SA/Sz 153/10, Lex nr 673521.

## Warning entry as a form of protection of verification actions before the Verification Commission<sup>56</sup>

### Abstract

The warning entry, as a procedural form of administrative protection of verification actions serves an important role not only for the purpose of ensuring a proper course of the verification actions undertaken by the Verification Commission. It is an instrument of protection of private and public interests, and a warranty of implementation of the constitutional principle of rule of law. The verification action warning is a separate legal institution from the warning of real property legal status inconsistency with factual status, defined in art. 8 of the land and mortgage register and mortgage act. The protection is established based on a decision of the Verification Commission, issued before an examination proceedings is initiated, then implemented in a land and mortgage register proceedings. It does not waive the credibility of the land and mortgage register and does not rebut the presumption of consistency of the legal status revealed in the register with the factual legal status. The consequences do, however, occur when the examination proceedings is initiated. Fulfilling a warning function, the verification action warning does not lead to acquiring a subjective right or changing the material legal situation, does not exclude or limit the disposal of the right against which it is directed. The structure of the examination action protection does not contradict the constitutional principle of ownership protection, as it does not devoid the right bearer of the ability to exercise the right entered in the land and mortgage register, and therefore does not cause the consequences connected to the existence of the protection for the bearer. It implements the principle of protection of third party rights by providing these parties with information and a signal of the existing hazard to the validity of the legal status of the real property and the likelihood that the reprivatisation decision was issued with an infringement on the law. It constitutes an element of protection of the public interest in matters concerning Warsaw real property reprivatisation and an axiological basis for the land and mortgage register system disclosure.

**Keywords:** Reprivatisation, warning entry, verification actions, protection, principle of public credibility of land and mortgage registers

---

<sup>56</sup> Commission for Warsaw Real Property Reprivatisation - hereinafter in short: Verification Commission



Tomasz Bąkowski

## Wywłaszczenie krajobrazowe

### Streszczenie

Przepisy tzw. ustawy krajobrazowej z 2015 r. umożliwiły radom gmin podejmowanie uchwał określających zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Jednym z elementów treści takiej uchwały jest określenie warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie wspomnianych obiektów, ogrodzeń oraz tablic i urządzeń reklamowych do wprowadzonych zakazów, zasad i warunków. To zaś daje możliwość eliminowania z obrotu prawnego uprawnień uzyskanych zgodnie z obowiązującym prawem, wynikających np. z decyzji o pozwoleniu na budowę. Takie rozwiązanie jest w pewnym stopniu podobne do dopuszczalnego w obecnym porządku konstytucyjnym tzw. wywłaszczenia prawa. Jednakże prawna konstrukcja nazwanego na użytek niniejszego artykułu „wywłaszczenia krajobrazowego” rodzi pewne zastrzeżenia o charakterze podstawowym. Po pierwsze, konsekwencje podejmowanych uchwał pozostają w sprzeczności z konstytucyjną zasadą niedziałania prawa wstecz, od której odstępstwo jest co prawda możliwe, jednak musi ono być usprawiedliwione istotnymi powodami, takimi jak ochrona wartości cenionych wyżej niż pewność obrotu prawnego czy zaufanie do organów władzy publicznej. Po drugie, do wspomnianego powyżej pozbawiania uprawnień nabytych w zgodzie z obowiązującym prawem dochodzi bez wymaganego przez Konstytucję RP słusznego odszkodowania. Po trzecie, mechanizm eliminowania z obrotu prawnego norm pochodnych, rekonstruowanych z treści decyzji administracyjnej, przez późniejsze normy wyższego stopnia, za jakie w tym przypadku należy uznać normy wynikające z analizowanych uchwał, które są aktami prawa miejscowego, jest kwestionowany przez doktrynę prawa, zwłaszcza że derogacja tychże norm pochodnych nosi znamiona derogacji dorozumianej.

**Słowa kluczowe:** wywłaszczenie prawa, wywłaszczenie bez odszkodowania, retroaktywność prawa, ustawa krajobrazowa, gminna uchwała krajobrazowa

Profesor Marian Zimmermann rozpoczyna swoją ponadczasową (co widać znakomicie z perspektywy XXI wieku) monografię *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego* od słów: „Jedną z nielicznych instytucji prawnych, które uważa się w literaturze za oddawna ustalone i niesporne, jest instytucja wywłaszczenia. (...) Tem dziwniejszy musi się wydawać fakt, że przy bliższym zbadaniu okazuje się wręcz coś przeciwnego (...)”<sup>1</sup>.

Powyższa konstatacja znajduje swoje potwierdzenie bezpośrednio w obszarze regulacji prawnych, składających się na obowiązujący krajowy porządek prawny, a następnie pojawia się jako refleks rozwiązań normatywnych w orzecznictwie sądowym oraz w dorobku doktryny prawa.

Wywłaszczenie z perspektywy języka prawnego, to jest języka używanego w tekstach aktów normatywnych, dotyczy przede wszystkim pozbawienia prawa

<sup>1</sup> M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 1.

własności nieruchomości. Współczesne uregulowania poszerzają przedmiot wywłaszczenia o inne prawa rzeczowe na nieruchomości oraz jego postać, która oprócz pozbawienia obejmuje również ograniczenie praw do nieruchomości. Obowiązująca obecnie legalna definicja wywłaszczenia została zamieszczona w art. 112 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.), zgodnie z którym: „Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości”.

Instytucja wywłaszczenia znajduje też swoje usankcjonowanie w normie konstytucyjnej. W myśl art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”. Trzeba przy tym zaznaczyć, że norma konstytucyjna obejmuje nie tylko pozbawienie lub ograniczenie własności nieruchomości. Gdy odczytuje się bowiem cytowany przepis w kontekście poprzedzającego go ust.1. („Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”), widać wyraźnie, że ustrojodawca, ustanawiając państwo gwarantem ochrony własności i prawa dziedziczenia, przy równoczesnym dopuszczeniu wywłaszczenia, jako *ultima ratio*, pod określonymi powyżej warunkami, nie ogranicza się wyłącznie do możliwości pozbawienia prawa własności nieruchomości, chociaż, na co wskazują liczne rozwiązania ustawowe, dominującym przedmiotem prawnych uregulowań pozbawiania lub ograniczania prawa własności i innych praw rzeczowych pozostają nieruchomości, a ściślej – prawa i uprawnienia z nimi związane. Należałoby więc chociażby zasygnalizować, że obok ogólnych regulacji dotyczących zasad, sposobów, warunków i trybu wywłaszczania nieruchomości określonych w rozdziale 4 działu III u.g.n. obowiązujący porządek prawny obfituje w przepisy normujące materię wywłaszczenia w sposób odrębny względem standardu przewidzianego w u.g.n. Wyrazem tego są m.in. przepisy kilkunastu tzw. specustaw inwestycyjno-budowlanych. Za odrębne względem przywołanych przepisów u.g.n. należałoby też uznać między innymi rozwiązania przyjęte w ustawie z 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości, które następują również w przypadkach objęcia jej bądź obszaru, na którym jest położona (wzniesiona), przewidzianą prawem formą ochrony, np. zabytków (w tym przypadku ograniczenia te mogą dotyczyć również rzeczy ruchomych) lub środowiska, także są zaliczane do szczególnych postaci wywłaszczenia. W literaturze jest też obecne określenie wywłaszczenia planistycz-

nego, które sprowadza się do wprowadzenia przez akt planowania przestrzennego (głównie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) takich ustaleń dotyczących sposobu korzystania z nieruchomości, wiążących właściciela lub użytkownika wieczystego, które czynią tę nieruchomość dla tych podmiotów rzeczą bezwartościową<sup>2</sup>. Koncepcję wywłaszczenia planistycznego w sygnalizowanym kształcie zdają się potwierdzać przepisy ustawy z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.). Z jednej bowiem strony, w myśl art. 6 ust. 1 u.p.z.p., ustalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Z drugiej zaś, stosownie do art. 36 ust. 1 u.p.z.p., jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ust. 2 tego artykułu oraz w art. 37<sup>1</sup> ust. 1 u.p.z.p., żądać od gminy: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części.

Z końcem 2015 r. do przywołanej powyżej ustawy wprowadzono kolejne rozwiązania, których konsekwencje w znacznym stopniu pokrywają się z konsekwencjami, jakie niesie ze sobą wywłaszczenie, w tym wywłaszczenie planistyczne. Zostały one zamieszczone w art. 37a u.p.z.p., który wraz z innymi przepisami został dodany przez art. 7 ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, nazywanej „ustawą krajobrazową”. Otóż w ust. 1 tego artykułu znajduje się upoważnienie o charakterze fakultatywnym, na podstawie którego rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Przepis art. 37a ust. 4 u.p.z.p. potwierdza to, co można już wywnioskować z treści tego upoważnienia, a mianowicie że podjęta w powyższej sprawie uchwała, zwana też popularnie „uchwałą krajobrazową”, jest aktem prawa miejscowego, a zatem jej ustalenia wiążą zarówno podmioty przynależne do systemu władzy publicznej, jak i podmioty spoza tego systemu, czyli jednostki i ich organizacje. Jednym z elementów treści uchwały

<sup>2</sup> Zob. M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 54.



krajobrazowej jest, stosownie do art. 37a ust. 9 u.p.z.p., określenie warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych. Termin ten, według powołanego powyżej przepisu, nie może być krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały.

Właśnie konsekwencje postanowień uchwały krajobrazowej, sprowadzające się do powstania obowiązku w postaci dość łagodnie, wręcz eufemistycznie brzmiącego „dostosowania” istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej ustalonych, noszą przynajmniej niektóre ze znamion wyłączenia.

Warto zauważyć, że obowiązek powyższego dostosowania obejmuje również obiekty, ogrodzenia, tablice i urządzenia reklamowe, które nie spełniają wymogów nowego prawa ustanowionego uchwałą, a które zostały zaprojektowane, wykonane i posadowione zgodnie z porządkiem prawnym obowiązującym przed wejściem w życie uchwały krajobrazowej. Trzeba też zaznaczyć, że na wzniesienie części z nich było (i obecnie jest) wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę. To zaś w świetle literalnej wykładni dyspozycji przywołanego art. 37a ust. 9 u.p.z.p. oznacza, że przepisy uchwały krajobrazowej nakładające obowiązek dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, derogują uprawnienia adresatów udzielone im w drodze prawidłowych (niewadliwych) decyzji o pozwoleniu na budowę.

W tak zarysowanych okolicznościach powstają pytania i wątpliwości, które dotyczą sposobu interpretacji art. 37a ust. 9 u.p.z.p. czy – idąc dalej – oceny jego konstytucyjności.

Na pierwszy rzut oka jednoznaczne brzmienie przywołanego przepisu uzasadnia, w zgodzie z regułą *clara non sunt interpretanda*, uznanie wykorzystania wykładni językowej za wystarczające do rekonstrukcji normy nakładającej obowiązek dostosowania istniejących obiektów, ogrodzeń, tablic i urządzeń do określonych w uchwale krajobrazowej zakazów, zasad i warunków..., chociaż z perspektywy zawartości uchwały krajobrazowej (o czym szerzej w dalszej części niniejszego opracowania) postrzeganie treści art. 37a ust. 9 u.p.z.p. wyłącznie w kontekście językowym nie wydaje się postrzeganiem wystarczającym.

Pozostając jeszcze przy zagadnieniu dyspozycji art. 37a ust. 9 u.p.z.p., należy jednak podkreślić, że jej konsekwencje odnoszą się nie tyle do kwestii prawnorzeczowych, chociaż mogą być rozpatrywane z pozycji ograniczenia korzystania z nieruchomości, ale przede wszystkim do pozbawienia istniejącego (udzielonego) uprawnienia, które w swych skutkach jest zbliżone do określonej w Kodeksie postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) prawnej konstrukcji nazywanej w doktrynie wywłaszczeniem prawa. Zgodnie bowiem z art. 161 k.p.a. minister (a w stosunku do decyzji wydanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań z zakresu administracji rządowej – również wojewoda) może uchylić lub zmienić w niezbędnym zakresie każdą decyzję ostateczną, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów państwa. Oczywiście w konstrukcji tej chodzi przede wszystkim o prawnomaterialne konsekwencje dotychczasowego obowiązywania uchylanej albo zmienianej decyzji, a nie o sam akt. Uchylenie albo zmiana tej decyzji wpływa na zmianę prawnego położenia jej adresata, które może przejawiać się w pozbawieniu udzielonego wcześniej uprawnienia. Przyjęcie w doktrynie określenia „wywłaszczenie prawa” dla ilustracji rezultatów zastosowania art. 161 k.p.a. wynika m.in. z tego, że owemu pozbawieniu prawidłowo nabytego uprawnienia towarzyszy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną z tego tytułu szkodę, albowiem zgodnie z § 3 tego artykułu: „Stronie, która poniosła szkodę na skutek uchylecia lub zmiany decyzji, służy roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę od organu, który uchylił lub zmienił tę decyzję; organ ten, w drodze decyzji, orzeka również o odszkodowaniu”. Należy też odnotować, że tak jak w art. 21 Konstytucji RP oraz w art. 112 ust. 3 u.g.n., tak i w art. 161 k.p.a. w sposób wyraźny wybrzmiewa ультимативный charakter wywłaszczenia prawa („jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa, wskazuje się na ostateczność”), określający na wartości, których ochrona staje się usprawiedliwieniem wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych.

W świetle powyższego trzeba zauważyć, że rozwiązania przyjęte w art. 37a u.p.z.p. w tych dwóch wyżej wskazanych kwestiach zdecydowanie odbiegają od konstrukcji wywłaszczenia prawa ujętej w art. 161 k.p.a.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną rzecz. Otóż uchylene lub zmiana w niezbędnym zakresie każdej decyzji ostatecznej, w okolicznościach określonych w art. 161 § 1 k.p.a. następuje w drodze decyzji administracyjnej, będącej rozstrzygnięciem pierwszoinstancyjnym, od którego, stosownie do art. 127 k.p.a., służy stronie odwołanie do organu wyższego stopnia, a w przypadku decyzji wydanej przez ministra – wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z kolei decyzja wydana w wyniku wniesienia odwołania bądź złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy może zostać poddana kontroli sądownoadministracyjnej. Natomiast do utraty prawidłowo nabytego uprawnienia, wynikającego m.in. z decyzji o pozwoleniu na budowę, ma dojść, według literalnie odczytywanego art. 37a ust. 9 u.p.z.p., za sprawą postanowień uchwały krajobrazowej, będącej – jak już wcześniej wspomniano – aktem prawa miejscowego.

Dotychczasowe rozważania, prowadzące do wniosku, że dosłowne rozumienie przepisu art. 37a ust. 9 u.p.z.p. jest rozumieniem poprawnym (czego nie można przynajmniej *prima facie* wykluczyć), wywołują równocześnie zastrzeżenia co do konstytucyjności tej regulacji. Pogląd taki zdaje się podzielać skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w postanowieniu z 6 czerwca 2019 r. (II OSK 166/18) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytanie prawne: „Czy art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...), w zakresie, w jakim przewiduje obowiązek określenia w uchwale, o której mowa w art. 37a ust. 1 powołanej ustawy, warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie, wzniesionych na podstawie zgody budowlanej, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów określonych w tej uchwale, bez zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania przez podmioty, które są zobowiązane do ich usunięcia, jest zgodny z art. 2, art. 21, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r. (...)”<sup>3</sup>.

Oczekując na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, warto choćby po-bieżnie odnieść się do najistotniejszych wątpliwości wynikających z rozwiązań wprowadzonych do u.p.z.p. przez ustawę krajobrazową. Do nich zaś należy zaliczyć: 1) retroaktywność postanowień uchwały krajobrazowej; 2) eliminację z obrotu prawnego materialnych skutków decyzji rozstrzygnięciami aktu gene-

<sup>3</sup> CBOSA, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/20E3BAD39E> [dostęp: 1.07.2019].

ralnego oraz 3) wskazany w cytowanym pytaniu brak „zapewnienia ustawowych podstaw i trybu dochodzenia odszkodowania” z tytułu pozbawienia prawidłowo uzyskanego uprawnienia.

Wprowadzenie do u.p.z.p. przepisów regulujących zasady i tryb sporządzenia projektu uchwały krajobrazowej oraz jej podejmowania jednoznacznie świadczy o tym, że uchwała ta jest jednym z prawnych urządzeń planowania i zagospodarowania przestrzennego służących do realizacji podstawowych celów tej ustawy, którymi są kształtowanie i utrzymywanie szeroko rozumianego ładu przestrzennego. Do tych prawnych urządzeń, ograniczając się do szczebla lokalnego, należą w szczególności: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy) oraz decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego bądź decyzja o warunkach zabudowy. Pomijając wymienione decyzje, będące przynajmniej formalnie aktami indywidualnymi i konkretnymi, należy zauważyć, że zarówno studium, jak i plan miejscowy nie „delegalizują” na obszarze objętym ustaleniami danego aktu planistycznego rozstrzygnięć, które uprawniały do wznoszenia obiektów budowlanych, a które to uprawnienia zostały „skonsumowane”, nawet jeśli ustalenia tych aktów wyłączają możliwość posadowienia takich obiektów w przyszłości. Akty planistyczne nie mają więc charakteru retrospektywnego i nie oddziałują wobec istniejących legalnie obiektów budowlanych ze skutkiem wstecznym, który prowadziłyby do konieczności dokonania rozbioru lub zmiany ich przeznaczenia, co wyraźnie jest uwypuklane w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych. Wyjątkiem w tym względzie jest miejscowy plan rewitalizacji, którego regulacja została wprowadzona do u.p.z.p. art. 41 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Trzeba jednak zauważyć, że w przewidzianej art. 37g ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. możliwości wprowadzenia ustaleniami tego planu zakazów i ograniczeń dotyczących działalności handlowej lub usługowej towarzyszy prawo dochodzenia odszkodowania na zasadach określonych w art. 37h u.p.z.p.

Zasada niedziałania prawa wstecz jest uznawana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego za fundamentalny składnik demokratycznego państwa prawnego. Ma ona gwarantować podmiotom prawa, by te mogły układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie narażą się na skutki prawne swojego działania, których nie mogły przewidzieć<sup>4</sup>. W przypadku

<sup>4</sup> Zob. wyrok TK z 24 maja 1994 r. (K 1/94, OTK 1994, nr 1, poz. 10).

uchwały krajobrazowej, co należy podkreślić, nie występują żadne przesłanki wymieniane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, które uzasadniają odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz.

Możliwość wywoływania przez uchwałę krajobrazową skutków o charakterze retroakcyjnym, w tym eliminacji prawidłowo uzyskanych uprawnień, dodatkowo godzi w zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, które współcześnie wyrastają na jedną z kluczowych podstaw kreujących relacje zachodzące pomiędzy administracją publiczną a podmiotami zewnętrznymi.

Druga z wymienionych powyżej wątpliwości wiąże się z wyeliminowaniem prawnych skutków decyzji administracyjnych, m.in. uprawniających do realizacji zamierzenia budowlanego, przez postanowienia aktu o charakterze generalnym, jakim jest uchwała krajobrazowa. Jak słusznie zauważa Marcin Kamiński, „znajdująca swój wyraz w decyzji administracyjnej – jako normie konkretno-indywidualnej – ocena prawna określonego stanu faktycznego relewantnego prawnie oraz wynikająca z niej pochodna reguła powinnego zachowania różni się istotnie od potencjalnych i ogólnych reguł zakodowanych w przepisach prawnych”<sup>5</sup>. Z tego też względu analizowana przez autora zasada swobodnej zmienialności generalno-abstrakcyjnej regulacji normatywnej „nie może być wprost przenoszona na poziom norm jednostkowych”<sup>6</sup>.

Należy w pełni zgodzić się z cytowanym autorem co do szczególnej wagi, jaką przypisuje się trwałości decyzji będących decyzjami ostatecznymi czy tym bardziej decyzjami prawomocnymi. Wypada też przytoczyć szerszy fragment przedstawionego przez niego stanowiska, odnoszący się do różnicy w relacjach zachodzących pomiędzy materialnoprawną podstawą aktu normatywnego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz materialnoprawną podstawą decyzji administracyjnej. „W przypadku rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego formalna podstawa kompetencyjna jest połączona z podstawą materialną w jednym lub kilku przepisach danej ustawy. Uchylenie tej ustawy lub relewantnych przepisów usuwa nie tylko podstawę dalszego obowiązywania materialnego (treściowego) aktu wykonawczego, ale również obowiązywania samego rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego jako formalnych aktów statuujących określone normy. Z kolei w przypadku decyzji administracyjnych formalna (ogólna) podstawa kompetencyjna do ich wydawania jest zawarta w przepisach ustaw proceduralnych (przede wszystkim w kodeksie postępowania administracyjnego). Tym samym uchylenie albo zmiana przepisów,

<sup>5</sup> M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 457.

<sup>6</sup> Ibidem.

które stanowiły szczególną podstawę kompetencyjną oraz materialną wydawanych decyzji, nie oddziałuje bezpośrednio i samoistnie na dalsze obowiązywanie tych decyzji, gdyż derogacja przepisów kompetencyjnych lub materialnych nie narusza ogólnej podstawy kompetencyjnej, a tym samym nie ingeruje w płaszczyznę formalną decyzji wydanych na podstawie dotychczasowych przepisów kompetencyjnych i materialnych. Ponadto trzeba podkreślić, że aktualizacja normy kompetencyjnej, upoważniającej do wydawania decyzji w określonej kategorii spraw, odbywa się wielokrotnie, co jest konsekwencją cech i funkcji decyzji jako aktu stosowania prawa. Ta zasadnicza różnica konstrukcyjna między upoważnieniami do stanowienia aktów wykonawczych i wydawania decyzji administracyjnych musi być z pewnością uwzględniana przy formułowaniu stanowiska w zakresie wpływu zmiany normatywnej na dalsze obowiązywanie aktów normodawczych znajdujących się na kolejnych szczeblach systemu prawnego<sup>7</sup>.

Uznając poprawność przytoczonego wyводу, nie sposób nie zakwestionować możliwości eliminowania prawnych skutków decyzji wydanych na podstawie nadal obowiązującej ustawy przez normę rekonstruowaną z aktu prawa miejscowego, który ze swej natury nie może derogować prawnej podstawy decyzji administracyjnej znajdującej się w przepisie rangi ustawowej.

Przedstawione poglądy znajdują normatywne wsparcie w obowiązującym porządku prawnym, na którego tle ustawowe upoważnienie co do treści uchwały krajobrazowej jawi się jako nieprzystające do wyprowadzonego w tym względzie standardu. Poprzestając na regulacjach dotyczących gospodarki przestrzennej, należy uznać, że współczesny ustawodawca kieruje się tu zasadą ochrony uprawnień wynikających z aktów stosowania prawa. Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji. Przepisu tego nie stosuje się jednak wówczas, gdy została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę (art. 65 ust. 2 u.p.z.p.). Tym samym, skoro decyzja o warunkach zabudowy lub decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego zostały „skonsumowane” poprzez wydanie pozwolenia na budowę, nie stwierdza się ich wygaśnięcia, nawet jeżeli teren, do którego się odnosi, został objęty ustaleniami planu miejscowego różniącymi się od treści tej decyzji. Podobny mechanizm został wprowadzony

---

<sup>7</sup> Ibidem, s. 468.

do art. 37a ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej: Przepis ten stanowi, że minister właściwy do spraw gospodarki morskiej oraz minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw: środowiska, gospodarki wodnej, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rolnictwa, rybołówstwa, transportu, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej przyjmują, w drodze rozporządzenia, plany zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, uwzględniając rozstrzygnięcia określone w ust. 2 oraz wydane ważne pozwolenia, o których mowa w art. 23 ust. 1, art. 26 ust. 1, i uzgodnienie, o którym mowa w art. 27 ust. 1 tej ustawy. W praktyce oznacza to, że już na etapie sporządzania projektu planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich aktualizuje się obowiązek uwzględniania istniejących uprawnień wynikających z obowiązujących decyzji administracyjnych.

Wreszcie trzecia z wymienionych wątpliwości dotyczy braku przepisów określających zasady i tryb uzyskania odszkodowania z tytułu pozbawienia prawidłowo uzyskanego uprawnienia wynikającego m.in. z ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Warto w tym miejscu odwołać się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 października 1989 r. (K 3/88), w którym wskazano, że przez ochronę praw słusznie nabytych należy rozumieć zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, jak również zakaz ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa, bez przyznania pełnego ekwiwalentu za utracone uprawnienia. Na obowiązek kompensacji utraty praw słusznie nabytych Trybunał wskazał też m.in. w wyroku z 16 czerwca 2003 r. (K 52/02), podkreślając, że „przyznanie jednostce określonych praw podmiotowych zakłada szczególną lojalność państwa wobec jednostki”<sup>8</sup>. Odnosząc się do braku odpowiednich regulacji przewidujących odszkodowanie z tytułu utraty postanowieniami uchwały krajobrazowej uprawnień wynikających z decyzji administracyjnych, można by też za Marcinem Kamińskim wskazać, że odwołałość ostatecznych i prawomocnych decyzji ma charakter ograniczony i wymaga zastosowania całego zespołu instrumentów łagodzących, wśród których poczesne miejsce zajmuje realna rekompensata, która nadaje tejże odwołałości cechy konstrukcji generalnego wyłączenia praw nabytych.

<sup>8</sup> OTK-A 2003, nr 6, poz. 54.



Mając powyższe na względzie, należy w pełni zgodzić się ze stwierdzeniem, że pozbawienie uprawnienia (postaci prawa podmiotowego) bez słusznego odszkodowania, które jest wymagane – jak pisze Marian Zimmermann – przez „podstawowe zasady porządku społecznego”, nie kwalifikuje się jako wywłaszczenie w przyjętym powszechnie rozumieniu, lecz nosi miano konfiskaty.

Zastrzeżenia odnoszące się do przepisów określających konsekwencje podjęcia i obowiązywania ustaleń uchwały krajobrazowej, podzielane przez skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego w cytowanym pytaniu skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego oraz pojawiające się w piśmiennictwie, skłaniają do refleksji nad koniecznością dokonania takiej wykładni przepisów art. 37a u.p.z.p., by ich stosowanie było do pogodzenia z utrwalonymi zasadami wynikającymi z obowiązującego porządku prawnego, w tym zwłaszcza w zasadami Konstytucji RP. Dopóki bowiem przepisy te w brzmieniu obowiązującym pozostają w obrocie prawnym, dopóty stanowią prawną legitymację do podejmowania przez rady gmin powyższych uchwał, w których treści są zamieszczone ustalenia, o których mowa w art. 37a ust. 9 u.p.z.p.

Przyjęte na wstępie założenie wyłącznie gramatycznego rozumienia art. 37a ust. 9 u.p.z.p. wypadłoby zatem zmodyfikować, zwracając się ku systemowej zewnętrznej wykładni tego przepisu. Wykładnia ta obejmuje bowiem wnioskowanie o treści przepisu również na podstawie jego miejsca w systemie prawa. W świetle omawianego problemu należałoby wesprzeć się stanowiskiem prezentowanym m.in. przez Wojciecha Jakimowicza, który uważa, że wykładnia ta powinna mieć szczególne zastosowanie w prawie administracyjnym, z uwagi na charakter źródeł tej gałęzi prawa, oraz że „w prawie administracyjnym wykładnia językowa nie powinna prowadzić do rezultatów, które byłyby sprzeczne z efektami wykładni systemowej”<sup>9</sup>. Kierując się tymi dyrektywami, należałoby przepis zawarty w art. 37a ust. 9 u.p.z.p. odczytywać tak, by ten nie pozostał w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP, z których są rekonstruowane zasady: niedziałania prawa wstecz, ochrony praw nabytych, proporcjonalności oraz słusznego odszkodowania za wywłaszczenie prawa.

Uwzględniając zatem wymienione powyżej uwarunkowania konstytucyjne, należałoby ograniczyć zastosowanie dyspozycji uchwały krajobrazowej, która w myśl art. 37a ust. 9 u.p.z.p. „(...) określa warunki i terminy dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków

---

<sup>9</sup> Ibidem, s. 436.

w niej określonych (...)", do obiektów, ogrodzeń oraz tablic i urządzeń reklamowych będących własnością gminy, której rada podjęła tę uchwałę. W takim bowiem przypadku kwestia odszkodowania stałaby się kwestią bezprzedmiotową.

Można by też ewentualnie, choć nie bez wątpliwości o charakterze hermeneutycznym, uznać, że występujący w cytowanym fragmencie art. 37a ust. 9 u.p.z.p. zwrot „warunki dostosowania” daje radzie gminy wystarczające podstawy do określenia, w ramach tych „warunków”, sposobu kompensacji strat, które poniesie podmiot, na który został nałożony obowiązek dostosowania istniejących obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków wprowadzonych postanowieniami uchwały krajobrazowej.

Pozostawiając do rozważenia przedstawione przykładowo opcje, trzeba jednak uznać propozycję stosowania przepisów art. 37a u.p.z.p. w ich obowiązującym brzmieniu, z uwzględnieniem wykładni systemowej zewnętrznej, za wysoce prowizoryczną i tymczasową. Nie rozwiązuje ona bowiem m.in. sygnalizowanego powyżej kluczowego problemu niedopuszczalności pośredniej lub dorozumianej derogacji norm pochodnych, rekonstruowanych z treści decyzji administracyjnej, przez późniejsze normy wyższego stopnia, za jakie należy w tym przypadku uznać normy wynikające z uchwały krajobrazowej. Dlatego też formułowane przez doktrynę i orzecznictwo zastrzeżenia powinny jak najszybciej doprowadzić do podjęcia działań legislacyjnych, których celem byłoby dokonanie niezbędnych ustawowych korekt.

## Landscape expropriation

### Abstract

The regulations of the so-called 2015 landscape act enabled municipal councils to pass resolutions specifying the terms and conditions for locating small architecture objects, bill-boards and advertising devices as well as fences, their dimensions, quality standards and types of construction materials from which they can be made. One of the elements of the content of such a resolution is to determine the terms and time of adjustment of the objects, fences and advertising boards and devices existing on the day of its entry into force to the introduced prohibitions, rules and conditions. This in turn gives the opportunity to eliminate from the legal turnover the rights obtained in accordance with the then applicable law, resulting for example from the decision on the building permit. Such a solution is in a way similar to the so-called expropriation of a right that is acceptable in the current constitutional order. However, the legal construction of the "landscape expropriation" coined for the purposes of this article raises some fundamental reservations. Firstly, the consequences of the adopted resolutions are in contradiction with the constitutional principle of non-retroactivity of law, of which derogation is possible, but it must be justified by relevant reasons, such as protection of values appreciated higher than the certainty of legal turnover or trust in public authorities. Secondly, the abovementioned deprivation of rights acquired in accordance with the law in force occurs without a fair compensation required by the Constitution of the Republic of Poland. Thirdly, the mechanism of eliminating the norms derived from legal turnover, reconstructed from the content of an administrative decision by subsequent higher-level norms, by which in this case we mean the norms resulting from the analyzed resolutions, which are acts of local law, is challenged by the doctrine of law, the more so that the derogation of these derived norms has the characteristics of implied derogation.

**Keywords:** expropriation of right, expropriation without compensation, retroactivity of law, landscape act, municipal council landscape's resolution



Katarzyna Chałubińska-Jentkiewicz

## **Sytuacja prawna nieruchomości w procesie przekształceń jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w instytucje kultury**

### **Streszczenie:**

Wprowadzenie do systemu prawnego przepisów umożliwiających przekształcenie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa prowadzących działalność z wykorzystaniem dóbr kultury w państwowe instytucje kultury było podyktowane względami ochrony interesu publicznego. Ustawa z 15 stycznia 2015 r. o przekształcaniu jednoosobowych spółek Skarbu Państwa prowadzących działalność z wykorzystaniem dóbr kultury w państwowe instytucje kultury<sup>1</sup> wprowadziła rozwiązanie prawne podyktowane koniecznością zabezpieczenia składników majątkowych w postaci narodowych dóbr kultury posiadanych przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa prowadzące działalność w sferze kultury. Bywa, że dobrem tym jest dziedzictwo materialne – nieruchomości. Ustawodawca uznał, iż optymalnym rozwiązaniem zapewniającym ochronę dóbr kultury, a także ułatwiającym działalność tych podmiotów w dziedzinie kultury będzie proces przekształcenia jednoosobowych spółek Skarbu Państwa w państwowe instytucje kultury, co zapewnia m.in. sukcesję uniwersalną, czyli wstąpienie jednej organizacji w ogół praw i obowiązków drugiej – w celu zapewnienia ochrony dobra publicznego. Należy podkreślić, że zagadnienie przekształceń w przypadku nieruchomości związane jest często z historycznym charakterem przebiegu zmian właścicielskich, co prowadzi ostatecznie do potrzeby odrębnej indywidualnej analizy w każdej sytuacji. Niemniej jednak w artykule podejmuję próbę zaprezentowania złożonej sytuacji przekształceń właścicielskich jako istotnego elementu w działaniach władz publicznych związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa kulturowego i ochroną nieruchomości jako szczególnego rodzaju dobra dziedzictwa narodowego.

**Słowa kluczowe** interes publiczny, instytucje kultury, sukcesja uniwersalna

Ustawodawca w różnych okresach przemian ustrojowych w sposób zróżnicowany regulował kwestie majątku przedsiębiorstwa państwowego, zwłaszcza majątku w postaci nieruchomości. Biorąc pod uwagę samą istotę tego procesu, należy uznać, że przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę polegało na zmianie formy prawnej, a nie na tworzeniu nowego podmiotu<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 44<sup>1</sup> § 2 kodeksu cywilnego<sup>3</sup>, własność i inne prawa majątkowe stanowią mienie państwowe, przysługując Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym. Uprawnienia majątkowe Skarbu Państwa względem państwowych osób prawnych określają odrębne przepisy, w szczególności regulujące ich ustrój, np. ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania

<sup>1</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1357, dalej ustawa o przekształceniu.

<sup>2</sup> Postanowienie SN z 17 września 2008 r., sygnatura akt: III CSK56/08, LEX nr 560578.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 2018 poz.1025, dalej k.c.

mieniem państwowym<sup>4</sup>. Ustawa ta wprowadziła nowe uwarunkowania prawne dotyczące zarządzania majątkiem publicznym, w tym nieruchomościami. Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym została opracowana jako jeden z elementów wieloaspektowej reformy sfery wykonywania uprawnień Skarbu Państwa (*dominium*) jako właściciela mienia. Zasady te mają istotny wpływ na sposób zarządzania nieruchomościami stanowiącymi dobro kulturowe. Obowiązujące regulacje w zakresie sfery *dominium*, takie jak ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa<sup>5</sup> czy też ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji<sup>6</sup>, były tworzone na potrzeby procesu transformacji w sferze gospodarczej, podyktowane względami zmian ustrojowych. Regulacje te określały m.in. reguły zbywania mienia państwowego, w tym nieruchomości.

W ujęciu historycznym, zgodnie z ustawą z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>7</sup>, przedsiębiorstwo państwowe mogło ulec w wyniku komercjalizacji przekształceniu w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa. Spółka taka wstąpiła we wszystkie stosunki prawne komercjalizowanego przedsiębiorstwa, przejmując także jego zobowiązania. Powstały podmiot poza zmianą formy prawnej funkcjonowania utrzymywał status przedsiębiorcy mającego zdolność upadłościową. Z chwilą przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa Skarbowi Państwa przysługiwały uprawnienia i obowiązki o charakterze majątkowym i korporacyjnym wobec spółki. Skarb Państwa pozostawał nadal podmiotem własności i innych praw majątkowych, które w rozumieniu prawa cywilnego przysługiwały jednoosobowej spółce Skarbu Państwa jako państwowej osobie prawnej. Zaznaczyć tu należy charakterystyczne cechy takiego przekształcenia, które wskazał Sąd Najwyższy (SN) przy okazji odpowiedzi na pytanie, czy jednoosobowa spółka Skarbu Państwa jest państwową osobą prawną, ściślej – czy zachowuje status państwowej osoby prawnej także na gruncie art. 2 ust. 1 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>8</sup>. Sąd Najwyższy stwierdził, że przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego uregulowane było przepisami szczególnymi. Zdaniem Sądu Najwyższego w wyniku transformacji

<sup>4</sup> Dz.U. 2018 poz. 1182.

<sup>5</sup> Dz.U. 2016 poz. 154, 888, 1933, 1954.

<sup>6</sup> Dz.U. 2002, nr 171, poz. 1397.

<sup>7</sup> Ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. 1996, nr 118, poz. 561 z późniejszymi zmianami, zastąpiła ustawę z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298, dalej ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

<sup>8</sup> Uchwała SN z 19 maja 1992 r., sygnatura akt III CZP 49/1992, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna/Pracy z 1992 r., nr 11, poz. 200.

nie dochodziło do zawiązania spółki, lecz powstawała jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, a właścicielem przedsiębiorstwa i kapitału pozostawał Skarb Państwa. Poza tym wskazano, że do spółki powstałej z przekształcenia przedsiębiorstwo nie zostało wniesione jako aport, majątek przedsiębiorstwa stawał się bowiem majątkiem spółki<sup>9</sup>. W rezultacie Sąd Najwyższy stwierdził, że państwowa osoba prawna zmieniała swoją formę, pozostając jednak państwową osobą prawną. Sąd Najwyższy wydał wyrok<sup>10</sup>, w którym szczegółowo opisał jedną z cech instytucji stanowiącej przez art. 8 ust. 2 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Sąd Najwyższy wskazał, że art. 8 ust. 2 ustawy z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych mógł być rozumiany jedynie w ten sposób, że spółka powstała z przekształcenia wstępowała w te wszystkie prawa i obowiązki, które miały następujące właściwości: powstały w czasie poprzedzającym przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego i spoczywały na nim nadal w dacie dokonania przekształcenia (konkretne, istniejące prawa i obowiązki); stanowiły jego aktywa i pasywa, przysługujące mu realnie w chwili rozpoczęcia procedury dokonywania przekształcenia – wynikały ze zdarzeń prawnych lub faktycznych zaistniałych w czasie, gdy przedsiębiorstwo państwowe jeszcze istniało. W przypadku prywatyzacji bezpośredniej ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie zawierała postanowień dotyczących kontynuacji praw i obowiązków lub sukcesji uniwersalnej. Z tego względu w przypadku sprzedaży przedsiębiorstwa zastosowanie znajdowały przepisy kodeksu cywilnego dotyczące dokonywania czynności prawnych na przedsiębiorstwie (w tym w szczególności art. 55<sup>2</sup> k.c.). Ogólnym następcą prawnym przedsiębiorstwa państwowego, które podlegało prywatyzacji bezpośredniej dokonywanej na podstawie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych był więc Skarb Państwa. Argumentem uzasadniającym powyższą tezę było również brzmienie art. 40 § 2 k.c., który przewidywał solidarną odpowiedzialność Skarbu Państwa w razie nieodpłatnego przejęcia na podstawie obowiązujących ustaw określonego składnika mienia od państwowej osoby prawnej, ponieważ w momencie zlikwidowania przedsiębiorstwa państwowego jako podmiot odpowiedzialny pozostawał tylko Skarb Państwa.

<sup>9</sup> W. Góralczyk, *Komentarz do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, Warszawa 1991, s. 32-34. C. Żutawska, *Niektóre prawne i ekonomiczne aspekty prywatyzacji*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 2, s. 8. J. Brol, *Prawne aspekty prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w drodze przekształcenia*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1991, nr 2-3, s. 3, 8-9. J. Baehr, *Przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, z. 1, s. 94-95.

<sup>10</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2000 r., sygnatura akt: I KKN 324/00, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna z 2001 r., nr 6, poz. 96.



Zgodnie z art. 1 ustawy prywatyzacyjnej przedsiębiorstwo państwowe mogło być przekształcone w spółkę lub zlikwidowane na zasadach określonych ustawą. Ustawa o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych odróżniała przypadki likwidacji przedsiębiorstwa państwowego od jego przekształcenia, tym samym w wyniku przekształcenia nie dochodziło do rozwiązania lub likwidacji osoby prawnej. Ustawodawca w odniesieniu do przedmiotowego przekształcenia wprowadził regulacje sugerujące wprowadzenie instytucji sukcesji uniwersalnej, stwierdził bowiem, że spółka powstała z przekształcenia „wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki” oraz na spółkę powstałą z przekształcenia „przechodzą (...) uprawnienia i obowiązki”. Wprowadzenie do ustawy o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych przepisu sugerującego zachodzenie sukcesji uniwersalnej przy przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego miało na celu uniknięcie wątpliwości co do przysługiwania spółce praw i obowiązków przekształconego przedsiębiorstwa państwowego, w szczególności w odniesieniu do praw i obowiązków publicznoprawnych<sup>11</sup>. Konsekwentnie należy przyjąć, że w przypadku przekształcenia dokonywanego na podstawie przepisów ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych nie zachodziła sukcesja uniwersalna, ale obowiązywała zasada kontynuacji praw i obowiązków przedsiębiorstwa państwowego przez spółkę. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że spółka powstała z przekształcenia była następcą przedsiębiorstwa państwowego, obejmującym w całości przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> k.c., co pozwalało uznać, że w sensie materialnym została zachowana ciągłość podmiotowości prawnej przekształconego przedsiębiorstwa państwowego, choć: „Formalnie rzecz ujmując, jednoosobowa spółka Skarbu Państwa jest nowym podmiotem”. Trybunał Konstytucyjny potwierdził także wykładnię art. 8 ustawy o prywatyzacji i komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych przeprowadzoną przez sądy powszechne, wskazując wprost, że wspomniany art. 8 regulował kwestię sukcesji uniwersalnej w przypadku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę, którą objęte były prawa i obowiązki zarówno cywilnoprawne, jak i administracyjnoprawne: „Bez względu bowiem na to, jak rozstrzyga się kwestię ciągłości podmiotowości prawnej przekształconego przedsiębiorstwa państwowego, panuje zgodność poglądów co do tego, że jednoosobowa spółka Skarbu Państwa powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego jest uniwersalnym następcą prawnym tego przedsiębiorstwa”. We wskazanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny odwołał się do konstrukcji

<sup>11</sup> Zob. wyrok NSA (do 2003.12.31) w Katowicach z 10 lipca 1996 r., sygnatura akt: SA/Ka 1346/95, „Monitor Podatkowy” 1997, nr 3, s. 87.

osoby prawnej, podkreślając dwie zasadnicze jej funkcje: efektywność wykorzystania majątku przez podmioty tworzące osobę prawną i bezpieczeństwo podmiotów pozostających w stosunkach prawnych z osobą prawną<sup>12</sup>. Przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa wywoływało więc w momencie początkowym takie skutki prawne jak zmiana struktury kapitału i zmiana struktury zarządzania. Natomiast stosunki zewnętrzne przekształcanego podmiotu pozostawały w zasadzie bez zmian. Trybunał odwołał się przy tym do przekształceń spółek prawa handlowego, w stosunku do których – po pierwsze – nie było wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, że przekształcenie oznaczało zmianę formy ustrojowej przy zachowaniu bytu prawnego, po drugie – w stosunku do których zachodziła nie zasada sukcesji uniwersalnej, ale raczej zasada kontynuacji<sup>13</sup>. Powyższe twierdzenia stanowią kolejny argument przemawiający za uznaniem występowania przy przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego zasady kontynuacji, a to z kolei miało wpływ na sytuację majątkową tego podmiotu. Tezę o wskazanym tu charakterze następstwa prawnego jednoosobowej spółki Skarbu Państwa powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego można też uznać za ugruntowaną w orzecznictwie sądowym (zob. uchwałę SN z 19 maja 1992 r., sygn. akt III CZP 49/92, OSN 11(1992), poz. 200; wyroki NSA z 13 stycznia 1995 r.: sygn. akt III SA 863/94, Glosa nr 5/1995, s. 9 i III SA 422/94, „Prawo Gospodarcze” 1995, nr 7, s. 12).

Pod rządami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji aktualność zachowały tezy dotyczące sukcesji uniwersalnej sformułowane przez doktrynę i orzecznictwo w czasie obowiązywania ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Jak już wskazano, w późniejszym okresie obowiązywania ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji dominująca stała się wykładnia, że przekształcenie polega na pełnej transformacji, lecz w jego wyniku nie powstaje nowy podmiot prawa, a jedynie zmienia się kształt prawny istniejącego podmiotu. Nie dochodzi więc do zawiązania spółki i wniesienia mienia przedsiębiorstwa przez Skarb Państwa jako aportu ani do zmiany właściciela przedsiębiorstwa, ponieważ obok Skarbu Państwa nie pojawia się inny podmiot. Z mocy przepisu szczególnego majątek przedsiębiorstwa staje się natomiast majątkiem spółki, która pozostaje państwową osobą prawną. Powyższe uwarunkowania wpływają na ustalenia własności nieruchomości,

<sup>12</sup> Uchwała TK z 15 maja 1996 r., W 2/96, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1996, nr 3, poz. 23.

<sup>13</sup> Wyrok SN z 13 grudnia 1992 r., sygnatura akt III CRN 321/91, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego” 1992, nr 7–8, poz. 142.

które po przekształceniach organizacyjnych wchodzi do majątku jednoosobowych spółek Skarbu Państwa.

W warunkach ustabilizowania procesu przekształceń ówczesne regulacje stały się niewystarczające, a nawet godzące w cele interesu publicznego, zwłaszcza w przypadku funkcjonowania dużej liczby spółek z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa, a jednocześnie często posiadających istotne znaczenie kulturowe dla państwa. Istotnym problemem był przede wszystkim brak jednolitego podejścia systemowego w wykonywaniu praw w stosunku do mienia państwowego bez koordynacji polityki państwa w zakresie zarządzania mieniem państwowym. Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>14</sup> wprowadziła nowe reguły, w tym dotyczące nieruchomości. Podstawowe reguły nowego systemu zarządzania mieniem państwowym obecnie obejmują: określenie wspólnych dla wszystkich *stationes fisci* zasad zarządzania mieniem państwowym, przy czym podkreśla się, że mienie to służy przede wszystkim realizacji zadań publicznych, jednocześnie z obowiązkiem gospodarowania tym mieniem w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki oraz z zachowaniem należytej staranności; wskazanie, który organ administracji jest właściwy do gospodarowania poszczególnymi składnikami mienia państwowego; określenie nowego elastycznego i transparentnego modelu rozstrzygnięcia o właściwości organów w zakresie wykonywania uprawnień właścicielskich w stosunku do spółek; rezygnacja z prywatyzacji bezpośredniej; wyodrębnienie jednolitej grupy spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, w których wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa podlega szczególnemu nadzorowi Prezesa Rady Ministrów.

### **Zasady zarządzania nieruchomościami jako majątkiem publicznym**

Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym przewiduje, że jeżeli z odrębnych przepisów nie będzie wynikało, jakiej państwowej osobie prawnej przysługują prawa majątkowe do składnika mienia państwowego, prawa te będą przysługiwały Skarbowi Państwa (art. 35 ust. 1). Jednocześnie wprowadza się domniemanie kompetencji ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wykonywania w imieniu Skarbu Państwa uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa wobec składnika mienia państwowego, jeżeli z odrębnych przepisów nie będzie wynikała właściwość innego organu

<sup>14</sup> Dz.U. 2018 poz. 1182, dalej: ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

lub jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa. Prezes Rady Ministrów może przekazać wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa do poszczególnych składników mienia państwowego innemu organowi lub jednostce organizacyjnej Skarbu Państwa (art. 35 ust. 6). Ponadto ustawa zastrzega, że Prezes Rady Ministrów wykonuje w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia określone w odrębnych przepisach, uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa względem państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 44<sup>1</sup> k.c., chyba że z odrębnych przepisów wynikać będzie właściwość innego organu jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej (art. 35 ust. 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym).

Odnosnie do praw własności nieruchomości Skarbu Państwa przytaczana ustawa wskazuje, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa będzie wykonywał w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa do tych nieruchomości, chyba że z odrębnych przepisów będzie wynikała właściwość innego organu, jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej (art. 36 ust. 4 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym). Zmiany te korespondują ze zmianami w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>15</sup>.

Jednocześnie trzeba wskazać, że minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa uzyskał dodatkowy instrument w postaci możliwości żądania od wojewodów przekazania nieruchomości na rzecz wskazanych przez niego podmiotów, na cele realizacji zadań określonych w art. 51, art. 51a, art. 58 ust. 1, art. 59 ust. 1, art. 60 ust. 1 i art. 61 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 34) – wyposażenie w nieruchomości niezbędne do działalności, doposażenie, wkład niepieniężny (aport) do spółki, wyposażenie fundacji lub darowizna nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa na rzecz fundacji oraz organizacji pożytku publicznego, przekazanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczonych do działalności wybranych ustawowo organów administracji publicznej, na zasadzie wzajemności zbywanie lub oddawanie w użytkowanie, dzierżawę lub najem na rzecz działań dyplomatycznych i polityki międzynarodowej.

<sup>15</sup> Dz.U. 2018 poz. 2204, 2348; 2019 poz. 270, 492, 801.

## **Właściwość organu administracji publicznej**

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Prezes Rady Ministrów wykonuje w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia określone w przepisach odrębnych oraz uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa względem państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 44<sup>1</sup> ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, chyba że z przepisów odrębnych wynika właściwość innego organu jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej. Jednocześnie, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy, minister właściwy do spraw finansów publicznych wykonuje w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa do składnika mienia państwowego, chyba że z przepisów odrębnych lub czynności prawnej wynika właściwość innego organu lub jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa, oraz zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy, minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa wykonuje w imieniu Skarbu Państwa przysługujące Skarbowi Państwa uprawnienia wynikające z prawa własności nieruchomości, chyba że z przepisów odrębnych lub czynności prawnej wynika właściwość innego organu, jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa lub państwowej osoby prawnej.

Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym przewiduje, że zarządzanie mieniem Skarbu Państwa innym niż akcje przysługuje w szczególności wojewodzie. W tym zakresie ustawa przewiduje, że wojewoda m.in. wykonuje uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa wobec mienia innego niż środki finansowe: pozostałego po zlikwidowanych państwowych jednostkach organizacyjnych lub spółkach z udziałem Skarbu Państwa; pozostałego po rozwiązanych bądź wygasłych umowach o oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania: przejętego przez Skarb Państwa z innych tytułów. Ponadto wojewoda reprezentuje Skarb Państwa w odniesieniu do spadków przypadających Skarbowi Państwa, w tym długów spadkowych, z zastrzeżeniem kompetencji przyznanych starostom wykonującym zadania z zakresu administracji rządowej oraz konsulom; przejmuje lub gospodaruje innym niż środki finansowe mieniem pozostałym po przedsiębiorstwie państwowym wykreślonym z rejestru przedsiębiorców; przyjmuje na rzecz Skarbu Państwa darowizny mienia.

Właściwość wojewody jest ustalana według siedziby jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej lub spółki z udziałem Skarbu Państwa, w przypadku gdy mienie jednostki organiza-

cyjnej Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej lub spółki z udziałem Skarbu Państwa znajduje się na obszarze własności jednego wojewody, albo miejsca, w którym znajduje się przejęte przez Skarb Państwa mienie lub jego przeważająca część, gdy mienie jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa, państwowej osoby prawnej lub spółki z udziałem Skarbu Państwa znajduje się na obszarze własności kilku wojewodów; miejsca, w którym znajduje się mienie lub jego przeważająca część; miejsca zamieszkania spadkodawcy, a jeżeli jego miejsca zamieszkania w Rzeczypospolitej Polskiej nie da się ustalić – według miejsca, w którym znajduje się majątek spadkowy lub jego przeważająca część; miejsca położenia przeważającej części składników majątkowych będących przedmiotem darowizn na rzecz Skarbu Państwa. Jednocześnie uznano za zasadne utrzymanie istniejącego rozwiązania, czyli przepisu art. 7c ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa<sup>16</sup>, wskazującego na przejściowy charakter uprawnień wojewody w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa. Wzmocnienie kompetencji wojewody nie zmieniło pojęcia organu właściwego w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa na szczeblu lokalnym. Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami, organem właściwym w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa pozostaje starosta, wykonujący zadanie z zakresu zadań zleconych administracji rządowej.

### **Zasady korzystania z nieruchomości i rozporządzania nimi**

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy, państwowe osoby prawne mogą zbywać nieruchomości w trybie bezprzetargowym według ceny odpowiadającej cenie rynkowej na rzecz Skarbu Państwa w celu włączenia do Zasobu Nieruchomości, o którym mowa w ustawie z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 38 ust 1 ustawy, dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym wniesienia ich jako wkładu do spółki lub spółdzielni, wymaga zgody, jeżeli wartość rynkowa tych składników przekracza 200 000

<sup>16</sup> Dz.U. 2016 poz. 154, z późn. zm.

<sup>17</sup> Dz.U. 2018 poz. 756.

złoty: 1) organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych wynosi do 5 000 000 złotych, 2) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych przekracza 5 000 000 złotych, 3) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa składników aktywów trwałych przekracza 200 000 złotych, 4) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli organem nadzorującym państwowej osoby prawnej jest Prezes Rady Ministrów. Dokonanie przez państwową osobę prawną czynności prawnej w zakresie oddania składników, o których mowa w ust. 1, do korzystania innemu podmiotowi na okres dłuższy niż 180 dni w roku kalendarzowym wymaga zgody, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej przekracza 200 000 złotych: 1) organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa przedmiotu czynności prawnej wynosi do 5 000 000 złotych, 2) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli wartość rynkowa świadczenia za oddanie do korzystania przedmiotu czynności prawnej przekracza 5 000 000 złotych, 3) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, gdy państwowa osoba prawna nie posiada organu nadzorującego – jeżeli wartość rynkowa świadczenia za oddanie do korzystania przedmiotu czynności prawnej przekracza 200 000 złotych, 4) Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej – jeżeli organem nadzorującym państwowej osoby prawnej jest Prezes Rady Ministrów. Wartością rynkową przedmiotu czynności prawnej przyjmowaną dla wyrażenia zgody, o której mowa, jest w przypadku: 1) umów najmu, dzierżawy i innych umów o oddanie składnika, o którym mowa w ust. 1, do odpłatnego korzystania innym podmiotom – wartość świadczeń za: a) rok – jeżeli oddanie składnika, o którym mowa w ust. 1, nastąpi na podstawie umowy zawieranej na czas nieoznaczony, b) cały czas obowiązywania umowy – w przypadku umów zawieranych na czas oznaczony; 2) umów użyczenia i innych nieodpłatnych umów o oddanie składnika majątkowego do korzystania innemu podmiotowi – równowartość świadczeń, jakie przysługiwałyby w razie zawarcia umowy najmu lub dzierżawy za: a) rok – jeżeli oddanie składnika, o którym mowa w ust. 1, nastąpi na podstawie umowy zawieranej na czas nieoznaczony, b) cały czas obowiązywania umowy – w przypadku umów zawieranych na czas oznaczony. Czynność prawna dokonana z naruszeniem obowiązków określonych powyżej jest nieważna. Należy zaznaczyć, że ustawa nie odnosi się bezpośrednio



do sytuacji nieruchomości, które zmieniają posiadacza w wyniku przekształceń jednoosobowych spółek Skarbu Państwa np. w instytucje kultury. W konsekwencji wskazane powyżej reguły należy stosować w odniesieniu do tych nieruchomości, po ustaleniu określonych ustawowo przesłanek.

### **Proces przekształcenia w instytucje kultury**

Ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych organizują działalność kulturalną, tworząc państwowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym, na co wskazuje art. 8 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej<sup>18</sup>. Ministrowie oraz kierownicy urzędów centralnych organizują działalność kulturalną, tworząc państwowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym, a jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Ustawa pozwala na prowadzenie działalności kulturalnej przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Organizator może dokonać połączenia instytucji kultury, w tym instytucji kultury prowadzących działalność w różnych formach, lub podziału instytucji kultury. W umowach dotyczących tworzenia lub łączenia instytucji kultury przez różnych organizatorów strony określają wielkość środków wnoszonych przez każdą z nich, niezbędnych do prowadzenia działalności przez instytucję kultury.

Należy zaznaczyć, iż w przypadku procesu przekształcenia w instytucje kultury zgodnie z ustawą o przekształceniu sąd rejestrowy dokonuje z urzędu wykreślenia przekształcanej spółki z rejestru przedsiębiorców, po przedłożeniu przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego wypisu i odpisów dokumentów, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 tej ustawy, tzn. aktu notarialnego o przekształceniu oraz statutu instytucji kultury. Z dniem wykreślenia przekształcanej spółki z rejestru przedsiębiorców minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego dokonuje wpisu państwowej instytucji kultury do rejestru instytucji kultury. Przekształcana spółka staje się państwową instytucją kultury z dniem dokonania wpisu państwowej instytucji kultury do rejestru instytucji kultury. Wobec przeprowadzonej uprzednio wykładni instytucja kultury powstała w procesie transformacji kapitałowej na podstawie ustawy o przekształceniu (choćby podlega sukcesji uniwer-

<sup>18</sup> Dz.U. 2018 poz. 1983, dalej: u.o.d.k.

salnej) zachowuje byt prawny nadany jej w pierwotnym stanie prawnym jej utworzenia jako państwowej osoby prawnej. Jednocześnie aktualna pozostaje także zasada ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>19</sup>, a która została wyrażona w przypadku przekształcenia w instytucję kultury w art. 12 ustawy o przekształceniu. Ustawodawca przesądził, iż bilans zamknięcia przekształcanej spółki staje się bilansem otwarcia utworzonej instytucji kultury, przy czym fundusz utworzonej instytucji kultury jest równy sumie kapitału zakładowego, kapitału zapasowego, kapitału z aktualizacji wyceny oraz pozostałych kapitałów rezerwowych przekształcanej spółki. Znaczenie zasady ciągłości bilansowej wyraża się m.in. w niezmienności zasad ustalania wartości aktywów i pasywów. W odniesieniu do bilansu, który stanowi sprawozdanie finansowe sporządzone według stanu w określonej chwili, zasada ta nakazuje wykazane w bilansie zamknięcia stany aktywów i pasywów ujmować w tej samej wysokości w bilansie otwarcia następnego roku obrotowego. Zgodnie z tą zasadą w odniesieniu do ksiąg rachunkowych ich otwarcie w kolejnym roku obrotowym powinno nastąpić według stanu aktywów i pasywów wynikających z zamknięcia ksiąg na ostatni dzień poprzedniego roku obrotowego. Oznacza to, iż otwarcie ksiąg powinno nastąpić w ten sposób, iż wpisuje się do nich kompletne dane o stanie majątku i finansowaniu podmiotu gospodarczego na podstawie bilansu zamknięcia poprzedniego roku bilansowego. W otwieranych księgach ujmuje się tym samym nie tylko wartość netto środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, ujętych w aktywach bilansu, lecz również ich dotychczasowe umorzenie, ujęte w pasywach bilansu, a także ich wartość początkową (lub też zaktualizowaną wartość początkową). Zysk netto przekształcanej spółki za okres poprzedzający jej wykreślenie z rejestru przedsiębiorców powiększa zysk z lat ubiegłych bądź pomniejsza stratę z lat ubiegłych, a strata netto przekształcanej spółki za okres poprzedzający jej wykreślenie z rejestru przedsiębiorców pomniejsza zysk z lat ubiegłych bądź powiększa stratę z lat ubiegłych<sup>20</sup>. Reguły tu wskazane potwierdzają ciągłość zarówno organizacyjną, jak i prawną w statusie podmiotów podlegających przekształceniom – także w ujęciu historycznym zmian organizacyjnych takiego podmiotu. Samo przekształcenie jest uzasadniane koniecznością zapewnienia ochrony dziedzictwa narodowego, w tym nieruchomości. Zgodnie z art. 3 ustawy o przekształceniu w państwową

<sup>19</sup> Dz.U. 2018 poz. 395, 398, 650.

<sup>20</sup> Por. B. Brzeziński, M. Kalinowski, *Wybrane zagadnienia podatkowe przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa*, „Monitor Podatkowy” 1994, nr 10, s. 290.

instytucję kultury może zostać przekształcona spółka prowadząca działalność z wykorzystaniem dóbr kultury, z których korzystanie w sposób nienastawiony na osiągnięcie zysku leży w interesie publicznym w celach: trwałej ochrony dóbr kultury; upowszechniania dóbr kultury ze względu na znaczenie dla dziedzictwa kulturowego oraz walory estetyczne i poznawcze; udostępniania dóbr kultury do celów działalności artystycznej lub edukacyjnej.

## Podsumowanie

Instytucja kultury powstała w procesie transformacji kapitałowej na podstawie ustawy o przekształceniu podlega sukcesji uniwersalnej, zachowując byt prawny nadany jej w pierwotnym stanie prawnym jej utworzenia jako państwowej osoby prawnej. Jednocześnie aktualna pozostaje reguła ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>21</sup>, a która została przesądzona w przypadku przekształcenia w instytucję kultury w art. 12 ustawy o przekształceniu. W przypadku przekształcenia, o którym mowa w ustawie o przekształceniu, głównym powodem wprowadzenia sukcesji było zapewnienie ekonomicznej opłacalności przewidzianych w przepisach prawa form ich restrukturyzacji, a także możliwość dokonania zmiany podmiotu zobowiązanego, jak i uprawnionego bez konieczności zachowania formalizmów przewidzianych dla określonych rodzajów czynności prawnych. Te same przyczyny były powodem wprowadzenia sukcesji uniwersalnej przy pozostałych transformacjach kapitałowych, których przebieg wpływał na status prawny nieruchomości wchodzących w skład ich majątku. W konsekwencji zarówno cele prawne przekształcenia związane z potrzebą ochrony zasobów związanych z dobrami kultury, w tym nieruchomości, jak i cel ekonomiczny, stanowiący podstawy transformacji kapitałowych, oraz nowe zasady zarządzania nieruchomościami, podyktowane potrzebą merytorycznego nadzoru nad majątkiem publicznym, stanowią ramy procesu przekształcenia w zakresie zobowiązań cywilnoprawnych oraz administracyjnych.

<sup>21</sup> Dz.U. 2018 poz. 395, 398, 650.

## The legal situation of real estate in the transformation process of companies of the Treasury to cultural institutions

### Abstract

Introduction into the legal system of provisions enabling the transformation into state-owned cultural institutions of one-person State Treasury companies operating with the use of cultural goods was dictated by reasons of protection of the public interest. The Act of 15 January 2015 on the transformation of sole-share State-owned companies operating with the use of cultural goods into state-owned cultural institutions introduced a legal solution resulting from the need to secure property components in the form of national treasures owned by one-person State Treasury companies operating in the field of culture . The legislator decided that the optimal solution ensuring the protection of cultural goods and facilitating the activities of these entities in the field of culture will be the process of transforming single-person State Treasury companies operating with the use of cultural goods into state cultural institutions, which ensures universal succession, that is, the inclusion of all rights and obligations. These goods include also material heritage, that is, for example, real estate. However, the issue of ownership transformations in the case of real estate is often associated with the historical nature of the ownership change process of a given property, which in turn leads to the need for a separate individual analysis in each situation. In the article, I attempt to present this complex topic.

**Keywords:** public interest, cultural institutions, universal succession

Sławomir Pawłowski

## Zasada traktowania wywłaszczenia jako środka *ultima ratio* w świetle nowelizacji u.g.n.<sup>1</sup> z 4 kwietnia 2019 r. ograniczającej w czasie uprawnienia zwrotowe

### Streszczenie:

Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, nowelizująca u.g.n. m.in. w zakresie zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, w zasadzie została uchwalona w celu wykonania dwóch orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (SK 39/15 i SK 26/14), krytycznie odnoszących się do niektórych z dotychczas obowiązujących rozwiązań. Wskazana ustawa nowelizująca oprócz zmiany niekonstytucyjnych przepisów dodatkowo wprowadziła instytucję dotychczas nieznaną polskiemu ustawodawstwu wywłaszczeniowemu – termin zawity na złożenie żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (art. 136 ust. 7). W opracowaniu prezentowana jest teza, że wywłaszczona nieruchomość stanowi własność „celową”, to znaczy, że nie może być użyta na inny cel niż wskazany w decyzji o wywłaszczeniu lub umowie ekspropriacyjnej. Brak realizacji tego celu, w tym rezygnacja z niego, oznacza w istocie, że doszło przy skorzystaniu ze sfery *imperium* do nieuprawnionego powiększenia zasobu publicznego.

**Słowa kluczowe:** prawo własności, wywłaszczenie, umowa ekspropriacyjna, zwrot wywłaszczonych nieruchomości, termin zawity

### 1. Wprowadzenie

Wydawałoby się, że problematyka zwrotu wywłaszczonych nieruchomości należy do tych aspektów ekspropriacji, które zostały w sposób niemalże zupełny poddane ocenie judykatury, co powinno skutkować pewnością jego rozumienia. Znacząca w tym zakresie rola przypadła wyrokowi TK z 12 grudnia 2017 r. (SK 39/15)<sup>2</sup>, który spotkał się z niemal natychmiastowym pozytywnym odzewem w doktrynie<sup>3</sup>. Wskazany wyrok, niewątpliwie właściwy, przesądzając o zakresie obowiązku zwrotowego, odwoływał się jednocześnie do wcześniejszych orzeczeń sądu konstytucyjnego, w szczególności do wyroku TK z 14 lipca 2015 r. (SK 26/14)<sup>4</sup>. Oczywiście także przedstawiciele doktryny zajmowali stanowisko w kwestii restytucji, niemniej ich głosy w niektórych aspektach znacząco się różniły, stąd tym większa doniosłość orzeczenia z 2017 r. Nie oznacza

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2018 poz. 2204 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Wyrok TK z 12 grudnia 2017 r., SK 39/15, LEX nr 2405345.

<sup>3</sup> S. Pawłowski, *Glosa (aprobuja) do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2017 r.*, sygn., SK 39/15, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 1(21), s. 175–187, <http://spp.amu.edu.pl/index.php?page=2018-nr-1-21>.

<sup>4</sup> Wyrok TK z 14 lipca 2015 r., SK 26/14, LEX nr 1758495.

to oczywiście, że stanowiska sądu konstytucyjnego były zawsze zgodne np., w wyroku TK z 2017 r. (SK 39/15) prezentowane są odmienne tezy niż w orzeczeniu TK z 23 września 2014 r. (SK 7/13)<sup>5</sup>.

Wskutek propozycji przedkładanych przez Senat RP, a także stroną rządową w sprawie ograniczenia uprawnienia zwrotowego w czasie, problematyka ta stała się ponownie aktualna. Ich wynikiem jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami z 11 grudnia 2018 r.<sup>6</sup>, który znalazł wyraz w uchwalonej ustawie z 4 kwietnia 2019 r. o tym samym tytule<sup>7</sup> (dalej: u.z. 2019). Ustawa ta, mimo że w założeniu powinna dotyczyć wykonania wspomnianych wyroków TK (SK 39/15 i SK 26/14)<sup>8</sup>, dodatkowo wprowadziła możliwość przedawnienia się uprawnień zwrotowych – takiej sugestii żadne ze wskazanych orzeczeń nie zawierało (sic!), przy tym nie sugerowano w nich także wprowadzenia rozwiązań systemowych.

W opracowaniu prezentowana będzie teza, że wywłaszczona nieruchomości stanowi własność „celową”, to znaczy, że nie może być użyta na inny cel niż wskazany w decyzji o wywłaszczeniu lub umowie ekspropriacyjnej<sup>9</sup>. Brak realizacji tego celu, w tym rezygnacja z niego, oznacza w istocie, że doszło przy skorzystaniu ze sfery *imperium* do nieuprawnionego powiększenia zasobu publicznego. W takim wypadku wyjątkowego, gwarancyjnego znaczenia nabiera możliwość zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, który analizowana ustawa poprzez dodanie do art. 136 u.g.n. ust. 7 znacząco ograniczyła.

## 2. Doniosłość zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości dla instytucji wywłaszczenia

Mimo że zasada zwrotu wywłaszczonych nieruchomości, jeśli stały się one zbędne dla celu publicznego uzasadniającego odjęcie prawa własności, nie jest wprost wyrażona w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, to jednak obecnie nie ma wątpliwości, że stanowi naturalną konsekwencję instytucji wywłaszczenia we współczesnym państwie prawa. Pewność w tej mierze ma judykatura. Przykładowo TK w wyroku z 24 października 2001 r. (SK 22/01)<sup>10</sup> orzekł,

<sup>5</sup> Wyrok TK z 23 września 2014 r., SK 7/13, LEX nr 1511351.

<sup>6</sup> Nr druku 3108, Sejm RP VIII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3108> [dostęp: 9.04.2019].

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2019 poz. 801).

<sup>8</sup> Zob. H. Zięba-Załucka, *Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego przez Senat*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 2, s. 22–32.

<sup>9</sup> W sprawie umowy ekspropriacyjnej zob. S. Pawłowski, *Pojęcie, przedmiot i charakter prawny umowy wywłaszczeniowej (ekspropriacyjnej)*, *Zeszyty Naukowe KUL* 2018, nr 4, s. 155–167, <https://ojs.academicon.pl/index.php/znkul/article/view/2072>.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 24 października 2001 r., SK 22/01, LEX nr 49537.

że „zasadę zwrotu należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który dopuszczając wywłaszczenie »jedynie na cele publiczne«, tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy”. W innym orzeczeniu TK stwierdził, że „z konstytucyjnej gwarancji ochrony prawa własności wynika prawo powrotnego nabycia nieruchomości przez jej poprzedniego właściciela, jeżeli nie zrealizowano na niej pierwotnego celu wywłaszczenia” (P 12/11)<sup>11</sup>. Wysoce słuszne jest również stanowisko, że „jak długo wywłaszczone rzeczy (prawa) nie są po przymusowym odebraniu przekazywane na cel publiczny uzasadniający ich wywłaszczenie, tak długo nie został osiągnięty cel samego wywłaszczenia. Działanie organów państwa stanowi wówczas ingerencję w prawo własności, która jest pozbawiona konstytucyjnej legitymacji” (P 12/11). W wyroku tym podniesiono także, że jeśli wywłaszczenie utraciłoby konstytucyjną legitymację, gdy cel publiczny stałby się fikcyjny bądź nieaktualny, powinny aktywować się mechanizmy proceduralne prowadzące do „odwrócenia” skutków takiego wywłaszczenia i restytucji stanu zgodnego z wymaganiami Konstytucji RP.

Wątpliwości takich nie mają także przedstawiciele doktryny. Przytoczyć można chociażby pogląd T. Wosia, że restytucja stanowi gwarancję ostateczności wywłaszczenia<sup>12</sup>. Jest to związane z prostą konstatacją, że nieruchomość jest wywłaszczana nie *in abstracto*, ale *in concreto*, co znajduje jednoznaczne potwierdzenie w treści decyzji wywłaszczającej. *Notabene*, także zawarcie umowy wywłaszczeniowej w formie aktu notarialnego nie powinno ograniczyć się do przeniesienia własności, ale winno zawierać wskazanie celu publicznego, na jaki ta nieruchomość jest nabywana<sup>13</sup>. Innymi słowy, „ekspropriacja nie może służyć przebudowie stosunków własnościowych w społeczeństwie”<sup>14</sup>. Można wręcz mówić o ekspektatywie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości<sup>15</sup>.

Także sądy konstytucyjne innych państw nie mają wątpliwości co do rangi instytucji zwrotu. Znamienne jest w tym względzie orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 listopada 1974 r. (BvR 32/68)<sup>16</sup>, w którym stwierdzono, że dla uprawnienia zwrotowego niekoniecznie potrzebna jest wyraźna podstawa prawna, gdyż jest ono gwarantem traktowania

<sup>11</sup> Wyrok TK z 13 grudnia 2012 r., P 12/11, LEX nr 1231684.

<sup>12</sup> T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2010, s. 24.

<sup>13</sup> S. Pawłowski, *Pojęcie...*, op. cit., s. 165.

<sup>14</sup> S. Pawłowski, *Modyfikacje klasycznej koncepcji wywłaszczenia a gwarancje praw jednostki*, Poznań 2018, s. 192.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 193.

<sup>16</sup> BVerfGE 38, 1975.



wywłaszczenia jako środka *ultima ratio*. Z kolei Słowacki Sąd Konstytucyjny (SSK) stwierdził, że przepisy dotyczące zwrotu nieruchomości nie zostały wydane w celu spowodowania utracenia przez uprawnionych prawa własności, ale wręcz przeciwnie, tj. aby umożliwić jego przywrócenie. Podkreśla się także, że w postępowaniu sądowym uprawnienia zwrotowe powinny być traktowane ze szczególną ostrożnością, aby uniknąć dalszych niesprawiedliwości<sup>17</sup>. Natomiast w wyroku SSK z 7 kwietnia 1999 r. wprost stwierdzono, że prawodawca, normując kwestie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, nie może naruszać podstawowych praw wyrażonych w art. 20 Konstytucji Słowacji<sup>18</sup>. Podobne stanowisko wyrażono w orzeczeniu SSK z 22 czerwca 2010 r., stwierdzając, że uprawnienie zwrotowe w demokratycznym społeczeństwie częściowo łagodzi uciążliwość związane z naruszaniem przez państwo powszechnie uznanych praw człowieka<sup>19</sup>.

W krajowej ogólnej ustawie wywłaszczeniowej czas pozostawiania pozyskanej władczo własności „celowej” w zasobie publicznym precyzyjnie określa przesłanka niezbędności unormowana w art. 137 ust. 1 u.g.n. Formalne doprecyzowanie tej przesłanki należy uznać za nieprzecenioną zaletę obowiązującej regulacji, gdyż sztywne określenie ram czasowych na rozpoczęcie i zakończenie realizacji inwestycji celu publicznego służy pewności prawa i czyni niepotrzebnym dokonywanie skomplikowanej wykładni pojęcia „niezbędność”. Wykładnia literalna nie budzi przy tym wątpliwości i w pełni można oprzeć się na klaryfikacyjnej koncepcji wykładni prawa<sup>20</sup>. Niemniej w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że zasada stabilności porządku prawnego uniemożliwia zwrot nieruchomości, na której zrealizowano cel publiczny z przekroczeniem ustawowego, 10-letniego terminu<sup>21</sup>. Należy nadmienić, że Francuski Kodeks Wywłaszczeniowy (FKW), podobnie jak regulacja słowacka, wymaga zrealizowania takiej inwestycji w ciągu 5 lat. Doniosłość powyższego kierunku wykładni uprawnień zwrotowych podkreśla także utrata mocy obowiązującej art. 229a u.g.n. Mianowicie TK w wyroku z 3 kwietnia 2008 r. (K 6/05) stwierdził niekonstytucyjność przepisu przejściowego, który stanowił, że roszczenie zwrotowe nie przysługuje, jeżeli na nieruchomości został zrealizowany inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, który w dniu wydania tej decyzji mógł stanowić

<sup>17</sup> Wyrok SSK z 11 czerwca 2009 r., II. ÚS 231/2009, No. 99/2009.

<sup>18</sup> Wyrok SSK z 7 kwietnia 1999 r., PL. ÚS 4/00, No. 1/00.

<sup>19</sup> Wyrok SSK z 22 czerwca 2010 r., III. ÚS 127/2010, No. 29/2010.

<sup>20</sup> Zob. S. Wronkowska, Z. Ziębiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 154; J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 526.

<sup>21</sup> Np. wyrok WSA w Krakowie z 23 stycznia 2009 r., II SA/Kr 1118/08, LEX nr 477381.

podstawę wywłaszczenia. Właśnie w tym orzeczeniu Trybunał doszedł do fundamentalnego wniosku, że nie można tworzyć regulacji, które spowodują utratę na znaczeniu wyjątkowego charakteru wywłaszczenia. Podobnego zdania jest SN, który w wyroku z 5 lutego 2002 r. (III CKN 543/00) uznał, że ustawowy zakaz użycia wywłaszczonej nieruchomości na inne cele niż określone w decyzji o wywłaszczeniu, gdy nieruchomość podlega zwrotowi, zawiera normę o charakterze imperatywnym, a więc wiążącą w sposób bezwzględny<sup>22</sup>.

Należy podkreślić, że obowiązek zwrotowy nie jest bezwarunkowy, tzn. jednostce przysługuje w tym przedmiocie uprawnienie, z którego jednostka może, lecz nie musi skorzystać, o czym przesądza art. 136 ust. 1 *in fine*. Regulacja ta wpisuje się w wypracowaną na początku poprzedniego wieku przez F. Fleinera, a recypowaną na grunt polski przez S. Kasznicę regułę, że zrzeczenie się praw publicznych jest w zasadzie niedopuszczalne, można co najwyżej z nich nie skorzystać<sup>23</sup>.

Reasumując: prawidłowe, modelowe uprawnienie restytucyjne nie narusza wartości i zasad wyrażonych w Konstytucji RP, w szczególności w art. 2 wraz z jego zasadami przejawowymi, w tym zasadą równego ponoszenia ciężarów publicznych czy zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażającą się w niezastawianiu na jednostkę pułapek (zasada lojalności). Wypada również zauważyć, że jeśliby jednak uznać, że administracja publiczna mogłaby pozyskiwać nieruchomości celem powiększania zasobu publicznego, które służyć by miały np. jako nieruchomości zamienne w przypadku wywłaszczenia, to powinno to następować przy wykorzystaniu nie sfery *imperium*, ale wyłącznie *dominium*, a więc np. w drodze umów cywilnoprawnych. Tylko w takim wypadku jednostka mogłaby skutecznie sprzeciwić się zamiarowi odjęcia jej prawa własności.

Należy również wskazać, że także w innych systemach prawnych spotyka się możliwość ograniczenia w czasie uprawnienia zwrotowego. Czyni to np. FKW w art. L. 421-1. Niemniej jednak, nawiązując do tego przepisu, Francuska Rada Konstytucyjna w decyzji z 15 lutego 2013 r.<sup>24</sup> w pierwszej kolejności akcentuje, że prawo retrocesji (*droit de rétrocession*), w szczególności ustalone tam limity czasowe (30 lat na złożenie stosownego żądania), będąc zgodne z francuskim porządkiem konstytucyjnym, stanowi w istocie gwarancję, że wywłaszczona nieruchomość musi zostać wykorzystana na określony cel

<sup>22</sup> Wyrok SN z 5 lutego 2002 r., III CKN 543/00, LEX nr 54361.

<sup>23</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 130.

<sup>24</sup> Decyzja nr 2012-292 QPC z 15 lutego 2013 r. (Fr.Dz.U. z 16 lutego 2013 r., s. 2685, tekst nr 68).

publiczny w określonym czasie (5 lat), co potwierdza, że ekspropriacja stanowi środek *ultima ratio*. Stąd dyrektywą kierunkową prawa retrocesji jest wzmocnienie gwarancji prawnych dla wyłączonego.

### 3. Wygaśnięcie uprawnienia zwrotowego na podstawie art. 136 ust. 7 u.g.n.

Co do zasady nowelizacja u.g.n. z 4 kwietnia 2019 r. miała wykonywać dwa wyroki TK (SK 39/15 i SK 26/14), co ustawodawca uczynił w szczególności poprzez zrównanie umowy ekspropriacyjnej z decyzją o wyłączeniu w zakresie uprawnienia zwrotowego (art. 142a u.g.n.). Co znamienne, jak już wskazano we wprowadzeniu, żadne z tych orzeczeń nie wspomina o konieczności ustanowienia takiego obowiązku, tym bardziej nie wymusza jego wprowadzenia.

Kluczowym przepisem, będącym przedmiotem analizy, jest ust. 7 art. 136 u.g.n., stanowiący, że „uprawnienie do zwrotu, o którym mowa w ust. 3, wygasa, jeżeli od dnia, w którym decyzja o wyłączeniu stała się ostateczna, upłynęło 20 lat, a w tym terminie uprawniony nie złożył wniosku, o którym mowa w ust. 3. W takim przypadku właściwy organ nie ma obowiązku zawiadamiania oraz informowania, o którym mowa w ust. 2”. Ustanawiając ten przepis, projektodawcy w uzasadnieniu projektu rządowego z 12 grudnia 2018 r. powołują się na ogólne stwierdzenie zawarte w wyroku TK z 9 grudnia 2008 r. (SK 43/07), że „(...) obowiązująca regulacja konstytucyjna pozostawia ustawodawcy szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wyłączonych. (...) Istotne znaczenie dla sposobu ukształtowania prawa do uzyskania zwrotu wyłączonej nieruchomości ma czynnik czasu i konieczność zapewnienia trwałości ukształtowanych stosunków i sytuacji prawnych”<sup>25</sup>. Powyższy pogląd należy uznać tylko za częściowo trafny. Przede wszystkim wątpliwości budzi stwierdzenie, jakoby prawodawca miał „szeroką swobodę normowania zasad zwrotu nieruchomości wyłączonych”. Ze stanowiskiem tym nie sposób się zgodzić, gdyż to ze wszystkich przepisów Konstytucji RP należy wywodzić zasady zwrotu. A to implikuje, że ustawodawca jest w szczególności związany aksjologią w niej zawartą, w tym w podstawowych zasadach ustrojowych, a także ratyfikowanych umowach międzynarodowych. Przedstawione one zostały w poprzednim punkcie, niemniej jeszcze raz należy podkreślić, że własność wyłączona jest własnością „celową”, a reguła pewności obrotu nie przybiera postaci wartości nadrzędnej. Tym bardziej że zgodnie z art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa oparta jest na własności prywatnej, a nie pub-

<sup>25</sup> Wyrok TK z 9 grudnia 2008 r., SK 43/07, LEX nr 466668.

licznej. Nadto, co nabiera szczególnego znaczenia, ustalone odszkodowanie jest co do zasady odszkodowaniem niepełnym, stąd zwrot wywłaszczonej nieruchomości stanowi gwarant rzeczywistej realizacji zasady równości wobec prawa<sup>26</sup>.

W uzasadnieniu projektu z 2018 r. przytaczany jest jeszcze jeden pogląd zaprezentowany przez TK w wyroku z 19 lipca 2016 r. (Kp 3/15), stanowiący, że: „Pewność prawa stanowi jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego, zaś pewność czy też stabilizacja stosunków własnościowych dotyczących nieruchomości jest niezbędnym warunkiem rozwoju gospodarczego”<sup>27</sup>. Z tym stanowiskiem należy się w pełni zgodzić. Co więcej, ustawa o gospodarce nieruchomości stwarza ku temu odpowiednie mechanizmy. Po pierwsze, wskazuje czas na zrealizowanie inwestycji – 10 lat. Po drugie, w przypadku braku jej realizacji i zarazem powzięcia przez organ zamiaru wykorzystania jej na inny cel publiczny musi on o takim zamiarze poinformować wywłaszczonego i umożliwić mu jej zwrot (art. 136 ust. 2 u.g.n.), co wynika z ogólnego zakazu użycia wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu lub umowie ekspropriacyjnej. W konsekwencji, jeśli po 10 latach organ nie zrealizował inwestycji i nie zamierza zrealizować na pozyskanej nieruchomości innego celu publicznego, to powinien o tym fakcie niezwłocznie poinformować wywłaszczonego, aby ten zdecydował, czy zamierza skorzystać z uprawnienia zwrotowego. Taka wykładnia art. 136 i 137 u.g.n. jest już dziś możliwa i wskazana. Zaprezentowany sposób postępowania oznacza, że już w 11. roku po odjęciu praw można by uzyskać pożądaną stabilizację stosunków prawnych.

Tymczasem obecnie w przypadku ziszczenia się przesłanki zbędności obowiązku poinformowania o tym uprawnionego (wprost wyrażonego w u.g.n.) nie ma, co implikuje, że to wywłaszczony samodzielnie ma ustalać postępy realizacji inwestycji i dokonywać oceny, kiedy może wystąpić z uprawnieniem zwrotowym (!). Tymczasem jest on naturalną konsekwencją traktowania wywłaszczenia jako środka *ultima ratio*. Natomiast w konsekwencji wprowadzonego przepisu nieruchomości niewykorzystaną na cel publiczny można po 20 latach od jej odjęcia m.in. sprzedać.

<sup>26</sup> Zob. S. Pawłowski, *Modyfikacje...*, op. cit., rozdział VII oraz s. 681 (teza 3).

<sup>27</sup> Wyrok z 19 lipca 2016 r., Kp 3/15, LEX nr 2079163.

#### 4. Przedawnienie uprawnień majątkowych w prawie administracyjnym

Przedawnienie jest jedną z instytucji dawności. Należy przypomnieć, co podnosi się w doktrynie, że co do zasady jest to instytucja nieetyczna<sup>28</sup>, tzn. niewykonywanie uprawnień jednego podmiotu oznacza korzyść drugiego. W prawie administracyjnym w klasycznej doktrynie odrzuca się istnienie ogólnej instytucji przedawnienia<sup>29</sup>, tym bardziej, gdy miałyby być odwzorowaniem regulacji cywilnoprawnej. Jest wyjątkiem, a nie zasadą<sup>30</sup>, choć w najnowszej doktrynie stawiane są odmienne tezy<sup>31</sup>. Jej istnienie w prawie wyłączeniowym oznaczałoby, że organ działający w imieniu państwa, który pozyskał w drodze władczej nieruchomości i nie zrealizował na niej celu publicznego, nie dość, że nie dotrzymał warunków jej przejęcia (realizacji tego celu), to niejako nadużył prawa. W uzasadnieniu projektu z 12 grudnia 2018 r., a w także w ocenie skutków prawnych regulacji przygotowanej przez Biuro Analiz Sejmowych (BAS) jako naczelną podnosi się argument o stabilizacji stosunków prawnych<sup>32</sup>. Nadto w uzasadnieniu tego projektu przytacza się zasadę, że niedbałość właściciela o swoją własność szkodzi, która to zasada w pełni obowiązuje w prawie prywatnym, a która z pewnością nie może być wprost stosowana w prawie publicznym, tym bardziej gdy doprowadza do pogorszenia zakresu ochrony jednostki (s. 9). Powyższe aktualizuje pytanie, czy i jeśli już, to na jakich zasadach konstrukcje cywilnoprawne mogą być stosowane w prawie administracyjnym. Należy bowiem uwzględnić fakt, że w tym ostatnim podstawową cechą stosunków prawnych jest nierównorzędność jego uczestników, której brak jest prawu cywilnemu.

Zdaniem autora argumentacja o stabilizacji stosunków prawnych stanowi niedopuszczalne uproszczenie. Mianowicie instytucji dawności powinno towarzyszyć uwzględnienie wszystkich trzech uzasadnień skorzystania z niej (funkcja stabilizująca, animacyjna/dyscyplinująca i dowodowa), co akcentowane jest w doktrynie, w której wskazuje się m.in. na potrzebę poszukiwania *ratio legis* dla poszczególnych przypadków przedawnienia<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> M. Pyziak-Szafnicka, *Komentarz do art. 117 Kodeksu cywilnego* [w:] P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Lex/el. 2014; S. Wójcik, *Zagadnienia etyczne przedawnienia roszczeń* [w:] M. Sawczuk (red.), *Z zagadnień cywilnego prawa materialnego i procesowego*, Lublin 1988, s. 141–160.

<sup>29</sup> A. Jedliński, *Komentarz do art. 117 Kodeksu cywilnego* [w:] A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 1, Część ogólna, Lex/el. 2012.

<sup>30</sup> A. Wasilewski, *Upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, „PiP” 1966, z. 1, s. 65.

<sup>31</sup> Zob. W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018, s. 270 i n.; nieco inne poglądy prezentuje M. Wincenciak, *Przedawnienie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.

<sup>32</sup> R. Dubowski, *Ocena skutków prawnych regulacji zawartej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami* (druk nr 3108) z 14 grudnia 2018 r., BAS 2018, s. 1 (<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3108> [dostęp: 9.05.2019]).

<sup>33</sup> T.M. Pałdyna, *Przedawnienie w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 2012, s. 69.

Co jednak najważniejsze, przy wprowadzeniu ust. 7 w art. 136 u.g.n. w projekcie noweli skorzystano z teoretycznych rozważań o instytucji dawności zawartych w wyroku TK z 7 marca 2018 r. (K 2/17)<sup>34</sup>, który jednakże uznał przedawnienie uprawnienia odszkodowawczego zawartego w art. 129 ust. 4 u.p.o.ś. za niekonstytucyjne (!). W orzeczeniu tym wprost podniesiono, że tradycyjne funkcje dawności można stosować między równorzędnymi podmiotami, które kształtują swoją sytuację w znaczącej mierze w oparciu o autonomię woli. Inaczej jest natomiast w sytuacji wertykalnej, w której państwo dysponuje „aparatem urzędniczym, na którym spoczywa szczególny obowiązek dbałości o interes państwa na wielu płaszczyznach, oraz dysponuje wieloma informacjami o sytuacji prawnej jednostki (rejestry, ewidencje, spisy, archiwa)”. W takiej sytuacji odpadają tradycyjne motywy skorzystania z niej, w szczególności funkcja dowodowa. Trybunał Konstytucyjny, dopuszczając ewentualnie prekluzję, wskazywał na potrzebę ustanowienia dłuższych terminów. Podobne stanowisko prezentuje M. Wincenciak, który twierdzi, że długość terminu musi dawać realną możliwość wystąpienia z żądaniem przyznania uprawnienia<sup>35</sup>.

W konsekwencji argumentacja projektodawców jest wybiórcza i nie oddaje złożoności analizowanego zagadnienia.

## Wnioski

Z pewnością z wyroku TK z 2017 r. (SK 39/15) nie wynika potrzeba podejmowania jakiegokolwiek działalności legislacyjnej ukierunkowanej na wprowadzenie wygaśnięcia uprawnienia zwrotowego. Co więcej, w żadnym miejscu uzasadnienia sąd nawet o tym nie wspomina – dotyczy ono w istocie umowy wywłaszczeniowej jako formy prawnej wywłaszczenia i ograniczeń w zakresie obowiązku zwrotowego. Wykonaniu uległy także zalecenia wynikające z wyroku TK z 2015 r. (SK 26/14), który także nawet nie sugeruje unormowania przedawnienia.

Wprowadzenie ust. 7 w art. 136 u.g.n. wydaje się ignorować obowiązującą regulację, tj. zawartą w art. 136 ust. 2 u.g.n., która w znacznej mierze rozwiązuje analizowaną kwestię. Mianowicie w razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części w innym celu niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wy-

<sup>34</sup>Wyrok TK z 7 marca 2018 r., K 2/17, LEX 2450795, zob. także wniosek RPO z 24 lutego 2017 r., nr IV.7002.55.2014. ZA.

<sup>35</sup>M. Wincenciak, *Przedawnienie...*, op. cit., *Zakończenie*, LEX/el. 2019.



właszczonej nieruchomości. Skoro zatem istnieje taki mechanizm, który w pełni uwzględnia interes jednostki, to tym bardziej zdumiewa propozycja zmniejszenia zakresu tej ochrony. Jest to tym bardziej ewidentne, gdy uwypukli się fakt, że organ nie musi informować wywłaszczonego, że nieruchomość stała się zbędna dla celu publicznego, tj. że zaszyły przesłanki określone w art. 137 ust. 1 u.g.n. Mimo braku wprost wyrażonego takiego obowiązku w ustawie nakaz uczynienia mu zadość sugerowałaby wykładnia funkcjonalna.

Analizowane rozwiązanie wprowadza zatem następujący mechanizm: nie dość, że wywłaszczony musi sam ustalać, czy w ciągu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo czy pomimo upływu 10 lat od tego dnia cel ten nie został zrealizowany, to jeszcze ogranicza się przeprowadzenie takiego postępowania w czasie. Powyższe wątpliwości zwielokrotnia fakt, że pozostawanie w zasobie publicznym nieruchomości będących w istocie nieruchomościami nieefektywnie wykorzystanymi uzasadniony czyni zarzut o racjonalność i gospodarność wykonywania zadań publicznych.

Tym samym proponowane przedawnienie uprawnień zwrotowych w okresie 20 lat może sprawić, że wywłaszczenie będzie służyć przebudowie stosunków własnościowych w społeczeństwie, czego *de lege fundamentali* w państwie prawa czynić nie może. Poza tym okres 20 lat sugeruje, że podmiot publiczny nabył nieruchomości w dobrej wierze, tymczasem jest wręcz przeciwnie. Brak realizacji celu publicznego lub rezygnacja z jego realizacji automatycznie klasyfikuje dalsze posiadanie takiej nieruchomości jako nieuzasadnione. Stąd też, być może na wzór regulacji francuskiej, należałoby wprowadzić termin 30-letni. Nadto otwarte pozostaje pytanie, czy – jak podnosi się w orzecznictwie – zrealizowanie celu wywłaszczenia, w tym nawet po 10 latach, powoduje wygaśnięcie roszczenia zwrotowego.

Reasumując: przedawnienie jest przede wszystkim instytucją prawa cywilnego<sup>36</sup>, a w prawie administracyjnym zasadą jest jego brak. Tymczasem w u.n. 2019 doszło do implementowania instytucji prawa cywilnego na grunt prawa publicznego. W tym przypadku stało się to całkowicie bezrefleksyjnie, bez dyskursu, z ewidentnym obniżeniem uprawnień gwarancyjnych jednostki. A to zasługuje wyłącznie na krytyczną ocenę. Co jednak najważniejsze,

<sup>36</sup> Mimo że w prawie cywilnym jest ono zasadą, to jednak nie jest regułą bezwzględna, zob. uchwałę SN z 16 maja 2019 r., III CZP 109/18, oraz: M. Domagalski, *Sąd Najwyższy: roszczenie właściciela o wykup gruntu, na którym wzniesiono droższe od niego urządzenie bez przedawnienia*, „Rzeczpospolita”, 19 maja 2019 r., (<https://www.rp.pl/Nieruchomosci/305199969-Sad-Najwyzszy-rozsczenie-wlasciciela-o-wykup-gruntu-na-ktorym-wzniesiono-drozsze-od-niego-urządzenia-bez-przedawnienia.html>).



nastąpiło to z pominięciem też jednoznacznie wyrażonych w wyroku TK z 2018 r. (K 2/17), w którym wprost stwierdzono, że obowiązujące na gruncie prawa cywilnego uzasadnienia wprowadzenia instytucji przedawnienia nie mają przełożenia na przepisy prawa publicznego, tu – administracyjnego. Nadto, jak słusznie wskazano w wyroku TK z 2012 r. (P 12/11), tak długo, jak cel wywłaszczenia nie został osiągnięty, „działanie organów państwa stanowi wówczas ingerencję w prawo własności, która jest pozbawiona konstytucyjnej legitymacji”.

Natomiast przedawnienie uprawnień zwrotowych można by uznać za konstytucyjne, gdyby w u.g.n. został wprost zawarty obowiązek informacyjny o upływie terminów wskazanych w art. 137 ust. 1 u.g.n. oraz o zbliżaniu się upływu terminu z art. 136 ust. 7 tej ustawy. Dopiero w takiej sytuacji gwarancje prawa własności (prywatnej) wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP odzyskałyby swoją moc ochronną.

## The principle of treating expropriation as an ultima ratio measure in light of the amendment to the real property administration act of 4 April 2019, imposing a time limitation on restitution rights

### Abstract:

The act of 4 April 2019 on the amendment of the real property administration act, which amends the r.p.a.a. in the field of restitution of expropriated property, among others, was essentially adopted to perform two decisions of the Constitution Tribunal (SK 39/15 and SK 26/14), which viewed certain heretofore solutions with criticism. The amendment act, which in addition to amending the unconstitutional provisions, also introduced institutions previously unknown to Polish expropriation legislation - the final date of submitting a request for restitution of an expropriated real property (art. 136(7)). The paper presents a thesis that an expropriated real property constitutes a „fixed-purpose” property, which means it may not be used for any other purpose than that specified in the expropriation decision or contract. Failure to complete this purpose, including its abandonment, means in fact that an unauthorised expansion of public resources occurred when utilising the realm of imperium.

**Keywords:** property law, expropriation, expropriation contract, restitution of expropriated real property, final date

Paweł Marek Woroniecki

## Prawne warunki ustalania opłaty adiacenckiej przez gminy

### Streszczenie:

Celem artykułu jest ocena przepisów regulujących opłatę adiacencką z perspektywy ochrony interesów finansowych podmiotów uiszczających tę opłatę. Prawną podstawą rozważań są przepisy zawarte w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.). Dla realizacji celu artykułu zostało wyodrębnionych kilka zagadnień szczegółowych. W pierwszej kolejności zostało zdefiniowane pojęcie opłaty adiacenckiej na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami (zob. art. 4 pkt 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami) oraz została przedstawiona istota tej opłaty w podejściu doktrynalnym. Następnie podniesiono kwestie związane z określaniem wysokości opłaty adiacenckiej oraz wartości nieruchomości. W ostatniej kolejności omówione zostały zagadnienia proceduralne dotyczące ustalania i regulowania opłaty adiacenckiej. W podsumowaniu sformułowano wnioski stanowiące ocenę przyjętych rozwiązań. Wstępna hipoteza mówiąca, że konstrukcja prawna opłaty adiacenckiej zawiera mechanizmy chroniące interesy finansowe podmiotów zobligowanych do jej płacenia została potwierdzona. W szczególności uznano za trafne rozwiązania polegające na wyznaczeniu maksymalnych stawek procentowych dla opłaty adiacenckiej (zob. art. 98a ust. 1 zdanie drugie, art. 107 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 146 ust. 2 zdanie pierwsze i ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami) oraz dopuszczeniu możliwości ratalnego uiszczania opłaty adiacenckiej (zob. art. 147 ust. 1 i art. 98a ust. 1 zdanie czwarte ustawy o gospodarce), bowiem chronią one interesy podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty adiacenckiej. Ponadto należy zaakcentować możliwość rozliczenia opłaty adiacenckiej poprzez przeniesienie na gminę prawa do określonej działki gruntu (zob. art. 98a ust. 4 i art. 107 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami). To rozwiązanie również należy uznać za racjonalne.

### Słowniczek w języku polskim

**Budowa urządzeń infrastruktury technicznej** oznacza „budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych” (art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

**Działka gruntu** jest to niepodzielona, ciągła część powierzchni ziemi będąca częścią lub całością nieruchomości gruntowej (art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

**Nieruchomość gruntowa** jest to „grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności” (art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

**Określanie wartości nieruchomości** oznacza „określanie wartości nieruchomości jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości” (art. 4 pkt 6a ustawy o gospodarce nieruchomościami).

**Opłata adiacencka** jest to opłata obejmująca „opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości” (art. 4 pkt 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

## 1. Wprowadzenie

Kwestią oczywistą jest to, że fakt posiadania nieruchomości stanowi lub może stanowić podstawę szeregu praw i obowiązków. Natomiast sprawą zdecydowanie mniej jasną są okoliczności, których wystąpienie skutkuje aktualizacją takich praw i obowiązków. Przywołana w temacie opracowania opłata adiacencka, przez którą – zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.)<sup>1</sup> – trzeba „rozumieć opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości”, stanowi doskonały przykład konstrukcji prawnej, która takie okoliczności określa w sposób mogący budzić pewne wątpliwości interpretacyjne.

Celem niniejszego artykułu jest rozstrzygnięcie istotnego problemu badawczego, jakim jest ocena rozwiązań prawnych dotyczących opłaty adiacenckiej z punktu widzenia ochrony interesów finansowych podmiotów zobowiązanych do jej zapłaty. Można wstępnie złożyć, że ustawodawca kreując instytucję opłaty adiacencką, jednocześnie wkomponował w jej konstrukcję prawną pewne mechanizmy chroniące te interesy. Dla weryfikacji prawdziwości wspomnianej hipotezy poddano rozważaniom rozwiązania zawarte w powołanej wyżej ustawie o gospodarce nieruchomościami. W konsekwencji posłużono się metodą formalno-dogmatyczną (logiczno-językową), polegającą na analizie w szczególności wypowiedzi składających się na treść aktów normatywnych, czyli przepisów prawnych i ustalonych na ich podstawie norm prawnych<sup>2</sup>. Analizując poszczególne przepisy prawne, odwołano się również do poglądów wyrażanych w doktrynie oraz w orzecznictwie sądowym.

Ze względu na nakreślony wyżej cel badawczy opracowania, dalsze rozważania koncentrują się wokół następujących zagadnień: istota opłaty adiacenckiej, wysokość opłaty adiacenckiej, ustalanie wartości nieruchomości i kwestie proceduralne związane z ustalaniem i regulowaniem opłaty adiacenckiej.

<sup>1</sup> Na marginesie należy wyjaśnić, że w art. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami prawodawca zamieścił cały słowniczek, przy czym definicje w nim zamieszczone można stosować przy interpretowaniu innych aktów normatywnych pod warunkiem jednak, że nie będzie to stało w sprzeczności z ich wykładnią funkcjonalną bądź z ich zapisami – E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 44.

<sup>2</sup> J. Kowalski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1984, s. 22.

## 2. Konstrukcja opłaty adiacenckiej w zarysie

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że opłaty adiacenckie należy włączyć do kategorii dopłat, będących postacią pieniężnego udziału użytkowników w nakładach na inwestycje publiczne, przy czym w przypadku opłat adiacenckich chodzi o uczestniczenie przez podmioty będące właścicielami gruntów w nakładach na budowę urządzeń o przeznaczeniu komunalnym, energetycznym oraz gazowym<sup>3</sup>. W przepisach prawnofinansowa instytucja dopłaty nazywana jest najczęściej opłatą, a nie dopłatą, czego przykładem są właśnie opłaty adiacenckie<sup>4</sup>.

W odniesieniu do opłat adiacenckich, ale i planistycznych, wskazuje się na ich funkcję związaną z realizacją zasady dobra wspólnego, przy czym chodzi tutaj w szczególności o to, że sprzyjają one podnoszeniu standardu życia członków lokalnej społeczności, ale też trafnie podkreśla się, iż stanowią one niepowszechny, majątkowy ciężar ponoszony przez poszczególne podmioty na rzecz takiej społeczności<sup>5</sup>. Większość prawodawstw traktuje jako stały komponent treści prawa własności spoczywającą na właścicielu nieruchomości powinność włączenia się przez niego w ponoszenie ciężarów wynikających z działań dostosowujących infrastrukturę urbanistyczną do przeznaczenia oraz sposobu eksploatacji jego nieruchomości<sup>6</sup>. Istnieje przy tym bezpośrednie powiązanie pomiędzy przypadkami dającymi możliwość wymierzenia opłaty adiacenckiej a wartością nieruchomości, co jest konsekwencją przyjęcia przez ustawodawcę założenia, że logiczną jest sytuacja, w której gminy czerpią korzyść z dochodów osiąganym przez właścicieli nieruchomości z racji zwiększenia ich wartości wynikającego z aktywności organów administracyjnych, przy czym chodzi tutaj nie tylko o działania natury faktycznej, do których należy zaliczyć budowę obiektów infrastruktury technicznej, ale też natury prawnej, obejmujące scalanie nieruchomości i jej podział<sup>7</sup>.

W rezultacie wyodrębnia się w doktrynie, w oparciu o ustawową definicję opłaty adiacenckiej, trzy kategorie takich opłat, a mianowicie opłatę powiązaną

<sup>3</sup> B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, A. Zalański, *Prawo finansów publicznych*, B. Brzeziński (red.), Toruń 2008, s. 247.

<sup>4</sup> I. Czaja-Hliniak, *Opłata adiacencka z tytułu inwestycji infrastruktury technicznej (w świetle ostatnich zmian)*, „Casus” 2007, nr 46, s. 6.

<sup>5</sup> K. Sulczewska, *Opłata planistyczna i opłata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2014, tom XCII, s. 129–130.

<sup>6</sup> M. Gdesz, *Opłata adiacencka – jako danina z tytułu geodezyjnego podziału nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 10, s. 24.

<sup>7</sup> A. Skomra, P. Daniel, *Termin ustalenia opłaty adiacenckiej*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 6, s. 32.

z realizacją urządzeń stanowiących infrastrukturę techniczną, opłatę skorelowaną ze scaleniem nieruchomości i jej podziałem i wreszcie opłatę sprzężoną z podziałem danej nieruchomości<sup>8</sup>. Innymi słowy, nałożenie opłaty adiacenckiej możliwe jest w następujących przypadkach: gdy następuje – po pierwsze – podział nieruchomości, po drugie – scalenie i ponowny podział oraz po trzecie – wykonanie urządzeń z zakresu infrastruktury technicznej<sup>9</sup>.

### 3. Wysokość opłaty adiacenckiej

Jeżeli chodzi o wysokość opłaty adiacenckiej, to kwestia ta nie została uregulowana w sposób jednolity w ustawie o gospodarce nieruchomościami i dlatego może budzić pewne wątpliwości. Co więcej, unormowania dotyczące tej problematyki znajdują się w różnych częściach ustawy. Zachowując kolejność ustaloną przez ustawodawcę, należy sięgnąć najpierw do przepisów z art. 98a ust. 1 zdania pierwsze i drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami, które stanowią: „Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości”. Warto zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 1595/16, stwierdził, że zwiększenie wartości nieruchomości, powodujące ustalenie opłaty adiacenckiej, musi być skutkiem wyłącznie okoliczności wymienionych w art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie jakichkolwiek innych przyczyn<sup>10</sup>.

Norma zawarta w zdaniu drugim powołanego wyżej art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami ściśle koresponduje z normą z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), zgodnie z którą wyłącznie rada gminy może podejmować uchwały dotyczące podatków oraz opłat w zakresie określonym odrębnymi uchwałami. Obie te normy pozwalają radzie gminy do pewnego stopnia kształtować wysokość wpływów budżetowych z tytułu

<sup>8</sup> A. Lorek, *Opłata adiacencka i renta planistyczna*, PRESSCOM Sp. z o.o., Wrocław 2010, s. 17.

<sup>9</sup> M. Bielecki, *Proces inwestycyjno-budowlany – aspekty prawne*, 2. wydanie, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2016, s. 489.

<sup>10</sup> Wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2FF113B948> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.).

opłaty adiacenckiej. Należy przy tym zaznaczyć, że samo wskazanie przez radę gminy w uchwale, że stawka procentowa opłaty adiacenckiej nie może przekraczać 30% (zamiast ustalenia jej w konkretnej wysokości) skutkuje nieważnością takiej uchwały<sup>11</sup>. Ustalenie przez radę gminy stawki procentowej opłaty adiacenckiej warunkuje późniejsze jej ustalenie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta poprzez wydanie odpowiedniej decyzji administracyjnej<sup>12</sup>. Trafnie przy tym podkreśla się w odniesieniu do uchwały rady gminy ustalającej stawkę omawianej opłaty, że stanowi ona czynność prawa zawierającą – obowiązujące na obszarze danej jednostki w ramach podziału terytorialnego kraju – normy generalne i abstrakcyjne, nakładające obowiązki na administrowanych<sup>13</sup>.

Odmienne wygląda kwestia wysokości opłaty adiacenckiej w przypadku, gdy dokonywany jest podział i scalenie nieruchomości, bowiem wówczas osoby uzyskujące – w rezultacie tych działań – nowe nieruchomości są zobligowane uiścić gminie opłaty adiacenckie w wysokości nie wyższej niż połowa wzrostu wartości tychże nieruchomości, przy czym chodzi tutaj o wzrost wartości względem wartości nieruchomości będących w dotychczasowym posiadaniu<sup>14</sup>. Do rady gminy należy ustalenie – w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości – wysokości stawki procentowej rzeczony opłaty<sup>15</sup>.

Jeszcze inne rozwiązania w zakresie wysokości opłaty adiacenckiej ustawodawca wprowadza w art. 146 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Rozwiązania te stanowią konsekwencję zasady zawartej w art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą podmioty będące właścicielami „nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich”.

Trzeba w tym miejscu wyjaśnić, że budowa rzeczonych urządzeń infrastrukturalnych obejmuje „budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”<sup>16</sup>. Dla ustalenia opłaty należy przyjąć stawkę procentową wynikającą z uchwały rady gminy obowiązującej na dzień stworzenia warunków do przyłączenia nieruchomości do urządzeń infrastrukturalnych bądź na dzień utworzenia warunków niezbęd-

<sup>11</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce*, op. cit., s. 625.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 624.

<sup>13</sup> A. Lorek, *Opłata adiacencka z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem geodezyjnym*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” 2009, nr 4, s. 23.

<sup>14</sup> Art. 107 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>15</sup> Art. 107 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>16</sup> Art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.



nych, by korzystać z wybudowanej już drogi<sup>17</sup>. Powyższa regulacja pozostaje w związku z art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym możliwość ustalenia – drogą decyzji – opłaty adiacenckiej należy do kompetencji wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta, przy czym może to nastąpić w każdym przypadku, gdy stworzono warunki do przyłączenia nieruchomości do urządzeń infrastrukturalnych bądź na dzień utworzenia warunków niezbędnych, by korzystać z wybudowanej już drogi.

Wracając do wspomnianych wyżej norm związanych z wysokością opłaty adiacenckiej, należy zauważyć, że może ona wynosić maksymalnie połowę różnicy pomiędzy dwiema wartościami: wartością nieruchomości przed realizacją wyszczególnionych wyżej urządzeń oraz wartością nieruchomości po ich realizacji, przy czym wielkość stawki procentowej rozpatrywanej opłaty ustalana jest przez radę gminy drogą uchwały (art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jak trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w uzasadnieniu do wyroku z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 20/19, w treści art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami „mowa jest o stawce, a nie o stawkach. Nie wydaje się zatem, aby rada gminy mogła dokonać ustalenia różnych stawek procentowych dla różnych grup podmiotów zobowiązanych do jej uiszczenia, w zależności od spełnienia przez nich określonych kryteriów (...)”<sup>18</sup>.

Szczególne regulacje zostały zamieszczone w art. 146 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą jeżeli nieruchomości leżą w granicach wyznaczonych przez Specjalną Strefę Rewitalizacji regulowaną rozdziałem 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, to wówczas wysokość opłaty adiacenckiej wynosi maksymalnie 75% zdefiniowanej wyżej różnicy pomiędzy dwiema wartościami. Zatem samo położenie nieruchomości może determinować maksymalną wysokość stawki opłaty adiacenckiej<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Art. 145 ust. 2 zdanie drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>18</sup> Wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3696A58268> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.).

<sup>19</sup> Warto przy tym zauważyć, że – zgodnie z art. 25 ust. 1 zamieszczonym w rozdziale 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1398 z późn. zm.) – Specjalna Strefa Rewitalizacji ustanawiana jest na tzw. obszarze rewitalizacji na podstawie uchwały w sprawie jej ustanowienia podejmowanej przez radę gminy, z tym że z wnioskiem o jej podjęcie może wystąpić jedynie wójt, burmistrz bądź prezydent miasta.

#### 4. Problem ustalania wartości nieruchomości (wybrane kwestie)<sup>20</sup>

Kolejnym zagadnieniem wymagającym bliższej charakterystyki jest kwestia ustalania wartości nieruchomości przed podziałem i po nim, bowiem wartość ta stanowi niezbędny element w procedurze obliczania opłaty adiacenckiej<sup>21</sup>. W art. 4 pkt 6a ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca wyjaśnia, że pod pojęciem określania wartości nieruchomości kryje się określanie jej wartości „jako przedmiotu prawa własności i innych praw do nieruchomości”.

Należy przypomnieć, że jeżeli na skutek podziału nieruchomości nastąpi wzrost jej wartości, to można ustalić związaną z tym opłatę adiacencką (kompetencje w tym zakresie zostały przyznane wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta)<sup>22</sup>. Jak słusznie akcentuje się w literaturze przedmiotu, zwiększenie wartości nieruchomości, stanowiące następstwo podzielenia geodezyjnego gruntu, stanowi jeden z niezbędnych warunków umożliwiających nałożenie tej opłaty<sup>23</sup>.

Ceny, według których następuje określenie wartości nieruchomości przed jej podziałem, jak i po tej czynności, to ceny z dnia ustatecznienia się decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości albo uprawomocnienia się orzeczenia o podziale (trzeba przy tym zaznaczyć, że w istocie wartością nieruchomości jest suma wartości działek dających się samodzielnie zagospodarować, które wchodzi w skład dzielonej nieruchomości)<sup>24</sup>. Wspomnieć trzeba, że ostateczną jest decyzja, od której nie można się odwołać w ramach administracyjnego toku instancji bądź złożyć wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>25</sup>.

Z kolei dzień, w którym wydano decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości, ma znaczenie dla ustalenia stanu nieruchomości przed jej podzia-

<sup>20</sup> Ze względu na ograniczenia dotyczące objętości prezentowanego opracowania, w ramach rozważań dotyczących problematyki ustalania wartości nieruchomości skoncentrowano się wyłącznie na kwestiach szczególnych, związanych bezpośrednio z opłatą adiacencką, pozostawiając poza zakresem szczegółowej analizy ogólne zasady uregulowane ustawą o gospodarce nieruchomościami w jej dziale IV pod tytułem *Wycena nieruchomości*, a zwłaszcza w rozdziale pierwszym tego działu zatytułowanym *Określanie wartości nieruchomości*. Dla porządku należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z art. 149 otwierającym wspomniany rozdział, uregulowania zawarte w tym rozdziale „stosuje się do wszystkich nieruchomości, bez względu na ich rodzaj, położenie i przeznaczenie, a także bez względu na podmiot własności i cel wyceny, z wyłączeniem określania wartości nieruchomości w związku z realizacją ustawy o scalaniu i wymianie gruntów”.

<sup>21</sup> K. Marciniuk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 400.

<sup>22</sup> Zob. art. 98a ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>23</sup> A. Lorek, *Wady operatu szacunkowego, a zakaz reformationis in peius w postępowaniu odwoławczym w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” 2010, nr 6, s. 10. Innymi słowy, zestawienie wartości nieruchomości przed i po podziale pozwala uzyskać informacje, czy wzrosła wartość nieruchomości na skutek rozpatrywanego podziału nieruchomości i czy w związku z tym zaszła przesłanka do obciążenia opłatą adiacencką – K. Marciniuk [w:] *Ustawa o gospodarce...*, op. cit., s. 400.

<sup>24</sup> Art. 98a ust. 1b zdania pierwsze i trzecie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>25</sup> Art. 16 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.).

łem, bowiem na ten dzień następuje ustalenie tego stanu, natomiast dzień uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości albo przymiotu prawomocności przez orzeczenie dotyczące podziału jest adekwatny dla ustalenia stanu nieruchomości już po podziale, z tym że nie mogą być uwzględniane części składowe nieruchomości<sup>26</sup>. Istotne jest przy tym, że jeśli „w wyniku podziału nieruchomości wydzielono działki gruntu pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych, do określenia wartości nieruchomości, zarówno według stanu przed podziałem, jak i po podziale, powierzchnię nieruchomości pomniejsza się o powierzchnię działek gruntu wydzielonych pod te drogi lub pod ich poszerzenie”<sup>27</sup>.

Pewne odrębności w zakresie ustalania wartości nieruchomości można dostrzec w przepisie art. 107 ust. 1 (przepis ten dotyczy podziału i scalania nieruchomości) zdanie drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami, w którym ustawodawca zakazuje uwzględniania – podczas ustalania wartości nieruchomości będących w dotychczasowym posiadaniu – wartości, jakie mają urządzenia, drzewa i krzewy wymienione w art. 106 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, o ile zapłacono już za nie odszkodowanie<sup>28</sup>. Bardziej szczegółowych regulacji należy jednak poszukiwać w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz.U. z 2005 r. nr 86, poz. 736), wydanym w oparciu o art. 108 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Otóż zgodnie z tym rozporządzeniem określenie wartości nieruchomości (chodzi o jej wartość zarówno przed scalem, jak i po scaleniu) następuje przez rzeczoznawcę majątkowego zgodnie z jej stanem istniejącym w dniu, w którym wchodzi w życie uchwała o przystąpieniu do scalania i podziału nieruchomości, przy czym na ten sam dzień oceniana jest przez rzeczoznawcę wartość nieruchomości, które przyznano w efekcie scalenia i podziału<sup>29</sup>. We wszystkich tych przypadkach należy stosować ceny istniejące w dniu, w którym weszła w życie wspomniana uchwała o scaleniu i podziale nieruchomości<sup>30</sup>. Trzeba jednak nadmienić, że określając wartość nieruchomości, które zostały przyznane w rezultacie scalenia i podziału,

<sup>26</sup> Art. 98a ust. 1b zdanie drugie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>27</sup> Art. 98a ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>28</sup> Art. 106 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi: „Za działki gruntu, wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, a także za urządzenia, których właściciele lub użytkownicy wieczysti nie mogli odłączyć od gruntu, oraz za drzewa i krzewy gmina wypłaca, z zastrzeżeniem ust. 1a, odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielami lub użytkownikami wieczystymi a właściwym organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego lub starostą. Dopłatę, o której mowa w art. 105 ust. 2, oraz odszkodowanie, jeżeli nie dojdzie do jego uzgodnienia, ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości. Odszkodowanie wypłaca właściwy organ”.

<sup>29</sup> § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie scalania i podziału nieruchomości.

<sup>30</sup> § 12 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie scalania i podziału nieruchomości.

należy uwzględnić zaplanowane do realizacji (i przewidziane uchwałą rady gminy dotyczącą scalenia i podziału nieruchomości) urządzenia z zakresu infrastruktury technicznej<sup>31</sup>.

I wreszcie zwiększenie wartości nieruchomości spowodowane budową urządzeń stanowiących infrastrukturę techniczną również stanowi determinantę dla ustalenia i wysokości opłaty adiacenckiej<sup>32</sup>. W tej kwestii ustawodawca wprowadził następującą zasadę: „Wartość nieruchomości według stanu przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określa się według cen na dzień, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo na dzień stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi”<sup>33</sup>. Wartość nieruchomości musi określić w opinii rzeczoznawca majątkowy i dopiero po uzyskaniu takiej opinii ustala się opłatę adiacencką<sup>34</sup>, przy czym zasadę tę należy odpowiednio stosować także w przypadku dokonywania podziału nieruchomości i ustalania związanej z tym opłaty adiacenckiej<sup>35</sup>.

## 5. Procedura ustalania i regulowania opłaty adiacenckiej

Ostatnim elementem nieodłącznie wpisującym się w problematykę stosowania opłaty adiacenckiej są kwestie proceduralne. Gdy chodzi o podział nieruchomości, to postępowanie dotyczące ustalenia rzeczowej opłaty może zostać wszczęte w ciągu 3 lat liczonych od dnia ustatecznienia się decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości bądź uprawomocnienia się orzeczenia o podziale<sup>36</sup>. Natomiast samo ustalenie takiej opłaty jest możliwe, o ile uchwała rady gminy w sprawie wysokości stawki procentowej rzeczowej opłaty już obowiązywała w dniu ustatecznienia się wspomnianej decyzji bądź uprawomocnienia się wzmiankowanego orzeczenia, przy czym do wyliczenia opłaty adiacenckiej należy przyjąć taką stawkę, która była obowiązująca w tym właśnie dniu<sup>37</sup>.

Interesujące rozwiązanie, związane z podziałem nieruchomości, zawiera art. 98a ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym osoba zobligowana do uregulowania opłaty adiacenckiej może przekazać gminie, o ile ta wyrazi na to zgodę, prawa do tej działki gruntu, którą wydzielono

<sup>31</sup> § 12 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie scalania i podziału nieruchomości.

<sup>32</sup> Art. 146 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>33</sup> Art. 146 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>34</sup> Art. 146 ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>35</sup> Zob. art. 98a ust. 1 zdanie czwarte ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>36</sup> Art. 98a ust. 1 zdanie trzecie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>37</sup> Art. 98a ust. 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

w rezultacie podziału, z tym że znajduje w tym zakresie odpowiednie zastosowanie art. 66 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, a różnice pomiędzy wartością takiej działki a kwotą należnej opłaty adiacenckiej należy pokryć dopłatami<sup>38</sup>. Działka gruntu to niepodzielony, ciągły fragment powierzchni ziemskiej będący częścią bądź całością nieruchomości gruntowej<sup>39</sup>.

Powołany przepis ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.) reguluje – mówiąc najogólniej – szczególny przypadek wygasania zobowiązań podatkowych, tj. w drodze przeniesienia własności rzeczy bądź praw o charakterze majątkowym na rzecz odpowiedniego podmiotu, którym może być Skarb Państwa, gmina, powiat lub województwo<sup>40</sup>. Trafnie wskazuje się, w odniesieniu do opłaty adiacenckiej, że również pokrycie samej dopłaty może zostać dokonane poprzez oddanie gminie praw do następnej działki<sup>41</sup>.

Jeżeli natomiast następuje scalenie i podział nieruchomości, to wówczas opłata adiacencka ustalana jest decyzją przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, stosownie do postanowień ugody lub uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości wskazanych w art. 107 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym w przypadku, gdy nieruchomość obciążona jest ograniczonymi prawami rzeczowymi, to wpis do księgi wieczystej następuje w oparciu o decyzję o ustaleniu opłaty adiacenckiej<sup>42</sup>. Powołany wyżej art. 107 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przewiduje dwa warianty. Po pierwsze, ustalenie terminu oraz sposobu uiszczenia opłat adiacenckich następuje przez wójta burmistrza albo prezydenta miasta drogą ugody zawieranej z osobami zobligowanymi do ich uiszczenia, przez złożenie podpisu na protokole uzgodnień. Natomiast drugi wariant polega na tym, że jeżeli do ugody nie dojdzie, to termin i sposób zapłaty oznacza rada gminy poprzez podjęcie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości, przy czym termin przewidziany uchwałą musi być co najmniej tak długi jak termin realizacji urządzeń z zakresu infrastruktury technicznej.

Z kolei w rozdziale 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczącym uczestnictwa w kosztach realizacji urządzeń z zakresu infrastruktury

<sup>38</sup> Analogiczne rozwiązanie do tego, jakie wynika z art. 98a ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przewidziano również w przypadku opłat adiacenckich związanych ze scaleniem i podziałem nieruchomości (zob. art. 107 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

<sup>39</sup> Art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Natomiast nieruchomość gruntowa to zgodnie z ustawową definicją „grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności” (art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

<sup>40</sup> Zob. art. 66 § 1 pkt 1 i 2 ustawy Ordynacja podatkowa.

<sup>41</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce...*, op. cit., s. 630.

<sup>42</sup> Art. 107 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

technicznej, przewidziano – w art. 147 ust. 1 – możliwość rozłożenia opłaty adiacenckiej na coroczne raty płacone przez okres nie dłuższy niż 10 lat, przy czym z odpowiednim wnioskiem musi wystąpić właściciel nieruchomości, a szczegółowe warunki takiej ratalnej spłaty określa decyzja o ustaleniu opłaty. W tym samym przepisie ustawodawca zastrzegł konieczność zabezpieczenia, zwłaszcza hipotecznego (w takim przypadku podstawą wpisu w księdze wieczystej jest decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej), należności gminy wynikającej ze wspomnianego tytułu. Stosownie do art. 147 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, raty określone w powyższym przepisie „podlegają oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski”. Jak trafnie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Po 606/13, oprocentowanie nie zostało uwarunkowane uznaniem organu i jest obowiązkowym skutkiem rozłożenia opłaty adiacenckiej na raty, skoro w powyższym przepisie jest mowa wprost o podleganiu takiemu oprocentowaniu<sup>43</sup>.

Jak wskazuje art. 148 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wniesienie opłaty adiacenckiej staje się obowiązkowe po upływie 14-dniowego terminu od dnia ustatecznienia się decyzji ustalającej tę opłatę, z tym że rozłożenie jej na raty powoduje, iż obowiązek ten stosuje się do uiszczenia pierwszej raty. Jednocześnie ustawodawca wprowadził zasadę waloryzacji opłaty adiacenckiej ustalonej w decyzji, polegającą na tym, że opłata ta jest waloryzowana „począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana została decyzja, do pierwszego dnia miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty”<sup>44</sup>.

Z drugiej strony, wniesienie przez właściciela nieruchomości bądź jej użytkownika wieczystego świadczeń pieniężnych na rzecz realizacji poszczególnych urządzeń z zakresu infrastruktury technicznej skutkuje zaliczeniem wartości tych świadczeń na poczet wspomnianej opłaty adiacenckiej<sup>45</sup>. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 2 lipca 2014 r., sygn. akt VIII SA/Wa 124/14, regulacja ta (tj. art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami)

<sup>43</sup> Wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AD1BEC161E> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.).

<sup>44</sup> Art. 148 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>45</sup> Art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na marginesie warto zaznaczyć, że rozwiązania wprowadzone m.in. w art. 147 ust. 1 i 148 ust. 1 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami znajdują odpowiednie zastosowanie w przypadku podziału nieruchomości (zob. art. 98a ust. 1 zdanie czwarte ustawy o gospodarce nieruchomościami).

„wskazuje wprost na możliwość pomniejszenia różnicy pomiędzy wartością nieruchomości po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej a wartością, jaką miała przed ich wybudowaniem, przy uwzględnieniu w całości wartości nakładów, a nie tylko w ich części”<sup>46</sup>.

## 6. Podsumowanie

Dokonany powyżej przegląd rozwiązań prawnych dotyczących opłaty adiacenckiej pozwala sformułować ogólny wniosek, iż prawodawca kompleksowo uregulował problematykę opłaty adiacenckiej w ramach jednej ustawy (chodzi oczywiście o ustawę o gospodarce nieruchomościami), co niewątpliwie ułatwia wykładnię norm prawnych, budzących wątpliwości interpretacyjne. Naturalnie, występują również odesłania do innych aktów prawnych, jak choćby do ustawy o rewitalizacji (zob. art. 146 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami), tym niemniej nie powodują one problemów interpretacyjnych.

Natomiast w odniesieniu do sformułowanej na wstępie hipotezy, że do konstrukcji prawnej tej opłaty zostały wprowadzone przez ustawodawcę pewne mechanizmy służące ochronie interesów finansowych podmiotów zobowiązanych do jej uiszczenia, należy stwierdzić, iż przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza normatywnych warunków ustalania opłaty adiacenckiej daje podstawy do uznania jej za trafną. Przede wszystkim, gdy chodzi o wysokość opłaty adiacenckiej, to ustawodawca wprowadził w tym zakresie ograniczenia w postaci maksymalnych stawek procentowych (zob. art. 98a ust. 1 zdanie drugie, art. 107 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 146 ust. 2 zdanie pierwsze i ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami), co niewątpliwie jest trafne i zabezpiecza interes podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty adiacenckiej. Ponadto jako trafną i również chroniącą interesy wspomnianych wyżej podmiotów należy ocenić normę dającą możliwość rozłożenia opłaty adiacenckiej na raty (zob. art. 147 ust. 1 i art. 98a ust. 1 zdanie czwarte ustawy o gospodarce). Dzięki temu możliwe jest uwzględnienie sytuacji finansowej podmiotów uiszczających taką opłatę. Jako racjonalną i korzystną dla tych podmiotów należy również uznać możliwość przeniesienia na gminę – jako formy rozliczenia opłaty adiacenckiej – prawa do określonej działki gruntu (zob. art. 98a ust. 4 i art. 107 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

<sup>46</sup> Wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A28CE476C3> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.).



**Orzeczenia sądowe:**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 1595/16 [wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2FF113B948> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.)].

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 21 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 20/19 [wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3696A58268> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.)].

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 listopada 2013, sygn. akt II SA/Po 606/13 [wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AD1BEC161E> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.)].

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lipca 2014 r., sygn. akt VIII SA/Wa 124/14 [wyrok z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A28CE476C3> (data dostępu: 14 sierpnia 2019 r.)].

## Legal conditions of setting the adjacent payment by communes

### Abstract

The goal of the article is an estimation of legal provisions regulating the adjacent payment from the view of protection of financial interests of entities paying this payment. The legal ground for consideration are provisions included in the Property Economy Act of 21st August 1997 (consolidated text: Journal of Laws of 2018 item 2204 with later amendments). For realization of the article's goal, several detailed issues have been separated. In the first order the concept of the adjacent payment has been defined on the ground of the Property Economy Act (see article 4 point 11 of the Property Economy Act) and the essence of this payment in doctrinal approach has been presented. Afterwards issues connected with setting the amount of the adjacent payment and property value have been presented. In the last order procedural problems referring to fixing and paying the adjacent payment have been discussed. In summation, conclusions which are the evaluation of the adopted solutions have been formulated. The introductory thesis telling, that legal construction of the adjacent payment contains mechanisms protecting financial interests of entities obligated to paying it has been confirmed. In particular solutions consist in establishing the maximum percentage rates for the adjacent payment (see article 98a item 1 the second sentence, article 107 item 1 the first sentence, article 146 item 2 the first sentence and item 2a of the Property Economy Act) and allowing the possibility of instalment remitting the adjacent payment (see article 147 item 1 and article 98a item 1 the fourth sentence of the Property Economy Act) have been recognized as accurate because they protect interests of entities obliged to remitting the adjacent payment. Moreover, one should stress the possibility of settlement of the adjacent payment by transferring of right to specified parcel of land (see article 98a item 4 and article 107 item 5 of the Property Economy Act). This solutions also has to be recognized as rational.

**Key words:** adjacent payment, commune, budget, territorial self-government, infrastructure

### Glossary in English

**Building of devices of technical infrastructure** means „building road and built underground, on the ground or above the ground water-supply, sewage, heating, electric, gassy and telecommunication pipes or devices” (article 143 item 2 of the Property Economy Act).

**Parcel of land** is an undivided, uninterrupted part of the surface of the earth which is a part or a whole of a land property (article 4 point 3 of the Property Economy Act).

**Land property** is „a land with elements, to the exclusion of buildings and premises, if they are a separate object of ownership (article 4 point 1 of the Property Economy Act).

**Setting of property value** means „setting of property value as an object of ownership and other rights to property” (article 4 point 6a of the Property Economy Act).

**Adjacent payment** is a payment comprising „a payment fixed in connection with rising in property value caused by building of devices of technical infrastructure with participation of means of the State Treasury, territorial self-government units, means coming from the budget of the European Union or from the foreign sources which are non-returnable, or a payment fixed in connection with union and partition of property as well as partition of property” (article 4 point 11 of the Property Economy Act).

Anna Dalkowska

## **Glosa do Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 sierpnia 2019 r. I OSK 1650/19, Lex nr 2703804**

### **1. Uwagi wstępne**

Uchwalenie ustawy z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa<sup>1</sup>, wprowadzającej do polskiego systemu organów administracji publicznej Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich<sup>2</sup> jako centralny organ administracji rządowej, stworzyło dla praktyki orzeczniczej nowe wyzwania. **Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania w świetle dotychczasowych regulacji dotyczących reprivatyzacji nieruchomości warszawskich spowodowały, że orzecznictwo sądowoadministracyjne odgrywa szczególnie ważną rolę, a rozstrzygnięcia w następstwie kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięć Komisji już obecnie kształtują, ale przede wszystkim w przyszłości, będą kształtować judykaturę, doktrynę i w konsekwencji praktykę w sprawach restytucji mienia znacjonalizowanego wskutek Dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy<sup>3</sup>.**

Celem Dekretu Bieruta, mającego według jego projektodawców charakter tymczasowy, było umożliwienie sprawnej i szybkiej odbudowy Warszawy, zniszczonej wskutek działań wojennych. W rzeczywistości okazało się, że tymczasowe rozwiązania normatywne utrwalone wskutek upływu lat stały się normami prawnymi powszechnie obowiązującymi do czasów współczesnych<sup>4</sup>. Postępowania administracyjne zainicjowane wnioskami dekretowymi nierzadko nie zostały do chwili obecnej zakończone, a decyzje reprivatyzacyjne wydane z naruszeniem prawa wywołały negatywne,

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. 2018 poz. 2267), dalej w ustawie o Komisji.

<sup>2</sup> Dalej w Komisja.

<sup>3</sup> Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. 1945, nr 50, poz. 279), dalej w Dekret Bieruta.

<sup>4</sup> K. Zaradkiewicz, *Posiadanie jako przesłanka nabycia roszczeń z dekretu warszawskiego*, „Nieruchomości@” 2019, nr 1,, s. 13–45.

a także nierzadko nieodwracalne skutki prawne<sup>5</sup>. Skomplikowany obraz re-  
prywatyzacji nieruchomości warszawskich, odzwierciedlający nie tylko stan  
faktyczny i prawny nieruchomości gruntowych i budynkowych, ale również  
trwający od szeregu lat proces patologii, w następstwie którego publiczny  
majątek został przejęty z naruszeniem przepisów prawa, interesu publicznego,  
społecznego oraz indywidualnego (dotychczasowych właścicieli nieruchomości  
i ich następców prawnych), stanowił przyczynę zainicjowania prac w kierunku  
uchwalenia ustawy o Komisji i stworzenia prawnych ram pozwalających na od-  
wrócenie negatywnych skutków reprivatyzacji nieruchomości warszawskich<sup>6</sup>.  
Wprowadzenie nadzwyczajnego trybu postępowania w sprawie weryfikacji  
decyzji reprivatyzacyjnych<sup>7</sup> oraz kumulacja znanych z k.p.a. przesłanek wła-  
ściwych dla nadzwyczajnych trybów postępowania, tj. wznowienia postępowania  
i stwierdzenia nieważności, przy jednoczesnym wprowadzeniu nowych podstaw,  
powoduje istotne trudności w praktyce i stwarza rozbieżności w interpretacji  
nowych podstaw normatywnych.

**Z zainteresowaniem zatem należy odnotować prawomocne rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego w postaci niete-  
zowanego postanowienia z 2 sierpnia 2019 r. w sprawie I OSK 1650/19,  
w którym NSA oddalił skargę kasacyjną dotyczącą postanowienia  
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 lutego 2019 r.,  
sygn. akt I SAB/Wa 396/18, o odrzuceniu skargi na bezczynność Komisji  
w przedmiocie czynności sprawdzających. Głosowane rozstrzygnięcie  
ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia istoty i charakteru czyn-  
ności sprawdzających podejmowanych przez Komisję w celu stwierdzenia,  
czy w związku z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej istnieją podstawy  
do wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Wynikające z niego i sformu-  
lowane przez Naczelnego Sąd Administracyjny tezy określają kierunek  
orzeczniczy na przyszłość w sprawach dotyczących nieruchomości  
warszawskich na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania  
rozpoznawczego i mają istotne znaczenie praktyczne w kontekście insty-  
tucji zabezpieczenia czynności sprawdzających przez wpis ostrzeżenia  
do księgi wieczystej.**

<sup>5</sup> A. Dalkowska (red.), *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz*, Lex/el. 2018.

<sup>6</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, Sejm RP VIII kadencji, nr druku 1056, <http://www.sejm.gov.pl>.

<sup>7</sup> A. Dalkowska, *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego”.

## 2. Stan faktyczny sprawy

Pismem z 19 listopada 2018 r. O. spółka z o.o. w W. (dalej w skrócie: spółka) wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej w skrócie: WSA w Warszawie) skargę na bezczynność Komisji na etapie czynności sprawdzających. Podstawą skargi był wniosek o dokonanie kontroli przewlekłości czynności sprawdzających. Postanowieniem z 14 lutego 2019 r. WSA w Warszawie odrzucił skargę spółki na bezczynność Komisji, stwierdzając, że jest ona niedopuszczalna, ponieważ czynności sprawdzające nie stanowią postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup>, nie podlegają zatem kontroli sądowoadministracyjnej, zgodnie z jej zakresem wynikającym z art. 3 § 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>9</sup>. Podstawą rozstrzygnięcia WSA w Warszawie była szeroka analiza charakteru czynności sprawdzających podejmowanych przez Komisję. W ocenie sądu pierwszej instancji „czynności sprawdzające mają na celu zbadanie, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego, które jest postępowaniem administracyjnym. (...) Ani postępowanie sprawdzające, o którym mowa w art. 15 ustawy, ani jego wynik nie prowadzą do konkretyzacji norm powszechnie obowiązujących dla konkretnego adresata normy prawnej (praw i obowiązków) w konkretnej sprawie indywidualnej. (...) Postępowanie to nie prowadzi zatem do powstania stosunku administracyjnoprawnego i władczego, jednostronnego określenia sytuacji prawnej podmiotu spoza struktury administracyjnej. Postępowanie sprawdzające nie jest postępowaniem w sprawie indywidualnej załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, do którego zastosowanie znalazłyby przepisy art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.”<sup>10</sup>.

**W następstwie przeprowadzonej analizy WSA w Warszawie wywiódł konkluzję, w myśl której czynności sprawdzające pozostają poza kognicją sądów administracyjnych, nie mieszczą się bowiem w katalogu wskazanym w art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a., w tym art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a. (dotyczących bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania).**

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U.2018.2096), dalej w k.p.a.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U.2018.1302 z późn. zm), dalej w p.p.s.a.

<sup>10</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2019 r. I SAB/Wa 394/18, Lex nr 2630284.

## Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie beczynności Komisji w trakcie czynności sprawdzających

Stanowisko zaprezentowane przez WSA w Warszawie w uzasadnieniu postanowienia z 14 lutego 2019 r. podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w głosowanym orzeczeniu, oddalając skargę kasacyjną spółki, wskazując, że istota sprawy w stanie faktycznym, będącym podstawą głosowanego postanowienia, sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy czynności sprawdzające podlegają kognicji sądu administracyjnego w ramach sprawowanej przez ten sąd kontroli działalności administracji publicznej. **NSA w konkluzji swoich rozważań jednoznacznie przesądził, że czynności sprawdzające nie zmierzają do wydania decyzji administracyjnych, nie kończą się również żadnym z rozstrzygnięć, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 2 i 3 p.p.s.a.,** a „jedyną formą procesową zakończenia czynności sprawdzających jest wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania rozpoznawczego, które dopiero stanowi postępowanie administracyjne. Czynności sprawdzające nie są również czynnościami z zakresu administracji publicznej dotyczącymi uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Czynności te nie prowadzą do konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki w sferze prawa materialnego poprzez wydanie władczego, jednostronnego, zewnętrznego aktu organu administracyjnego”<sup>11</sup>.

### 3. Analiza postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 sierpnia 2019r., I OSK 1650/19, Lex nr 2703804

#### 3.1. Istota sporu w głosowanym orzeczeniu sprowadzała się do problematyki charakteru prawnego czynności sprawdzających podejmowanych przez Komisję na podstawie art. 15 ustawy o Komisji.

W dotychczasowym dorobku orzeczniczym wymieniona kwestia nie była przedmiotem analizy, co stanowi oczywiste następstwo nowych rozwiązań przyjętych w ustawie o Komisji, obowiązującej dopiero od 14 marca 2017 r. W powyższym kontekście postanowienie NSA stanowi istotny głos w dyskusji dotyczącej istoty wstępnego etapu procedowania przez Komisję, składającego się z szeregu czynności o charakterze materialno-technicznym, polegających na zbieraniu i gromadzeniu materiałów i dowodów w celu ustalenia, czy istnieje prawdopodobieństwo wydania decyzji reprivatyzacyjnych z naruszeniem

<sup>11</sup> Postanowienie NSA z dnia 2 sierpnia 2019 r., I OSK 1650/19, Lex nr 2703804.

prawa. Przesądżając kwestię braku dopuszczalności skargi w sprawie bezczynności organu na etapie czynności sprawdzających, w istocie rzeczy NSA wypowiedział się na temat charakteru i istoty czynności sprawdzających, co ma fundamentalne znaczenie dla oceny innych kwestii, związanych z dokonywanym przez Komisję w formie postanowienia o zabezpieczeniu wpisem ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających do księgi wieczystej, i w ślad za tym wpływa na ocenę ewentualnych skutków w sferze prawa cywilnego związanych z obrotem nieruchomością po ustanowieniu wymienionego zabezpieczenia.

### **3.2. Dokonując analizy problemu, na wstępie należy zaznaczyć, iż stanowisko NSA wyrażone w głosowanym postanowieniu, wyrażające się konkluzją o braku możliwości poddania kontroli sądownoadministracyjnej czynności sprawdzających, jest prawidłowe.**

U jego podstaw merytorycznych leży argumentacja wynikająca z wykładni treści art. 15 ustawy o Komisji w kontekście pozostałych regulacji. Czynności sprawdzające w szerokim znaczeniu stanowią jedną z form działania administracji publicznej o charakterze materialno-technicznym, które wywołują skutki o charakterze procesowym<sup>12</sup>. Niewątpliwie stanowią one aktywną formę działania. Zauważyć jednak trzeba, że w literaturze prezentowane są stanowiska dopuszczające zakwalifikowanie do form działania administracji publicznej także braku aktywności w podejmowaniu działań, tj. zaniechania<sup>13</sup>. **Trafnie NSA przyjął w głosowanym postanowieniu, że czynności sprawdzających nie można zakwalifikować jako czynności procesowych w administracyjnym postępowaniu rozpoznawczym.** O prawidłowości powyższego stanowiska świadczy w pierwszej kolejności regulacja art. 38 ust. 2 ustawy o Komisji<sup>14</sup>, która wprost

<sup>12</sup> M. Zimmermann, *Nauka administracji i prawo administracyjne. Część I. Wykłady dr. A.M. Zimmermanna*, Poznań 1949; M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956; J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987; J. Filippek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984; Z. Cieślak, J. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. I, *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965; K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmiecik, *Dylematy prawnych form działania administracji publicznej [w:] Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin profesora Ernesta Knosali*, red. L. Zacharko, A. Matan, G. Łaszczycza, Warszawa 2008; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000; E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, „PIP” 2003, nr 12; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1943; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994; tenże, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999; J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006; K.M. Ziemiński [w:] *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013, s. 32.

<sup>13</sup> E. Pierzchała, *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007, s. 99; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 356–359.

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 38 ustawy o Komisji: 1. W sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, z wyłączeniem art. 8 § 2, art. 13, art. 25, art. 31, art. 96–96n, art. 114–122, art. 127–144 tej ustawy. 2. Przepisów ustawy, o której mowa



wyklucza możliwość stosowania do czynności sprawdzających k.p.a. Na podstawie wyraźnego wyłączenia ustawowego nie mają do nich zastosowania przepisy k.p.a. Kolejnymi czynnikami świadczącymi o trafności stanowiska NSA jest brak możliwości rozstrzygnięcia przez Komisję w toku czynności sprawdzających o indywidualnych prawach lub obowiązkach skonkretyzowanego podmiotu, a co za tym idzie – brak możliwości przyporządkowania mu interesu prawnego oraz brak sprawy administracyjnej wyznaczającej granice faktyczno-prawne rozstrzygnięć administracyjnych<sup>15</sup>. Słusznie zatem NSA przyjął trafność poglądów wyrażonych przez WSA w Warszawie w postanowieniu z 14 lutego 2019 r. w sprawie I SAB/Wa 396/18, wyrażającą się w stwierdzeniu, że „przedmiotem postępowania administracyjnego jest sprawa administracyjna, którą w literaturze określa się jako *przewidzianą w przepisach prawa materialnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi pozostają organ administrujący oraz indywidualny podmiot*”<sup>16</sup>. **Brak istnienia związku materialno-prawnego między obowiązującą normą prawa administracyjnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu, który determinowałby wynik czynności sprawdzających, stanowi *spiritus movens* trafności przyjęcia przez NSA jego braku kognicji w zakresie kontroli prawidłowości czynności sprawdzających.**

### **3.3. Warto podkreślić, że wprowadzona w ustawie o Komisji formuła czynności sprawdzających nie stanowi zupełnego *novum* w obowiązującym porządku prawnym<sup>17</sup>.**

Koncepcja przyjęta w głosowanym postanowieniu koresponduje z dotychczasowym dorobkiem doktryny, gdzie formułowany jest pogląd, w myśl którego „czynności sprawdzające stanowią wstępną, wewnątrzadministracyjną fazę postępowania przed Komisją, o charakterze kontrolnym, zmierzającą do ustalenia prawdopodobieństwa wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa<sup>18</sup>. W orzecznictwie czynności sprawdzające określa się również jako przykład „wewnątrzadministracyjnego postępowania kontrolnego sprawowanego

w ust. 1, nie stosuje się do czynności sprawdzających, o których mowa w art. 15 ust. 1.

<sup>15</sup> Wyroki NSA: z 20.03.2008 r., I OSK 2016/06, Lex nr 505371; z 9.05.2013 r., II GSK 330/12, Lex nr 1329710; postanowienia NSA z 21.11.2018 r., I OSK 3766/18, Lex nr 2580592; I OSK 3660/18, Lex nr 2580590; I OSK 3659/18, Lex nr 2580589; I OSK 3896/18, Lex nr 2580593.

<sup>16</sup> Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 lutego 2019 r. w sprawie I SAB/Wa 396/18, Lex nr 2633367, J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2014, s. 144.

<sup>17</sup> Czynności sprawdzające występują np. w postępowaniu podatkowym. Zob. art. 272–280 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2019 poz. 900).

<sup>18</sup> A. Dalkowska (red.), *Komentarz do art. 15 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa*, Lex/el. 2018.

przez podmiot usytuowany organizacyjnie w ramach aparatu administracyjnego i nieskierowanego wobec innego podmiotu<sup>19</sup>. Należy się zatem zgodzić ze stanowiskiem NSA zawartym w uzasadnieniu glosowanego postanowienia wyrażonym w ślad za postanowieniem WSA w Warszawie z 14 lutego 2019 r., że „postępowanie sprawdzające ani jego wynik nie prowadzą do konkretyzacji norm powszechnie obowiązujących dla konkretnego adresata normy prawnej (praw i obowiązków), w konkretnej sprawie indywidualnej. Nie prowadzi zatem do powstania stosunku administracyjnoprawnego i władczego, jednostronnego określenia sytuacji prawnej podmiotu spoza struktury administracyjnej”. Skoro, jak słusznie zauważa NSA, skarga dotyczy bezczynności Komisji na etapie czynności sprawdzających, to przy założeniu, iż nie mają one charakteru administracyjnego postępowania i nie mieszczą się w katalogu określonym w art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a., jedynym prawidłowym rozstrzygnięciem było stwierdzenie jej niedopuszczalności i w konsekwencji oddalenie skargi kasacyjnej.

#### 4. Podsumowanie

**Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie wniosku, że glosowane postanowienie NSA z 2 sierpnia 2019 r., mimo że *de facto* dotyczy kwestii dopuszczalności skargi na bezczynność organu na etapie czynności sprawdzających, to w rzeczywistości stanowi ważny i pierwszy w dotychczasowym dorobku orzeczniczym NSA głos w dyskusji na temat charakteru prawnego czynności sprawdzających podejmowanych i prowadzonych przez Komisję na podstawie art. 15 ustawy o Komisji. Pośrednio dotyczy zatem ważnej z punktu widzenia interesów właścicieli i ewentualnych osób trzecich kwestii związanych z obrotem cywilnoprawnym, zwłaszcza w kontekście skutków wpisu ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających. Przyjmując trafność stanowiska NSA w zakresie braku podmiotów, których interesu prawnego mogą dotyczyć czynności sprawdzające, należy w konkluzji stwierdzić, że dokonane zabezpieczenie w żaden sposób nie wpływa na ograniczenie prawa własności, zgodnie z art. 24a ust. 3 ustawy o Komisji nie wyłącza bowiem rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych.**

<sup>19</sup> Postanowienie SO w Warszawie z 12 grudnia 2018, V Ca 2852/18, niepubl.



Tomasz Bojar-Fijałkowski

## **Sprawozdanie z III Prawniczego Forum Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa „Specustawy inwestycyjno-budowlane”**

III Prawnicze Forum Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, zatytułowane „Specustawy inwestycyjno-budowlane”, odbyło się 31 maja 2019 r. na Uniwersytecie Gdańskim. Jego organizatorem była Katedra Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji UG. Przewodniczącym Komitetu Naukowego<sup>1</sup> Forum, a zarazem pomysłodawcą tego cyklu Prawniczych Forów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, był dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG, natomiast Komitetem Organizacyjnym<sup>2</sup> kierował dr Tomasz Bojar-Fijałkowski. Forum zostało objęte patronatami honorowymi prezydentów Gdyni, Sopotu i Gdańska, jego sponsorem była Fundacja Energa, a współorganizatorem – Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego. W wydarzeniu wzięło udział przeszło 40 przedstawicieli nauki i praktyki reprezentujących największe polskie ośrodki uniwersyteckie<sup>3</sup> oraz organy administracji<sup>4</sup> i sądownictwa<sup>5</sup>.

Otwarcia konferencji dokonał prodziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego dr hab. Marcin Michał Wiszowaty, prof. UG. Sesja I Forum nosiła tytuł „Specustawy w kontekście problemów podstawowych”. Jako pierwszy głos zabrał dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG<sup>6</sup>, z wystąpieniem „Tytułem wprowadzenia – o skali normatywnej i wadze teoretycznej zjawiska specustaw inwestycyjno-budowlanych”. Kolejnym prelegentem był prof. zw. dr hab. Paweł Chmielnicki<sup>7</sup> z wystąpieniem „Geneza specustaw – przykład naturalnej specjalizacji kompletów normatywnych czy promocji interesów podmiotów dominujących?”–

<sup>1</sup> Pełen skład: przewodniczący dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG, oraz członkowie dr hab. Radosław Giętkowski, prof. UG, i dr Krzysztof Kaszubowski.

<sup>2</sup> Pełen skład: przewodniczący dr Tomasz Bojar-Fijałkowski, sekretarz mgr Karol Ważny, członek mgr Izabela Oleksy-Piesik.

<sup>3</sup> W tym: Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Uniwersytet Zielonogórski, Uniwersytet Opolski, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Politechnika Warszawska, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie oraz Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu.

<sup>4</sup> W tym: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku, urzędy miasta Gdyni, Sopotu i Gdańska.

<sup>5</sup> W tym: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu.

<sup>6</sup> Uniwersytet Gdański.

<sup>7</sup> Uczelnia Łazarskiego w Warszawie.

Prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski<sup>8</sup> wygłosił referat zatytułowany „System prawny planowania przestrzennego a ustawy specjalne czy dezintegracja systemu?”. Sesję I Forum, prowadzoną przez dr. hab. Tomasza Bąkowskiego, prof. UG, zamknął prof. zw. dr hab. Marek Szewczyk<sup>9</sup> wystąpieniem „Ustawy dotyczące jednej inwestycji”.

Sesja II Forum, zatytułowana „Specustawy – prawo w działaniu”, podzielona była na dwie części. Pierwszej z nich przewodniczył dr hab. Henryk Nowicki<sup>10</sup>. Pierwszą prelegentką w tej części była dr Lucyna Staniszevska<sup>11</sup> z wystąpieniem „Elementy epizodyczności w specustawach”. Mgr Izabela Oleksy-Piesik<sup>12</sup> wygłosiła referat „Podziały nieruchomości na zasadach ogólnych i w drodze wyjątku”. Jako kolejna głos zabrała dr hab. Ewa Szewczyk, prof. UZ<sup>13</sup>, wygłaszająca referat zatytułowany „Rozwiązania procesowe usprawniające bieg postępowania w sprawach przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych”. Kolejnym było wystąpienie „Konstytucyjne aspekty dokonywania wywłaszczeń na podstawie specustaw” dr. hab. Sławomira Pawłowskiego<sup>14</sup> i dr Marii Jędrzejczak<sup>15</sup>. Dr Krzysztof Kucharski<sup>16</sup> wygłosił referat „Wywłaszczenie *ex lege* w świetle zasady proporcjonalności ingerencji w prawo własności na przykładzie specustawy drogowej”. Dr hab. Przemysław Ostojski<sup>17</sup> mówił na temat „Reguł wynikających z zasady szybkości postępowania w postępowaniach w sprawach przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych”. Kolejnym prelegentem był dr Krzysztof Kaszubowski<sup>18</sup> z wystąpieniem „Odrębności procesowe w specustawach inwestycyjnych w zakresie postępowania odwoławczego”. „Czy tzw. specustawy zagrażają zabytkom?” – zastanawiał się w wystąpieniu dr hab. Kamil Zeidler, prof. UG<sup>19</sup>. Prof. zw. dr hab. Bartosz Rakoczy<sup>20</sup> wygłosił referat „Ochrona środowiska w tzw. specustawach”, natomiast dr Tomasz Bojar-Fijałkowski<sup>21</sup> – „Przepisy środowiskowe w specustawach – co według ustawodawcy utrudnia inwestycje?”. Część pierwszą Sesji II

<sup>8</sup> Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

<sup>9</sup> Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

<sup>10</sup> Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

<sup>11</sup> Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

<sup>12</sup> Uniwersytet Gdański.

<sup>13</sup> Uniwersytet Zielonogórski.

<sup>14</sup> Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

<sup>15</sup> Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu.

<sup>16</sup> Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

<sup>17</sup> Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu.

<sup>18</sup> Uniwersytet Gdański.

<sup>19</sup> Uniwersytet Gdański.

<sup>20</sup> Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

<sup>21</sup> Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy i Uniwersytet Gdański.

zamknęło wystąpienie „Specustawy a problematyka usuwania drzew i krzewów” dr hab. Marty Woźniak<sup>22</sup>.

Części drugiej Sesji „Specustawy – prawo w działaniu” przewodniczył dr hab. Bartosz Majchrzak, prof. UKSW<sup>23</sup>. Otworzył ją dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK<sup>24</sup>, wystąpieniem zatytułowanym „Lokalizacja inwestycji przeciwpowodziowych a planowanie przestrzenne”. Referat „Ustawa o transporcie kolejowym a możliwości komercyjnego zainwestowania terenów kolejowych” wygłosili dr Jacek Jaworski<sup>25</sup> i dr Paweł Sosnowski<sup>26</sup>. Mgr Katarzyna Biskup<sup>27</sup> zaprezentowała referat „Trwałość decyzji wydawanych w ramach specustaw: drogowej, lotniczej i o Centralnym Porcie Komunikacyjnym”. Dr hab. Katarzyna Małyś-Sulińska<sup>28</sup> wygłosiła referat zatytułowany „Mnogość trybów ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jako konsekwencja wejścia w życie przepisów specustawy mieszkaniowej”. Referat „Zasady obowiązujące w specustawie mieszkaniowej” wygłosiły dr Anna Brzezińska-Rawa<sup>29</sup> i dr Dorota Sylwestrzak<sup>30</sup>. Sesję II zamknęło wystąpienie „Problemy ustawodawcy z zasadami prawidłowej legislacji na wybranych przykładach ze specustawy mieszkaniowej” dr Karoliny Rokickiej-Murszewskiej<sup>31</sup>.

W trakcie dyskusji głos zabrali m.in. dr Dominik Sypniewski<sup>32</sup> i dr Marcin Lidzbarski<sup>33</sup>. W konferencyjnych wystąpieniach, jak i w debatach podkreślano pewne wątpliwości co do instrumentu, jakim są specustawy. Częstym komentarzem referentów była negatywna ocena liczby oraz częstotliwości przyjmowania przez ustawodawcę specustaw, które dotyczą wszystkich największych przedsięwzięć ostatnich lat. Wystąpienia referentów zawierały także dość liczne przykłady niekonsekwencji ustawodawcy czy też błędów legislacyjnych w konkretnych specustawach. O szczegółach tych obserwacji autorzy napiszą więcej i w przygotowywanej publikacji pokonferencyjnej. Pytanie natury ogólnej, które może służyć za podsumowanie debaty III Prawniczego Forum Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa „Specustawy inwestycyjno-budowlane”,

<sup>22</sup> Uniwersytet Opolski.

<sup>23</sup> Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

<sup>24</sup> Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach.

<sup>25</sup> Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

<sup>26</sup> Politechnika Warszawska.

<sup>27</sup> Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

<sup>28</sup> Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

<sup>29</sup> Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

<sup>30</sup> Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

<sup>31</sup> Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

<sup>32</sup> Politechnika Warszawska.

<sup>33</sup> Laboratorium Innowacji Społecznych w Gdyni.

brzmi: czy specustawy są jeszcze instrumentem stanowienia prawa czy może już jego wykonywania?

Podsumowania i zamknięcia obrad dokonał dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG. Organizatorzy planują wydanie w roku 2020 monografii zawierającej referaty wygłoszone podczas III Prawniczego Forum Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa „Specustawy inwestycyjno-budowlane” oraz teksty przygotowane przez uczestników, których nie udało się wygłosić, co pozwala liczyć na obszerne i ciekawe opracowanie.







MINISTERSTWO  
SPRAWIEDLIWOŚCI

[www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl)