

Nieruchomości@

KWARTALNIK MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI

*Wykładnia
i stosowanie prawa*

ISSN 2657-8247

3/19

GRUDZIEŃ

Nieruchomości@

KWARTALNIK MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI

NR 3/19



MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI

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, Magdalena Woźniak, 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

© 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

Autorzy	9
Kamil Zaradkiewicz	
Spadki wakujące i bezdziedziczne a roszczenia z dekretu warszawskiego (cz. II)	11
<i>Vacant inheritance, landless inheritance, and claims from the Warsaw decree (part II)</i>	
Anna Dalkowska	
Egzekucja obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia	29
<i>Enforcement of the obligation to return the equivalent of an undue benefit</i>	
Elżbieta Chojna-Duch	
System katastru nieruchomości i podatku katastralnego – uwarunkowania prawno-organizacyjne	45
<i>Real estate cadastral system and cadastral tax system – legal and organisational conditions</i>	
Przemysław Ostojki	
Skuteczna ochrona sądowa w świetle wyroku TSUE z dnia 29 lipca 2019 r., Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-556/17	57
<i>The effective judicial protection in the light of the judgement of the CJEU of 29 July 2019, Alekszj Torubarov vs. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-556/17</i>	
Kamil Zeidler	
Główne problemy ochrony nieruchomości zabytkowych: zarys tematu	70
<i>Main issues related to the protection of historic real estate: topic outline</i>	
Paweł Dzienis i Artur Grajewski	
Ochrona praw lokatorów a wykonanie postanowienia o przysądzeniu własności	81
<i>Protection of occupants' rights vs. execution of the decision on adjudication of ownership</i>	
Wojciech Federczyk	
Sytuacja prywatnych budynków mieszkalnych przejmowanych w przymusowy zarząd państwowy w okresie PRL	100
<i>The position of private residential buildings taken on the state administration in the period of the Polish People's Republic</i>	



dr Anna Dalkowska

sędzia, podsekretarz stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości
redaktor naczelny „Nieruchomości@”
Członek rady zarządzającej Akademii Prawa Europejskiego
(Academy of European Law)

Z przyjemnością przekazuję Państwu trzeci numer czasopisma naukowego „Nieruchomości@”, którego wydawcą jest Ministerstwo Sprawiedliwości. Znalazły się w nim teksty dotyczące m.in. ochrony nieruchomości zabytkowych, ochrony praw lokatorów w odniesieniu do wykonania postanowienia o przysądzeniu własności, egzekucji obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, podatku katastralnego czy druga część artykułu dotyczącego spadków wakujących w dziedziczeniu gruntów warszawskich.

Czasopismo jest zbiorem merytorycznych stanowisk i poglądów naukowców oraz forum wymiany doświadczeń praktyków wykorzystujących swoją wiedzę w sferach wymiaru sprawiedliwości i działalności urzędów państwowych.

Dzięki szerokiej dystrybucji kwartalnik „Nieruchomości@” dociera do wielu praktyków prawa, co – mam nadzieję – jest dla nich pomocą w codziennej pracy.

Zapraszam wszystkich specjalistów w dziedzinie prawa związanego z tematyką nieruchomości do publikowania na łamach „Nieruchomości@”.

Dotychczas opublikowane artykuły można znaleźć na stronie internetowej www.nieruchomosci.ms.gov.pl.

Jednocześnie z okazji zbliżających się Świąt Bożego Narodzenia składam Państwu życzenia świątecznej radości i spokoju.

Życzę, aby ten czas był pełen życzliwości, z dala od codziennych trosk, a rok 2020 przyniósł wiele dobrego w życiu zawodowym i osobistym.

Niech Nowonarodzony Chrystus wszystkim nam błogosławi i obdarowuje nas swoją łaską, pokojem oraz siłą!



Z wyrazami szacunku,

Anna Dalkowska

Autorzy

dr hab. Kamil Zaradkiewicz, dr hab. nauk prawnych na Uniwersytecie Warszawskim, sędzia Sądu Najwyższego, były dyrektor Biura Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przewodniczący Rady Naukowej „Nieruchomości@”.

dr Anna Dalkowska, dr nauk prawnych Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku, sędzia, podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, redaktor naczelny „Nieruchomości@”, członek Rady Zarządzającej Akademii Prawa Europejskiego (Academy of European Law).

dr hab. Elżbieta Chojna-Duch, dr hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, była podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, była członek Rady Polityki Pieniężnej, ekspert komisji sejmowych, Kancelarii Sejmu i Senatu RP.

dr hab. Przemysław Ostojki, dr hab. nauk prawnych, profesor Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, prokurator Prokuratury Okręgowej w Poznaniu delegowany do Prokuratury Krajowej.

dr hab. Kamil Zeidler, dr hab. nauk prawnych, profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Państwa i Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, członek stowarzyszeń naukowych: Internationale Vereinigung für Rechts und Sozialphilosophie (IVR), International Law Association (ILA), International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), International Council of Museums (ICOM), a także członek Rady International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (ICCROM) na kadencję 2017–2021, dyrektor Centrum Studiów Azji Wschodniej Uniwersytetu Gdańskiego.

dr Paweł Dzienis, dr nauk prawnych, sędzia i wiceprezes Sądu Rejonowego w Białymstoku, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, autor publikacji z prawa cywilnego.

Artur Grajewski, sędzia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie, zastępca dyrektora Departamentu Legislacyjnego Prawa Cywilnego w Ministerstwie Sprawiedliwości, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, autor publikacji z prawa cywilnego.

dr Wojciech Federczyk, dr nauk prawnych, dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, adiunkt w Katedrze Nauki Administracji i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, adwokat, uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, współpracownik serwisu samorządowego Wolters Kluwer Polska.

The authors

Kamil Zaradkiewicz, PhD, Dr. of Law at the University of Warsaw, Judge of the Supreme Court, former Director of the Judicial Practice Office of the Constitutional Tribunal, Chairman of the „Nieruchomości@” Scientific Council.

Anna Dalkowska, PhD, Dr. of Law at the WSB University in Gdańsk, judge, Undersecretary of State in the Ministry of Justice, Editor-in-Chief of „Nieruchomości@”, Member of the Academy of European Law Governing Board.

Elżbieta Chojna-Duch, PhD, Dr. of Law, professor at the University of Warsaw, former Undersecretary of State in the Ministry of Finance, former Monetary Policy Council member, expert of parliamentary committees, Chancery of the Sejm and the Senate of the Republic of Poland.

Przemysław Ostojki, PhD, Dr. of Law, professor at the School of Management and Banking in Poznań, Prosecutor at the District Public Prosecutor’s Office in Poznań delegated to the National Public Prosecutor’s Office.

Kamil Zeidler, PhD, Dr. of Law, professor in the Department of Theory and Philosophy of State and Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Gdańsk, member of the following scientific associations: Internationale Vereinigung für Rechts und Sozialphilosophie (IVR), International Law Association (ILA), International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), International Council of Museums (ICOM), as well as Member of the Board of International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (ICCROM) for the 2017–2021 term; Director of the East Asia Studies Centre at the University of Gdańsk.

Paweł Dzienis, PhD, Dr. of Law, Judge and Vice-President of the District Court in Białystok, lecturer at the National School of the Judiciary and Prosecution Service, author of publications on civil law.

Artur Grajewski, District Court Judge for the Capital City of Warsaw in Warsaw, Deputy Director of the Civil Law Legislation Department in the Ministry of Justice, lecturer at the National School of the Judiciary and Prosecution Service, author of publications on civil law.

Wojciech Federczyk, PhD, Dr. of Law, Director of the Lech Kaczyński National School of Public Administration, assistant professor at the Department of Administration and Environmental Protection of the Faculty of Law and Administration of the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, attorney, Member of Warsaw Seminar of Administration Axiology, co-worker of the Wolters Kluwer Polska self-government service.

Kamil Zaradkiewicz¹

Spadki wakujące i bezdziedziczne a roszczenia z dekretu warszawskiego (część II)

DOI: 10.5604/01.3001.0013.5913

Streszczenie

Druga część artykułu dotyczy wykładni i stosowania na ziemiach centralnych Polski przepisów Kodeksu Napoleona o spadkach wakujących. Kodeks nie zawiera definicji spadku wakującego. Kluczowe znaczenie dla interpretacji przepisów o nabyciu przez państwo spadków wakujących ma użyte w dawnym art. 811 Kodeksu Napoleona sformułowanie „poczytuje się” (franc. *est réputée vacante*, zob. aktualny art. 809 k.c.f., który pomija określenie „poczytuje się”). spadek za wakujący. Określenie to wskazuje, że w braku odpowiednich spadkobierców ustawowych prawo wprowadzało swoiste wzruszalne (mogące być obalonym) domniemanie spadku wakującego, a zatem należącego do państwa. Dopiero upływ odpowiedniego czasu domniemanie przekształcał w pewność, tj. skutkowało niemożnością powoływania się na tytuł do dziedziczenia. W praktyce oznaczało to, iż z upływem trzydziestu lat od czasu koniecznego do sporządzenia inwentarza spadku i do namysłu (*ad deliberandum*) spadek ostatecznie przypadał państwu. Przyjęty w Kodeksie Napoleona mechanizm umożliwiał z jednej strony nabycie przez dziedziców spadku, pozostającego przez okres domniemanego „spoczywania” pod dozorem kuratora, z drugiej – uniemożliwiał istnienie spadków bezdziedzicznych, tj. takich, które pozostawałyby pozbawione uprawnionego. Wraz z uchwaleniem przez władze komunistyczne w okresie powojennym kolejnych aktów prawnych dotyczących przepisów prawa spadkowego zmieniały się terminy zgłaszania się dziedziców. Ostatecznie bowiem w przepisach ujednociających prawo spadkowe na ziemiach polskich od 1947 r. ustawodawca nie przyjął modelu spadków wakujących, lecz rozwiązanie analogiczne do tego, które zostało przewidziane w niemieckim kodeksie cywilnym z 1896 r. (BGB). „Skrócenie” czasu przedawnienia wpłynęło również na ocenę dopuszczalności dalszego stosowania w okresie PRL przepisów Kodeksu Napoleona o spadkach wakujących (mimo obowiązywania odmiennych rozwiązań prawa spadkowego).

Słowa kluczowe: reprivatyzacja, prawo spadkowe, dziedziczenie, spadki bezdziedziczne, spadki wakujące.

IV Spadek (poczytywany za) wakujący

Sam Kodeks Napoleona nie zawierał definicji spadku wakującego. Stanowi jedynie w kluczowym dla analizy tej instytucji art. 811, iż „po upływie czasu na sporządzenie inwentarza i do namysłu, gdy nikt niestawa, któryby się do spadku odwoływał, i nie masz dziedzica znanego, albo zrzekli się dziedzice znani, spadek takowy poczytywany jest za bezdziedziczny” (pisownia oryginalna). Przytoczone polskie tłumaczenie, jakkolwiek traktowane

¹ Dr hab. nauk prawnych na Uniwersytecie Warszawskim, sędzia Sądu Najwyższego, były dyrektor Biura Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Przewodniczący Rady Naukowej „Nieruchomości@”.

jako quasi-urzędowe², nie odzwierciedla prawidłowo brzmienia tekstu oryginalnego, w którym prawodawca posłużył się określeniem „spadek wakujący” (franc. *est repute vacante*)³. Ma to znaczenie o tyle, iż w doktrynie odróżnia się spadki bezdziedziczne i wakujące, uznając odrębność obu instytucji prawa spadkowego. Poza wydaniem oo. pijarów inne tłumaczenia prawidłowo posługują się terminem „spadek wakujący”⁴. Także w doktrynie zaznacza się konieczność odróżnienia spadku wakującego od bezdziedzicznego. Bezdziedziczność oznacza ostateczny stan prawny, w którym z powodu braku spadkobierców albo z uwagi na zrzeczenie się przez nich praw spadek przypada państwu⁵.

Rozwiązanie zbliżone do francuskiej instytucji spadków wakujących zawierała cz. II Ustaw cywilnych dla Galicji Wschodniej (także Zachodniej) z 1797 r., zgodnie z której § 626 „ogłoszenie przez edykt w ten czas także ma miejsce, kiedy sądowi wcale nie wiadomo: czy zastawiający dziedzictwo prawnego dziedzica zostawił. Kiedy się nikt w czasie z prawa wymierzonym nie zgłasza; spadek sprawdzie fiskusowi przypada; iednak prawo dziedziczenia zachowane ieszcze zostaie. Każdy prawny dziedzic może dowodzić, i żądać powrócenia dobra dziedzicznego”.

Pojęcie „spadku wakującego” na gruncie prawa francuskiego, jak też interpretacja poszczególnych przepisów Kodeksu Napoleona były od początku przedmiotem licznych polemik i skrajnie odmiennych zapatrywań doktryny francuskiej⁶. W konsekwencji nie może dziwić fakt, iż wywoływały i wciąż wywołują wiele wątpliwości także w piśmiennictwie i orzecznictwie polskim. Pewne dodatkowe komplikacje wiązały się również z przepisami odrębnie regulującymi szereg zagadnień dotyczących spadków bezdziedzicznych i wakujących na terytorium d. Królestwa Polskiego, następnie zaś Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Instytucja spadku wakującego, dla którego ustanawiano kuratora niejako w oczekiwaniu na zgłoszenie się spadkobiercy, w praktyce, pomijając sytuacje wyjątkowe oraz chwilową nieobecność zainteresowanych, po-

² Jest to 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. Kodeks Napoleona według wypisu z Protokołu Sekretariatu Stanu z 10 października 1809 r. należy interpretować według wydania pijarów, o ile nie jest sprzeczne z tekstem oryginalnym (zgodnie z art. 1 ust. 2: „mieć będzie powagę w Sądach, ile się w sprzeczności z oryginałem nie okaże”).

³ Obecnie art. 809 k.c.f. stanowi, kiedy spadek jest wakujący (*la succession est vacante*).

⁴ Tak w szczególności tłumaczenie w: E. Muszalski, *Kodeksy cywilne obowiązujące na Ziemiach Centralnych Polski włącznie z Kodeksem Zobowiązań*, Warszawa 1936, s. 696.

⁵ M. Planiol, *O spadkach*, autoryzowany przekład pod red. J. Namitkiewicza, Warszawa 1927, s. 122.

⁶ B.S. Rappaportowa, *Spadek wakujący w świetle doktryny i praktyki*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1937, nr 44, s. 605.

⁷ Odrębną ustawę zawierającą upoważnienie dla ministra skarbu do zbywania nieruchomości nabytych przez Państwo uchwalono w 1924 r. – ustawa z dnia 19 grudnia 1924 r. o zbywaniu majątków nieruchomości, przejętych na własność Państwa jako dobra bezdziedziczne (Dz.U. 1925 nr 2 poz. 13). Akt ten dotyczył także nieruchomości stanowiących majątki wakujące.

myślana była przede wszystkim dla tzw. spadków niekorzystnych, których przyjęcie nie powodowałoby powstania po stronie zainteresowanych szczególnych korzyści⁸. W zasadzie w doktrynie pogląd ten przeważa, wskazuje się bowiem, iż nie można utożsamiać spadku wakującego z bezdziedzicznym (bezsporne), ale ponadto iż w pierwszym przypadku nie mamy do czynienia ze „spadkiem bez spadkobiercy”, lecz raczej ze spadkiem „opuszczonym” (H. Capitant)⁹. Jak zauważa M. Planiol, „[w]akowanie jest to faktyczny stan spadku opuszczonego, do którego nikt nie rości sobie pretensji i którym nikt nie zarządza, nawet Państwo”¹⁰. Spadek wakujący to tzw. spadek niezajęty, „pusty” (od łac. *vacare*). Autor ten traktuje tzw. wakowanie (franc. *vacance de la succession*) jako stan faktyczny (nie prawny) i tymczasowy¹¹. W istocie instytucja ta była pomyślana przede wszystkim jako służąca ochronie wierzycieli spadku¹². Z tych względów – jak wskazuje K. Dunin – postanowienie b. Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z dnia 30 stycznia/11 lutego 1842 r. o spadkach bezdziedzicznych i wakujących¹³ w art. 18 przewidywało, że jako wakujący poczytuje się spadek bezdziedziczny. Zgodnie bowiem z tym przepisem, „o spadkach bezdziedzicznych, których Skarb Królestwa nie uzna potrzeby objęcia w posiadanie, Prokuratora Jeneralna doniesie Prokuratorowi Królewskiemu, celem wyjednania nominacji Kuratora i postępowania z takowymi, iak ze spadkami wakuującymi”. Bez odczytania istoty intencji prawodawcy nie byłoby możliwe zrozumienie sensu tego przepisu. Kurator spadku wakującego nie tylko działał w interesie potencjalnych spadkobierców czy państwa, ale także obowiązany był działać w interesie wierzycieli, aby ci mogli skutecznie dochodzić swoich praw¹⁴. Oznaczało to zaś, że w razie uznawanego za dopuszczalne zrzeczenia się przez fiskus spadku (nieobjęcie w posiadanie) należało go traktować tak jak wakujący. Kurator miał bowiem m.in. odpowiadać na powództwa wytaczane przeciwko spadkowi (art. 813 Kodeksu Napoleona).

W okresie zaborów do spadków bezdziedzicznych i wakujących stosowano przepisy rosyjskiej ustawy o postępowaniu sądowym cywilnym z dnia 20 listopa-

⁸ K. Dunin, *W przedmiocie spadków wakujących*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1877, nr 32, s. 252.

⁹ Za: B.S. Rappaportowa, *Spadek wakujący...*, op.cit., s. 605.

¹⁰ M. Planiol, *O spadkach*, op.cit., s. 122; zob. też na ten temat: B.S. Rappaportowa, *Spadek wakujący...*, op.cit., s. 605.

¹¹ M. Planiol, *O spadkach*, op.cit., s. 122–123; B.S. Rappaportowa, *Spadek wakujący...*, op.cit., s. 605.

¹² K. Dunin, *W przedmiocie spadków wakujących*, op.cit., s. 252; zob. też F. Kurzer, *Zastępstwo prawne spuścizny w procesie*, „Głos Prawa” 1937, nr 9 – 10, s. 459.

¹³ Dziennik Praw XXIX, s. 23.

¹⁴ Zob. też B.S. Rappaportowa, *Spadek wakujący w świetle doktryny i praktyki*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1937, nr 45, s. 616.

da 1864 r.¹⁵ zawierające unormowania szczególne księgi czwartej o postępowaniu sądowym w okręgu Izby Sądowej Warszawskiej dotyczące przede wszystkim ogłoszenia o otwarciu spadku (art. 1682) oraz postępowania z majątkiem będącym w zarządzie kuratora spadku wakującego (art. 1743–1748). Następnie, zgodnie z art. XV § 3 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 29 listopada 1930 r. Przepisy wprowadzające Kodeks Postępowania Cywilnego¹⁶, przed sąd właściwy według art. 29 Kodeksu postępowania cywilnego z 1930 r. wytaczać należało także powództwo przeciwko kuratorowi spadku wakującego (art. 811–814 KN)¹⁷. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem tego przepisu powództwo z tytułu roszczeń przeciwko osobie zmarłej wytaczać należało, dopóki dziedzice spadku nie objęli prawnie, przed sąd, który był dla niej właściwy w chwili śmierci¹⁸.

W świetle art. 811 k.c.f. chodzi zatem o spadek, praw do którego nie można określić z uwagi na brak możliwości ustalenia uprawnionego spadkobiercy. *Lege non distinguente* wbrew pojawiającym się od dawna zapatrywaniom i zgodnie z poglądem przyjmowanym w nowszej doktrynie francuskiej należy odrzucić tezę, jakoby przepis ten, a w konsekwencji instytucja spadku wakującego w ogólności, odnosiły się jedynie do spadkobierców innych niż wskazani w art. 724 k.c.f. dziedzice prawni¹⁹. Spadkobierca jest zatem nieznany, a nawet jeżeli taki istnieje, to nie przysługują mu prawa do spadku z uwagi na to, że spadku się zrzekł. Takim staje się spadek po upływie terminów do sporządzenia inwentarza i do namysłu. Zgodnie z art. 795 kodeksu „spadkobiercy służą trzy miesiące do spisania inwentarza, licząc od dnia otwarcia spadku”, a także – po upływie tego terminu bądź od dnia zamknięcia inwentarza – czternaście dni na wykonanie tzw. prawa do namysłu „co do przyjęcia lub zrzeczenia spadku”²⁰.

Według C. Demolombe’a aby uznać spadek za wakujący na gruncie art. 811 k.c.f., konieczne jest spełnienie trzech warunków: 1) upływ terminu do spisania inwentarza i do namysłu, 2) brak osoby, która zgłasza się o spadek, 3) brak dziedziców wiadomych lub zrzeczenie się spadku przez takowych²¹.

¹⁵ Tom XVI cz. I Zводу praw, *Ustav Graždanskogo sudoproizvodstva*.

¹⁶ Dz.U. nr 83 poz. 652 ze zm.

¹⁷ Jednak przepisy wprowadzające nie uchyliły wprost księgi czwartej ustawy rosyjskiej z 1864 r.

¹⁸ Następnie, zgodnie z art. 182 dekretu z dnia 8 listopada 1946 r. o postępowaniu spadkowym (Dz.U. nr 63 poz. 346 ze zm.), wszczęte na obszarze mocy obowiązującej Kodeksu Napoleona sprawy dotyczące uznania spadków za wakujące lub bezdziedziczne i zachowania tych spadków, lecz nie ukończone do czasu wejścia w życie niniejszego dekretu, zostaną z urzędu przekazane sądowi spadku, w którym będą one prowadzone nadal według przepisów tego dekretu o zabezpieczeniu i stwierdzeniu praw do spadku, z uwzględnieniem już dokonanych czynności i zebranego materiału. W sprawach tych należy jednak zawsze dokonać ogłoszeń przewidzianych w niniejszym dekrete, chociażby były już dokonane obwieszczenia według przepisów dotychczasowych.

¹⁹ Zob. w literaturze polskiej na ten temat szerzej: B.S. Rappaportowa, *Spadek wakujący w świetle doktryny i praktyki*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1937, nr 44, s. 605 i n.

²⁰ Tłumaczenie polskie na podstawie: E. Muszalski, *Kodeksy cywilne...*, op.cit., s. 691.

²¹ C. Demolombe, *O spadkach*, t. III, Warszawa 1901, s. 277.

Podobnie ujmuje to M. Planiol, traktując wskazane przesłanki jako tzw. warunki wakowania²². Według tego autora spadek może być częściowo wakujący, „gdy istnieje obdarowany rzeczami przyszłymi lub zapisobiorca pod tytułem ogólnym, mający prawo tylko do pewnej części spadku”²³.

Drugim kluczowym przepisem jest art. 789 k.c.f., zgodnie z którym możliwość przyjęcia lub zrzeczenia się spadku przedawnia się wraz z upływem czasu wymaganego do najdłuższego przedawnienia praw nieruchomości. Zgodnie z orzecznictwem osoba, która w tym terminie od daty otwarcia spadku nie przyjmuje go ani wyraźnie, ani milcząco, w ogóle traci prawo do przyjęcia spadku²⁴.

Art. 811 *Code civil* wskazywał trzy przesłanki uznania po upływie terminów do sporządzenia inwentarza oraz do namysłu spadku za wakujący: 1) nikt się nie zgłasza z roszczeniem do spadku, 2) nie ma znanego spadkobiercy, 3) spadkobiercy znani zrzekli się spadku. Zatem w przypadkach, o których mowa w pkt 1 i 2 wymienionych w art. 811 k.c.f., spadkobierca względnie podający się za uprawnionego nie są znani (bowiem nie podejmują się odpowiednich czynności prywatnych lub urzędowych wymaganych bezpośrednio do objęcia spadku) albo – w przypadku pkt 3 – spadkobierca był co prawda znany, lecz zrzekł się spadku. Jeżeli spadkobierca najbliższy zrzekł się spadku, kolejni nie byli wwiązani prawnie, a w konsekwencji spadek poczytywano także za wakujący w razie istnienia dalszych spadkobierców²⁵.

Reasumując, jeśli istniał stan sprzeczny z którąkolwiek z powyższych przesłanek negatywnych, wówczas należy przyjąć, że nie istnieje spadek wakujący, a ściślej ujmując – spadku nie można było za wakujący poczytywać. Samo natomiast obiektywne „istnienie” spadkobiercy bez możliwości jego określenia celem podjęcia odpowiednich czynności w okresie biegu terminu przedawnienia nie oznacza, że jest on „znany” w rozumieniu przepisów Kodeksu Napoleona, a zatem że niewypełniona jest hipoteza art. 811 KN. Nie można zatem przyjąć za trafny poglądu wyrażonego w orzecznictwie, jakoby: „Samo zatem istnienie spadkobierców stanowi przeszkodę uznania spadku za wakujący”²⁶.

W orzecznictwie prezentowane jest zapatrywanie, iż „w zakresie spadku wakującego rozróżniano sytuacje, kiedy spadek jest wakujący, a kiedy się

²² M. Planiol, *O spadkach*, op.cit., s. 123.

²³ Ibidem, s. 124.

²⁴ Orzeczenie Cywilnego Kasacyjnego Departamentu Senatu Rosyjskiego nr 6/1905, za: E. Muszalski, *Kodeksy cywilne...*, op.cit., s. 639.

²⁵ B.S. Rappaportowa, *Spadek wakujący w świetle doktryny i praktyki*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1937, nr 45, s. 616.

²⁶ Postanowienie Sądu Rejonowego dla Warszawy-Woli w Warszawie z dnia 8 października 2015 r., I Ns 1590/14, niepubl.

jedynie za taki poczytuje²⁷. Pogląd ten zasadniczo jest trafny, jakkolwiek odróżnienie wprost tych dwu kategorii nie występuje ani w Kodeksie Napoleona, ani w innych przepisach regulujących problematykę spadków wakujących na ziemiach polskich. W istocie bowiem ilekroć mowa jest o „spadku wakującym”, prawodawca uznaje za taki spadek, który za wakujący jest „poczytywany”, a zatem taki, który istnieje w stanie niepewności co do jego przynależności (tj. do upływu odpowiedniego czasu przedawnienia praw do spadku).

Art. 811 k.c.f. w brzmieniu obowiązującym na ziemiach centralnych RP do 1947 r., wbrew pojawiającym się czasem poglądom, nie tylko nie definiował spadku wakującego, ale też nie przesądzał tego, iż z upływem terminów do sporządzenia inwentarza i do namysłu w braku odpowiednich informacji o spadkobiercy spadek jest „wakujący”. Stanowił bowiem, iż w tych okolicznościach spadek „poczytuje się za wakujący” (*est réputée vacante*). Jest to zatem swoista definicja „wakowania spadku”²⁸. Statuuje domniemanie spadku wakującego²⁹, co pozwala na ustalenie początku biegu terminu dla ustalenia, po jakim czasie spadek stanie się ostatecznie wakujący, a zatem w istocie bezdziedziczny i jako taki przypadający państwu. Można zatem powiedzieć, iż na gruncie Kodeksu cywilnego francuskiego należało odróżnić dwie instytucje: 1) spadek „poczytywany za wakujący” oraz 2) spadek wakujący, który jako taki nie miał uprawnionych spadkobierców z uwagi na upływ przedawnienia i w konsekwencji przypadał państwu na podstawie art. 539 k.c.f. Natomiast w przypadku spadku za wakujący poczytywanego (lecz w istocie niebędącego „wakującym” jako należącym do państwa) należało ustanowić kuratora „na żądanie osób interesowanych lub na wniosek prokuratora” (art. 812), który miał w szczególności obowiązek wykazać stan spadku poprzez sporządzenie inwentarza, a także wykonywać prawa spadku oraz zarządzać spadkiem (art. 813 k.c.f.). Kurator spadku wakującego („poczytywanego” za wakujący) w istocie zatem reprezentował spadek, był jego przedstawicielem prawnym. Rozwiązanie to stanowiło podstawę tezy o podmiotowości prawnej samego spadku (rozwiązanie to znalazło zresztą podstawę normatywną)³⁰, a koncepcja ta w pewnym stopniu została także uwzględniona w międzywojennym prawodawstwie polskim³¹. Powyższą wykładnię potwierdza w doktrynie mię-

²⁷ Ibidem.

²⁸ Zob. M. Planiol, G. Ripert, *Traité pratique de droit civil français. Tome IV. Successions, avec le concours de J. Maury et H. Vialeton*, Paris 1956, s. 417.

²⁹ C. Demolombe, *O spadkach*, op.cit., s. 279.

³⁰ Co do doktryny francuskiej zob. C. Demolombe, *O spadkach*, op.cit., s. 295.

³¹ Zgodnie z art. 47 ustawy z dnia 15 marca 1934 r. Ordynacji podatkowej (Dz.U. nr 39 poz. 346) płatnikiem w rozumieniu ordynacji była nie tylko osoba fizyczna lub prawna, lecz również spadek wakujący. W jego imieniu działać miały osoby sprawujące zarząd majątkiem masy spadkowej (art. 49 § 3); por. też: rozporządzenie Ministra Skarbu

dzwojennej także E. Till, który zauważa, iż „[p]od względem zarządu odróżnia nauka i praktyka francuska t.zw. *succession en déshérence*, którą z braku spadkobierców rząd już objął jako bezdziedziczną, i *succession vacante*, jeśli sukcesorowie są niewiadomi, albo w czasie prawem oznaczonym nie objęli sukcesji, albo się jej zrzekli. Z tą różnicą liczy się także w sposób analogiczny obowiązujące (...) postanowienie Rady Administracyjnej (...), pozostawiając pierwszą w zarządzie administracji skarbu, a oddając drugą pod zarząd kuratora, którego obowiązkiem jest między innymi poszukiwanie spadkobierców”³².

Niezgłoszenie się osób wykazujących prawa do spadku w okresie przedawnienia powoduje utrwalenie się stanu spadku wakującego, który z upływem tego terminu staje się bezdziedziczny w znaczeniu szerszym, a zatem przypada państwu. Wówczas zatem stan prawny spadku staje się ostateczny, a nie jedynie domniemywany. Natomiast zgłoszenie się spadkobierców (albo osób roszczących sobie prawa do spadku) i tym bardziej przyjęcie spadku skutkują przerwaniem przedawnienia. Do milczącego nabycia spadku może dojść przy tym wówczas, gdy „spadkobierca spełnia czyn, który stanowczo domniemywać się każe jego zamiaru przyjęcia spadku, a który spełnić miałby prawo tylko w charakterze spadkobiercy” (art. 778 k.c.f.). Za taki należy uznać objęcie nieruchomości w posiadanie, złożenie wniosku o wprowadzenie w posiadanie, a także złożenie przez następcę prawnego wniosku, o którym mowa w art. 7 dekretu warszawskiego. Z drugiej wszak strony nie można zapominać, że samo złożenie wniosku nie przesądza statusu spadkobiercy. Natomiast zgodnie z art. 779 Kodeksu Napoleona „czyny czysto zachowawcze oraz czyny dozoru i zarządu tymczasowego nie są czynami przystąpienia do spadku, jeżeli w nich nie przyjęto tytułu lub przymiotu spadkobiercy”. Rozwiązania powyższe nakazują z rezerwą przyjmować tezę formułowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych, iż złożenie wniosku przez jednego ze spadkobierców działa na korzyść pozostałych (jako tzw. czynność zachowawcza).

W orzeczeniu z dnia 19 lutego 1936 r. (sygn. akt I C 1498/35) Sąd Najwyższy uznał, że w myśl art. 779 k.c. milczące przyjęcie spadku zachodzi wówczas, gdy spadkobierca dopełnił takiej czynności, której by nie miał prawa dopełnić inaczej, jak tylko w charakterze spadkobiercy, i z której stanowczo należy przyjąć do wniosku, iż miał on rzeczywiście zamiar spadek przyjąć, wobec czego

z dnia 5 lutego 1935 r. w przedmiocie przesunięcia terminu do składania zeznań dla wymiaru podatku dochodowego na rok 1935 przez osoby fizyczne i spadki wakujące (nieobjęte), prowadzące księgi handlowe lub gospodarcze oraz terminu płatności przedpłaty (Dz.U. nr 9 poz. 50).

³² E. Till, Kaduk, [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia Podręczna Prawa Publicznego*, t. I, *Abolicja - państwo*, Warszawa b.d.w., s. 217.

czynności czysto zachowawcze oraz czyny dozoru i zarządu tymczasowego, stosownie do tegoż przepisu prawa, same przez się nie stanowią jeszcze czynów przystąpienia do spadku³³.

V Terminy

Jak już wskazano, spadek był „poczytywany” za wakujący w okresie od jego otwarcia do upływu terminu „wyznaczonego do najdłuższego przedawnienia praw nieruchomości” (art. 789 k.c.f.). Jak wskazał Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 22 grudnia 1932/10 lutego 1933 r., „w przypadku uznania spadku za wakujący każdy spadkobierca, dopóki nie nastąpiło przedawnienie, może w każdym czasie wykazać swoje prawa i żądać, aby stan wakujący spadku został przerwany; wolno mu to uczynić w drodze podania skierowanego do sądu, który wydał decyzję, uznającą spadek za wakujący, bez potrzeby zaskarżenia tej decyzji w trybie instancji, chociażby podstawy faktyczne i prawne, na które się powołuje, istniały nawet przed uznaniem spadku za wakujący”³⁴.

Przyjmuje się jednak, że przedawnienie nie biegło przeciw dziedzicom, którzy nie wiedzieli, że spadek przypadł na ich korzyść. W takiej sytuacji dla przyjęcia spadku lub zrzeczenia się go mieliby oni trzydzieści lat, licząc od chwili, w której powzięli wiadomość o otwarciu spadku³⁵.

Jak wskazano wcześniej, art. 811 k.c.f. wprowadzał domniemanie spadku wakującego, nie przesądzając jego statusu prawnego w sposób ostateczny. Trafnie zauważa C. Demolombe, iż „aby domniemanie to miało podstawę słuszną i sprawiedliwą, wypadło zakreślić pewien przeciąg czasu od daty otwarcia spadku, w celu przekonania się, czy kto nie zgłosił się do spadku”. Ostatecznie zatem spadek przypadł państwu (Skarbowi Państwa) nie z chwilą upływu terminów, o których mowa w art. 795 Kodeksu Napoleona, lecz dopiero po upływie terminu przedawnienia praw do spadku. Do tego czasu nieznanymi dotychczas spadkobiercy mogli się zgłosić i dochodzić swoich praw, w szczególności wydania spadku.

Licząc termin przedawnienia, należy stosować art. 2262 k.c.f., zgodnie z którym „wszelkie skargi, tak rzeczowe, jak i osobiste, przedawniają się upływem lat trzydziestu, i kto takie przedawnienie powołuje, nie ma obowiązku składać tytułu, jak również złej wiary zarzucać mu nie można”. Przepis ten dotyczył

³³ Przytoczono za: postanowienie Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 24 października 2018 r., sygn. akt II Ca 716/18, niepubl.

³⁴ Orzeczenie SN z dnia 22 grudnia 1932/10 lutego 1933 r., sygn. I C 1747/32, „Głos Sądownictwa” 1933, nr 6, s. 407.

³⁵ M. Planiol, *O spadkach*, op.cit., s. 95.

z pewnością roszczeń odnoszących się do spadku, w tym o jego wydanie, ale przede wszystkim prawa zrzeczenia się i przyjęcia spadku (zgodnie z art. 789 k.c.f.)³⁶. Oznaczało to, że prawa do spadku ulegały przedawnieniu po trzydziestu latach, licząc od jego otwarcia. Wbrew pojawiającym się czasem poglądom o stanowczym statusie spadkowym po upływie tego terminu, zgodzić należy się z argumentacją przeciwną, według której po upływie przedawnienia prawa do spadku były umarzane, zaś sam spadek przechodził ostatecznie na państwo (art. 539 k.c.f.). Przedawnienie bowiem służyło zniweczeniu tytułu prawnego, nie zaś jego utwaleniu³⁷.

Nowe terminy przedawnienia wprowadził Kodeks zobowiązań. Jednak zgodnie z art. XVIII rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. Przepisy wprowadzające kodeks zobowiązań³⁸ „przepisy tytułu XX księgi trzeciej kodeksu Napoleona o przedawnieniu oraz art. 1304 tegoż kodeksu tracą moc w zastosowaniu do zobowiązań”, a zatem art. 2262 Kodeksu Napoleona w dalszym ciągu znajdował zastosowanie do praw spadkowych – mimo jego uchylecia w art. XVI § 2 przepisów wprowadzających k.z.

Ocena stosowania przepisów dotyczących terminów, w tym przedawnienia, nie może abstrahować jednak od innych regulacji, które uzupełniały albo uchylały wcześniejsze przepisy Kodeksu Napoleona. Po pierwsze, zgodnie z art. 12 dekretu z dnia 12 listopada 1946 r. Przepisy ogólne prawa cywilnego³⁹ przepisy k.z. o przedawnieniu wierzytelności należało stosować w braku przepisów szczególnych odpowiednio do przedawnienia innych praw i roszczeń majątkowych. Po drugie, zgodnie z art. X p.w.p.s. „przepisy tytułu XX księgi trzeciej kodeksu Napoleona o przedawnieniu oraz art. 1304 tegoż kodeksu tracą moc w zastosowaniu do roszczeń, opartych na przepisach prawa spadkowego”. Powstaje w związku z tym pytanie, czy nie należałoby uznać, że przytoczone unormowanie nie dotyczyło jednak praw spadkowych podlegających przedawnieniu na zasadach dotychczasowych, o ile nie podlegały one modyfikacji na podstawie przepisów prawa spadkowego (zob. art. XX i art. XXI p.w.p.s.). Nie jest jasne, czy przedawnienie przewidziane w art. 2262 KN nie zostało zastąpione rozwiązaniem przewidzianym w art. 12 dekretu Przepisy ogólne prawa cywilnego. W takim przypadku należałoby uznać, że odesłanie do k.z. odnosi się także do praw spadkowych przewidzianych w Kodeksie cywilnym francu-

³⁶ Zob. W. Dutkiewicz, *Jak rozumieć art. 789 Kod. Cyw.*?, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1878, nr 33, s. 258.

³⁷ Zob. *ibidem*, s. 259.

³⁸ Dz.U. nr 82, poz. 599 ze zm.

³⁹ Dz.U. nr 67 poz. 369 ze zm.

skim, z tym że termin przedawnienia ulegał skróceniu i wynosił lat dwadzieścia (art. 281 k.z.). W takim przypadku do przedawnienia praw spadkowych dochodziłoby najpóźniej (nie uwzględniając ewentualnego zawieszenia biegu przedawnienia) w dniu 1 stycznia 1967 r. Zestawienie art. X p.w.p.s. i art. 12 dekretu Przepisy ogólne prawa cywilnego prowadzą do wniosku, iż od dnia 1 stycznia 1947 r. do praw do spadku, o których mowa w art. 789 k.c.f., powstałych przed tą datą, należało stosować nie art. 2262 tegoż kodeksu, lecz art. 281 k.z., a także inne przepisy rozporządzenia z 1933 r. normujące przedawnienie (a zatem przynajmniej w pewnym zakresie art. 277–280 k.z.).

Kolejne jednak, nowe reguły intertemporalne dotyczące przedawnienia wprowadziła ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego⁴⁰. Wiązało się to z wejściem w życie nowych przepisów o przedawnieniu roszczeń unormowanych w ustawie z dnia 18 lipca 1950 r. Przepisy ogólne prawa cywilnego⁴¹ (art. 105–113). Art. III p.w.p.o.p.c. stanowił, że „ilekroć obowiązujące przepisy bądź nie określają szczególnego terminu przedawnienia, bądź też przewidują termin przedawnienia dłuższy niż lat dziesięć, termin ten wynosi lat dziesięć”. Ponadto, zgodnie z art. XIX pkt 2, jeżeli termin przedawnienia według przepisów ogólnych prawa cywilnego z 1950 r. był krótszy niż według dotychczasowego prawa, bieg przedawnienia rozpoczynał się z dniem wejścia w życie nowych przepisów; jeżeli jednak przedawnienie, rozpoczęte przed wejściem w życie przepisów ogólnych prawa cywilnego, nastąpiłoby przy uwzględnieniu terminu przedawnienia, określonego w prawie dotychczasowym wcześniej, przedawnienie następowało z tym wcześniejszym terminem. W tym przypadku, gdyby zastosować nowe terminy przedawnienia, oznaczałoby to jego skrócenie, bowiem w świetle p.o.p.c. z 1950 r. przedawnienie następowałoby najpóźniej w dniu 1 października 1960 r. Odmiennie jednak niż ustalono na gruncie przepisów z 1946 r., wniosek taki należy odrzucić z dwóch powodów. Po pierwsze, nowe przepisy wyraźnie normowały jedynie przedawnienie roszczeń majątkowych i do nich się odnosiły (nie obejmując przedawnienia innych praw podmiotowych). Po drugie, przyjęcie zasady bezpośredniego działania ustawy nowej do przedawnienia praw spadkowych pozostawałoby w istocie w sprzeczności z treścią art. LIV ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (zob. dalej).

W kontekście regulacji dekretu warszawskiego należy zaznaczyć, iż szczególne przepisy zawierało Prawo o ustaleniu własności dóbr nieruchomości,

⁴⁰Dz.U. nr 34 poz. 312.

⁴¹Dz.U. nr 34 poz. 311 ze zm.

o przywilejach i hipotekach z 1818 r. (uchylone wyraźnie na mocy art. III § 1 pkt 2 dekretu z dnia 11 października 1946 r. Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych⁴²). Zgodnie z jego art. 127 spadkobierca, chcący uzyskać przepisane tytułu spadkodawcy na swoje imię, obowiązany był przy wniosku złożyć lub przestać zwierzchności hipotecznej decyzję sądu o zatwierdzeniu go w prawach do spadku, względnie o zatwierdzeniu testamentu. Przepisanie tytułów może nastąpić nie wcześniej niż po upływie trzech miesięcy od daty wysłania przez pisarza hipotecznego zawiadomienia o śmierci spadkodawcy (art. 126). W piśmiennictwie przepisy te, szczególnie wobec ogólnych regulacji Kodeksu Napoleona, traktowano jako statujące „*sui generis* postępowanie spadkowe”⁴³. Warto nadmienić, że zgodnie z art. LV § 2 przepisów wprowadzających prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych w przedmiocie postępowania spadkowego, które zostało wszczęte na podstawie prawa o ustaleniu własności dóbr nieruchomości, o przywilejach i hipotekach z 1818 r. przed wejściem w życie prawa o księgach wieczystych, miały być wydane osobne przepisy.

VI Prawo intertemporalne ujednocione

Prawo ujednocione od 1947 r. przyjęło inny krąg spadkobierców *ab intestato* niż Kodeks Napoleona. Zgodnie z art. 755 ust. 1 k.c.f. „krewni dalsi niż w dwunastym stopniu nie dziedziczą”. Obecnie k.c. kształtuje krąg spadkobierców według zasad ustalonych ostatnio w ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny⁴⁴, który poszerzył ten krąg o pasierbów (zob. art. 934¹ k.c.).

Prawo ujednocione zastępowało dotychczasowe regulacje o dziedziczeniu, w tym o spadkach wakujących i bezdziedzicznych. P.w.p.s. uchylały wyraźnie m.in. przepisy art. 718–930 Kodeksu Napoleona oraz postanowienie b. Rady Administracyjnej Królestwa Polskiego z dnia 30 stycznia/11 lutego 1842 r. o spadkach bezdziedzicznych i wakujących (art. IX pkt 2 i pkt 4).

W świetle powyższych ustaleń należy interpretować *prima facie* dość enigmatyczny art. XX p.w.p.s., zgodnie z którego § 1 „przepisy prawa spadkowego o dziedziczeniu ustawowym Skarbu Państwa stosuje się, bez względu na rodzaj majątku, do wszelkich spadków otwartych przed wejściem w życie

⁴² Dz.U. nr 57 poz. 321 ze zm.

⁴³ F. Jaglarz, *Jak usuwać kolizje, zachodzące przy stosowaniu dzielnicowych ustaw spadkowych i hipotecznych*, „Palestra” 1927, nr 4, s. 427.

⁴⁴ Dz.U. nr 79 poz. 662.

tego prawa, jeżeli według przepisów dotychczasowych spadki te są wakujące lub bezdziedziczne, chyba że postępowanie dotyczące takiego spadku zostało już prawomocnie ukończone”. W doktrynie nie wskazano jednoznacznie, jak przepis ten powinien być interpretowany. W szczególności nie ocenia w sposób budzący wątpliwości zakresu zastosowania i skutków regulacji intertemporalnej J. Gwiazdomorski⁴⁵. Za nietrafną należy uznać wykładnię, zgodnie z którą przepisy o dziedziczeniu Skarbu Państwa lub gminy zawarte w regulacjach nowych (od 1947 r.) znajdują zastosowanie po dniu wejścia w życie najpierw przepisów ujednoczonych Prawa spadkowego z 1946 r., a następnie Kodeksu cywilnego z 1964 r. jako zastępujących regulacje wcześniejsze Kodeksu Napoleona, a zatem modyfikujące zasady nabywania praw do spadku. Nie można zatem uznać, jakoby Prawo spadkowe z 1946 r. nakazywało w tym zakresie stosowanie zasady bezpośredniego działania ustawy nowej, do czego zresztą nie daje podstaw już pobieżna lektura art. XX i XXI p.w.p.s. Nie zasługuje też na aprobatę stanowisko, jakoby przepisy późniejsze prowadziły do przekreślenia zasad odnoszących się do statusu spadków wakujących (a zatem istniejących w okresie biegu przedawnienia).

Powyższe rozwiązanie uzupełniały ust. 2 art. XX oraz art. XXI p.w.p.s. Ich treść przeczy jednoznacznie prawidłowości wskazanych powyżej kierunków interpretacyjnych. Zgodnie z pierwszym z nich przepis powyższy, tj. art. XX p.w.p.s., „nie narusza praw osób powołanych do dziedziczenia ustawowego według przepisów dotychczasowych, chyba że utracą one te prawa stosownie do przepisu artykułu następującego”. Z kolei art. XXI p.w.p.s. stanowił, iż jeżeli do spadku, otwartego przed dniem wejścia w życie Prawa spadkowego z 1946 r., powołany został spadkobierca ustawowy, który według tego prawa nie byłby spadkobiercą ustawowym, traci on swoje prawa z tytułu dziedziczenia ustawowego do całości lub części spadku, którego nie objął lub co do którego nie zostało wszczęte postępowanie spadkowe z jego uczestnictwem, chyba że uzyska stwierdzenie swoich praw do spadku w postępowaniu, wszczętym najpóźniej przed upływem dwóch lat od dnia wejścia w życie prawa spadkowego. Przepis ten potwierdzał zatem stosowanie w dalszym ciągu do spadków otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r. przepisów dotychczasowych, w tym w szczególności o spadkach wakujących. Inni niż wykluczeni na mocy nowych przepisów spadkobiercy ustawowi mogli w konsekwencji na podstawie dotychczasowych regulacji dzielnicowych w dalszym ciągu dochodzić swoich

⁴⁵ J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe*, Warszawa 1959, s. 246.

praw z tytułu dziedziczenia. Nowe przepisy jedynie ograniczały więc krąg spadkobierców *ab intestato* wcześniej odmiennie ukształtowany, dając jednak przejściowo tym podmiotom możliwość ich dochodzenia.

Art. XX dekretu z dnia 8 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo spadkowe należy interpretować w ten sposób, iż nie kształtuje on zasad materialnoprawnych nabywania spadku na podstawie przepisów dotychczasowych (a zatem zgodnie z ogólną zasadą prawa spadkowego), lecz modyfikuje zakres podmiotowy dziedziczenia, z jednej strony dostosowując dotychczasowe regulacje w zakresie ustalenia kręgu uprawnionych spadkobierców, z drugiej zaś – określenia, czy i w jakim zakresie skutkiem wakowania spadku jest nabycie go przez Skarb Państwa lub – do 1950 r. – w odniesieniu do nieruchomości innych niż ziemskie gminę (w miejsce państwa według reguły wyznaczonej wcześniej treścią art. 539 KN).

Powyższe ustalenia dotyczą spadków poczytywanych za wakujące według reguł wcześniejszych. Nie zmieniają jednak tego, iż do spadków wakujących, a zatem za takie poczytywanych z uwagi na ich otwarcie przed wejściem w życie Prawa spadkowego z 1946 r., co do zasady w dalszym ciągu należy stosować przepisy prawa materialnego dotyczące tych spadków zgodnie z ogólną regułą intertemporalną, a zatem prawo obowiązujące w chwili śmierci spadkodawcy (art. XVIII dekretu z dnia 8 października 1946 r. – Przepisy wprowadzające prawo spadkowe). Zgodnie z art. 27 § 1 Prawa spadkowego 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 (a zatem co do zasady również nieruchomości położone w granicach m.st. Warszawy) - gmina miejsca ich położenia.

Powyższe modyfikacje nie znajdują natomiast zastosowania, jeżeli postępowanie dotyczące danego spadku zostało przed dniem 1 stycznia 1947 r. prawomocnie zakończone, a zatem jeżeli spadek wakujący jako bezdziedziczny ostatecznie przypadł Skarbowi Państwa. Nie ma bowiem wówczas podstaw do modyfikacji niestanowiącej ingerencji w zasady dziedziczenia, gdyż w takim przypadku można by mówić o swoistej komunalizacji (spadki, które na mocy art. 539 KN przypadły państwu w zakresie normowanym przez nowe przepisy Prawa spadkowego co do dziedziczenia ustawowego miałyby przejść na gminę).

W każdym innym przypadku, tj. jeśli postępowanie przed tym dniem nie zostało prawomocnie zakończone oraz jeżeli w tym czasie nie zostało

wszczęte, należy stosować w dalszym ciągu przepisy Kodeksu Napoleona o spadkach wakujących (art. 811 k.c.f.) z modyfikacjami wskazanymi powyżej, nie zaś – jak zdaje się sugerować J. Gwiazdomorski – przepisy prawa nowego, a zatem obecnie w ogólności art. 935 k.c.⁴⁶ W razie zrzeczenia się spadku ten niejako definitywnie, a nie warunkowo, staje się co do zasady własnością publiczną (a nie „narodu”), a w pozostałych wypadkach jedynie „warunkowo” pod warunkiem upływu przedawnienia. Teoretycznie inny wariant interpretacyjny dopuszcza ograniczenie, z którego wynika, iż do wszystkich spadków wakujących stosuje się skutek o nabyciu przez Skarb Państwa z chwilą wejścia w życie dekretu. Taka interpretacja byłaby jednak nie-spójna. Wówczas wprowadzenie reguły intertemporalnej w wypadku zniesienia instytucji kontynuacji dziedziczenia spadków wakujących byłoby nie do zaakceptowania, bo regulacja ta byłaby po prostu zbędna (bezp przedmiotowa). Tymczasem z uwagi na wejście w życie nowych przepisów prawa spadkowego przed upływem możliwego przedawnienia w odniesieniu do spadków wakujących otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r. konieczne stało się odniesienie zakresu zasad dziedziczenia w k.c. do tych spadków niezależnie od reguł wprowadzonych wcześniej w prawie ujednocionym oraz dostosowanie skutków „wakowania” i upływu przedawnienia do nowych zasad dziedziczenia ustawowego. Z tego również powodu zgodnie z art. LIV ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny „przepisy kodeksu cywilnego o dziedziczeniu ustawowym Skarbu Państwa stosuje się, bez względu na rodzaj majątku, do wszelkich spadków otwartych przed dniem 1 stycznia 1947 r., jeżeli według przepisów obowiązujących przed tą datą spadki te były wakujące lub bezdziedziczne, chyba że postępowanie dotyczące spadku zostało już prawomocnie ukończony”. Przepis ten powinien być interpretowany analogicznie do wskazanej powyżej wykładni, którą należało stosować na gruncie p.w.p.s., możliwość nabycia spadku wającego przez gminę. W tym kontekście należy pamiętać o tym, iż niedopuszczalne stało się po 1950 r. nabywanie spadków wających przez gminy, bowiem zniesione zostały jednostki samorządu terytorialnego (zob. art. 32 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁴⁷).

Należy przyjąć, że w art. XX chodzi o skutek w postaci nabycia przez Skarb Państwa spadku lub jego części wraz z upływem przedawnienia skutkującego ustaleniem ostatecznego stanu „wakowania” spadku.

⁴⁶ J. Gwiazdomorski, *Prawo spadkowe*, op.cit. s. 246.

⁴⁷ Dz.U. nr 14 poz. 130 ze zm.

VII Podsumowanie

Przeszło sto czterdzieści lat temu K. Dunin pisał, iż w zakresie problematyki spadków wakujących „w wielu razach praktyka uciekać się musiała do wytworzenia, nie zawsze z literą prawa zgodnej jurysprudencji, która dziś, z powodu nowego ustroju władz sądowych, i radykalnych zmian w ich hierarchicznym stosunku, w żaden sposób zastosować się nie dadzą”. Autor wskazywał przy tym na komplikację nieuwzględnionych przez prawodawcę stanów faktycznych⁴⁸.

Polskie prawo, przyjmując w okresie powojennym jednolity model nabycia spadku, odrzuciło rozwiązanie kodyfikacji francuskiej. Stało się tak z uwagi na uznanie rozwiązania nabycia spadku *ipso iure* przez spadkobierców z chwilą jego otwarcia za lepsze, a przede wszystkim czytelniejsze. Nie oznacza to jednak, że przepisy wcześniej obowiązujące na ziemiach centralnych RP zupełnie przestały mieć znaczenie z uwagi na reguły prawa intertemporalnego.

Wydaje się, że rozwiązanie francuskie nie było ani klarowne, ani przydatne. Doprowadziło zarówno w doktrynie francuskiej, jak i w polskiej do licznych wątpliwości i rozbieżnych interpretacji. Dziś do rozwiązań tych sięgamy coraz rzadziej, choć nie można zapominać, że pojawiają się postulaty modyfikacji reguł dotyczących losów spadków, w skład których wchodziły dobra przejęte po II wojnie światowej przez władze komunistyczne w procesie nacjonalizacji. Kwestia ta może być jedynie zasygnalizowana. W tym kontekście normy konstytucyjne pozwalają na wprowadzenie pewnych rozwiązań odbiegających od utrwalonych schematów, a także ograniczenie zasady ochrony praw nabytych. Ponadto możliwe jest odmienne od ogólnie przyjętego w przepisach prawa spadkowego ukształtowanie w ewentualnym procesie reprivatyzacji kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o rekompensaty. Ograniczenia takie powinny każdorazowo respektować wartości i zasady konstytucyjne, w szczególności zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Ponadto należy przypomnieć, że ustawodawcy przysługuje istotny zakres swobody regulacyjnej, gdy chodzi o kształtowanie zasad dziedziczenia. Jak przypomniał Trybunał Konstytucyjny w powołanym już wyroku z dnia 4 września 2007 r., sygn. akt P 19/07: „Przepisy Konstytucji nie formułują ścisłych i jednoznacznych norm, pozwalających na określenie kręgu, kolejności powołania do spadku i wysokości udziałów spadkobierców ustawowych. Oczywiście można założyć istnienie pewnej dyrektywy zaliczenia do kręgu spadkobierców ustawowych

⁴⁸ K. Dunin, *W przedmiocie spadków wakujących*, op.cit., s. 251-252.

najbliższych krewnych i małżonka spadkodawcy, ale nie można na poziomie konstytucyjnym wyznaczyć stopnia pokrewieństwa czy powinowactwa, uzasadniającego konieczne zaliczenie do tego kręgu. Konstytucja chroni prawa nabyte w drodze dziedziczenia, nie przesądzając jednak, kto w konkretnej sytuacji prawa te nabywa”.

W tym kontekście warto również nadmienić, że prawa majątkowe państwa, a także jego status jako spadkobiercy, nie podlegają ochronie konstytucyjnej zastrzeżonej dla praw podstawowych. Wynika to z istoty tych ostatnich jako praw skierowanych wobec państwa, a przysługujących obywatelom. Państwo jest zatem ich adresatem, na którym spoczywają określone obowiązki wobec podmiotów uprawnionych. Jak ponadto stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99⁴⁹: „Dziedziczenie Skarbu Państwa nie jest objęte konstytucyjną gwarancją prawa do dziedziczenia. Prawo to dotyczy w pierwszym rzędzie osób fizycznych oraz innych podmiotów prawa prywatnego. Państwo jest bowiem w tym przypadku podmiotem zobowiązanym do zapewnienia ochrony, a nie uprawnionym do korzystania z niej. Ze względów pojęciowych niemożliwe są bowiem roszczenia Skarbu Państwa wobec samego państwa z tytułu ochrony praw nabytych czy innych praw konstytucyjnych”. Jak też zaznaczono w uzasadnieniu, odwołując się do znanej formuły używanej w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego oraz w ślad za nim powszechnie w doktrynie niemieckiej⁵⁰, „prawo dziedziczenia stanowi przede wszystkim gwarancję dla pozostawania własności w rękach prywatnych”⁵¹.

Powyższe ustalenia mają fundamentalne znaczenie dla oceny skutków uznania spadku za wakujący wówczas, gdy w jego skład wchodziła nieruchomości podlegająca przepisom dekretu warszawskiego z 1945 r. Pozwalają bowiem na ocenę, w jakich okolicznościach i kiedy należy uznać, iż nieruchomości budynkowa ostatecznie stała się własnością państwa (lub gminy). Dotyczy to nieruchomości lub ich części ułamkowych (zob. art. 27 § 2 Prawa spadkowego) wchodzących w skład spadków poczytywanych za wakujące w latach 1945-1947, co do których otwarcie spadku nastąpiło przed tym okresem lub w jego trakcie i nie upłynął termin przedawnienia skutkującego ostatecznym nabyciem przez państwo, a które w dniu wejścia w życie Prawa spadkowego z 1946 r. poczytywane były za wakujące. Nie można

⁴⁹ OTK ZU nr 1/2001 poz. 5.

⁵⁰ Zob. szerzej: K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 82.

⁵¹ Zob. także wyroki TK: z dnia 21 maja 2001 r., SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001 poz. 85; z dnia 4 września 2007 r., P 19/07, OTK ZU nr 8/A/2007 poz. 94 i z dnia 5 września 2007 r., P 21/06, OTK ZU nr 8/A/2007 poz. 96.

bowiem zapominać, iż jakkolwiek w świetle art. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy grunty warszawskie z dniem jego wejścia w życie stawały się z mocy prawa własnością gminy (miasta), to jednak zgodnie z art. 5 dekretu budynki znajdujące się na tych gruntach pozostawały własnością dotychczasowych właścicieli, o ile przepisy szczególne nie stanowiły inaczej. Jako odrębne od gruntu nieruchomości podlegały one w konsekwencji ogólnym zasadom dziedziczenia, o ile nie przeszły na własność publiczną na zasadach określonych w dekreście, co zresztą w niektórych przypadkach w praktyce mogło nie nastąpić nigdy (wskutek nierozpoznania wniosku, a w konsekwencji braku skutku w postaci nabycia budynku przez gminę lub po 1950 r. Skarb Państwa jako części składowej nieruchomości w świetle art. 8 dekretu).

Vacant inheritance, landless inheritance, and claims from the Warsaw decree (Part II)

Abstract

The second part of the article concerns the interpretation and application in the central parts of Poland of the provisions of the Napoleonic Code on vacant inheritances. The Code does not provide a definition of a vacant inheritance. The key to the interpretation of the provisions on the acquisition of vacant inheritances by the state is the term "is presumed to be" (a vacant inheritance) used in the former Article 811 of the Napoleonic Code (French: *est réputée vacante*, see the current Article 809 of the French Civil Code which omits the term "is presumed to be"). This indicates that, in the absence of suitable heirs, the law introduced a specific rebuttable presumption of a vacant inheritance, thus belonging to the state. Only after an appropriate period of time did the presumption turn into certainty, i.e. it resulted in the inability to invoke the inheritance title. In practice, this meant that thirty years after the time necessary to draw up an inventory of the inheritance and to consider (*ad deliberandum*), the inheritance ultimately fell to the State. The mechanism adopted in the Napoleonic Code made it possible, on the one hand, for the heirs to acquire the inheritance, which remained under the supervision of a trustee for the period when it was presumed vacant, and on the other hand, it prevented the existence of inheritances without a claimant, i.e. inheritances devoid of the persons entitled to take them over. In the post-war period, when the communist authorities passed subsequent legal acts concerning the provisions of the inheritance law, the deadlines for heirs to apply for inheritance changed. Ultimately, the legislator did not adopt the model of vacant inheritances in the regulations unifying the inheritance law on Polish lands since 1947; instead, a solution analogous to the one provided for in the German Civil Code of 1896 (BGB) was adopted. The "shortening" of the statute of limitations also influenced the assessment of the admissibility of further application of the provisions of the Napoleonic Code in regard to vacant inheritances during the period of the People's Republic of Poland regime (despite the existence of different inheritance law solutions).

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

Anna Dalkowska¹

Egzekucja obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia

DOI: 10.5604/01.3001.0013.5914

Streszczenie

Obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia stanowi szczególny rodzaj należności pieniężnej o charakterze cywilnoprawnym, wynikającej z ostatecznej i konstytutywnej decyzji Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich², wydanej na podstawie art. 31 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa³. Jego realizacja stanowi jedno z prymarnych zadań w kształtowaniu zasady państwa praworządnego poprzez usuwanie negatywnych skutków reprivatyzacji warszawskiej i rekompensatę szkód będących jej następstwem. Należności z tytułu zwrotu równowartości nienależnego świadczenia są egzekwowane na rzecz m.st. Warszawy, a ich ostatecznymi beneficjentami są podmioty poszkodowane w następstwie decyzji reprivatyzacyjnej. Zgodnie z regulacją, wynikającą z art. 32 ustawy o Komisji, jego przymusowa realizacja przebiega w trybie egzekucji administracyjnej. Specyfika analizowanej konstrukcji powoduje szczególną rolę wierzyciela, którą w znaczeniu formalnoprawnym odgrywa Komisja Weryfikacyjna, natomiast w znaczeniu materialnoprawnym – m.st. Warszawa.

Słowa kluczowe: obowiązek, nienależnie świadczenie, egzekucja administracyjna, reprivatyzacja

1. Wprowadzenie

Ustawa o Komisji wdrożyła do polskiego porządku prawnego szereg instytucji o szczególnym charakterze. U podstaw jej uchwalenia znalazły się potrzeba i konieczność reakcji ustawodawcy na postępujące patologie w procesie reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, w następstwie których doszło do naruszenia przepisów prawa i które spowodowały istotne szkody o charakterze majątkowym i niemajątkowym. Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia realizacji zasady kompensacji szkód ma wprowadzona w art. 31 ustawy o Komisji instytucja obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia,

¹Dr nauk prawnych, sędzia, podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, redaktor naczelny „Nieruchomości@”, Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku, Członek rady zarządzającej Akademii Prawa Europejskiego (Academy of European Law).

²Wcześniej Komisja do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych, wydanych z naruszeniem prawa, dalej w skrócie: Komisja Weryfikacyjna.

³Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (t.j. Dz.U. 2018 poz. 2267), dalej w skrócie: ustawa o Komisji.

nakładanego w drodze decyzji administracyjnej przez Komisję Weryfikacyjną. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie wiąże powstanie wymienionego obowiązku z aktem administracyjnym w postaci ostatecznej decyzji Komisji Weryfikacyjnej, będącej równocześnie „samodzielnym zdarzeniem cywilnoprawnym”⁴, której skutkiem jest utrata prawa użytkowania wieczystego lub prawa własności przez beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnych.

Nałożenie obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w drodze decyzji administracyjnej nie przesądza samo w sobie o jego administracyjnoprawnym charakterze. Powyższe stwierdzenie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdzie przedstawiono pogląd, w myśl którego w zakresie pojęcia „sprawy cywilnej” mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna⁵. O charakterze obowiązku nie przesądza również poddanie ich na podstawie art. 31 ust. 5 ustawy o Komisji przymusowemu wykonaniu trybie egzekucji administracyjnej. W myśl art. 2 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶ egzekucji administracyjnej podlegają należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw, nawet wówczas, gdy mają charakter cywilnoprawny.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza charakteru prawnego obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, którego źródłem jest konstytutywna decyzja organu administracji rządowej, tj. Komisji Weryfikacyjnej, w kontekście istotnej z punktu widzenia realizacji zasady państwa praworządnego problematyki jego przymusowego wykonania w trybie egzekucji administracyjnej. **Doprowadzenie do wykonania obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia ma kluczowe znaczenie dla ochrony interesów osób pokrzywdzonych w procesie reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, ponieważ zgodnie z art. 32 ustawy o Komisji dochody z tytułu świadczeń, o których mowa m.in. w art. 31, należne m.st. Warszawie, wykorzystuje się wyłącznie na wypłatę odszkodowania lub zadośćuczynienia w trybie art. 33 ustawy o Komisji.** Punktem wyjścia do założonego celu badawczego powinno być przesądzenie, czy obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia stanowi należność pieniężną ze sfery prawa prywatnego, czy publicznego.

⁴ Zdarzenia cywilnoprawne są to fakty, z którymi prawo cywilne łączy powstanie, zmianę lub ustanie stosunków cywilnoprawnych albo skutki w sferze podmiotowości cywilnoprawnej. Zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, M. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2018, s. 136.

⁵ Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99, Legalis.

⁶ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. 2019 poz. 1438), dalej w skrócie: u.p.e.a.

Jednoznaczne rozwiązanie powyższej kwestii pozwoli na sprecyzowanie trybu przymusowego wykonania analizowanego obowiązku, a także określenie jego uczestników, w tym zwłaszcza pozycji Komisji Weryfikacyjnej jako „autora” decyzji administracyjnej konstytuującej obowiązek oraz m.st. Warszawy jako „beneficjenta” obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia oraz jako podmiotu, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku.

Do badania wykorzystano metodę dogmatyczną, prawnooporównawczą, analizę piśmiennictwa i judykatury przy zastosowaniu wykładni językowej, celowościowej i systemowej oraz egzegezy rozwiązań normatywnych.

2. Pojęcie obowiązku zwrotu równoważności nienależnego świadczenia

Charakter prawny nakładanego przez Komisję Weryfikacyjną w drodze decyzji administracyjnej obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, który może zostać zakwalifikowany jako świadczenie cywilne, ewentualnie jako należność publicznoprawna, nie jest jednoznaczny. Przesądzenie powyższej kwestii i w konsekwencji zakwalifikowanie wyżej wymienionego obowiązku do sfery prywatnoprawnej lub publicznoprawnej determinuje szereg istotnych, z punktu widzenia przymusowego wykonania wymienionego obowiązku, zagadnień. Należą do nich między innymi: tryb egzekucji, pozycja wierzyciela materialnoprawnego i formalnoprawnego, wymagalność obowiązku, dopuszczalność egzekucji odsetek od należności głównej oraz ich tryb egzekwowania.

Ustawodawca, formułując w treści art. 31 ustawy Komisji obowiązek, którego adresatem są określone w ust. 1 beneficjenci decyzji reprivatyzacyjnych, odwołał się do pojęcia „nienależnego świadczenia”. Zgodnie z treścią art. 31 ust. 1 ustawy o Komisji: „W decyzji, o której mowa w art. 29 ust. 1, Komisja może nałożyć obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na osobę: 1) na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną; 2) działającą w postępowaniu o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej w imieniu lub na rzecz osoby, o której mowa w pkt 1, jeśli przeniesiono na nią prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władza nieruchomością, której dotyczyła decyzja; 3) która nabyła w złej wierze własność lub prawo użytkowania wieczystego od osoby, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną”.

Do zdefiniowania analizowanego obowiązku konieczne jest w pierwszej kolejności wyjaśnienie zwrotu „nienależne świadczenie”. W potocznym znaczeniu pojęcie „nienależny” utożsamia się z określeniem „nieprzysługujący”, nato-

miast „świadczenie” oznacza „obowiązek wykonania lub przekazania czegoś na czyjąś rzecz”⁷. Normatywną definicję pojęcia „nienależnego świadczenia” na gruncie prawa cywilnego zawiera art. 410 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁸. W literaturze cywilistycznej podkreśla się, że „nienależnym świadczeniem jest zachowanie jednej osoby zmierzające do przysporzenia korzyści majątkowej drugiej osobie (odbiorcy nienależnego świadczenia), które z punktu widzenia tej drugiej osoby przybiera postać świadczenia w stosunku zobowiązaniowym, przy czym ten stosunek zobowiązaniowy w rzeczywistości nie istnieje”⁹. Na płaszczyźnie relacji publicznoprawnych „nienależne świadczenie” ma inny wymiar z uwagi na zupełnie odmienny charakter relacji między podmiotem publicznym – „zubożonym”, a zobowiązanym do zwrotu „wzbogaconym”¹⁰. Relacje te oparte są o zasadę nierównorzędności podmiotów, z których jeden reprezentuje zawsze interes publicznoprawny. Warto jednak podkreślić, że mimo zasadniczych różnic w zakresie relacji prywatno- i publicznoprawnych w obu przypadkach istota „nienależnego świadczenia” sprowadza się do kompensacji szkody, którą jeden podmiot poniósł za sprawą innego bez podstawy prawnej.

Przesądzenie kwestii terminologicznych oraz znaczenia pojęcia „nienależnego świadczenia” w stosunkach ze sfery prawa prywatnego i publicznego prowadzi do konieczności dokonania analizy zawartego w art. 31 ustawy o Komisji zwrotu „równowartości nienależnego świadczenia”. Ustawodawca, wprowadzając wymienione pojęcie, świadomie zaznaczył jego odmiennosc od instytucji „nienależnego świadczenia”. Powyższą konkluzję uzasadnia założenie racjonalności ustawodawcy, ponieważ w przeciwnym razie brak byłoby podstaw do różnicowania obu wskazanych konstrukcji i wystarczyłoby odwołać się do art. 410 k.c. Specyfika instytucji „równowartości nienależnego świadczenia” powoduje, że nie można jej utożsamiać z instytucją „nienależnego świadczenia”. Za trafnością powyższej tezy przemawia kilka argumentów. „Nienależne świadczenie” oznacza spełnienie go bez podstawy

⁷ <https://sjp.pwn.pl/sjp/swiadczenie>.

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019 poz. 1145), dalej w skrócie: k.c. Zgodnie z art. 410 § 2. k.c. świadczenie jest nienależne, jeżeli ten, kto je spełnił, nie był w ogóle zobowiązany lub nie był zobowiązany względem osoby, której świadczył, albo jeżeli podstawa świadczenia odpadła lub zamierzony cel świadczenia nie został osiągnięty, albo jeżeli czynność prawna zobowiązująca do świadczenia była nieważna i nie stała się ważna po spełnieniu świadczenia.

⁹ G. Karaszewski, *Komentarz do art. 410 k.c.*, [w:] J. Ciszewski (red.), P. Nazaruk (red.), B. Bajor, A. Bieranowski, D. Bierecki, J. Bocianowska, G. Karaszewski, J. Knabe., J. Mucha-Kujawa, G. Sikorski, B. Sitek, R. Tanajewska, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019.

¹⁰ Przykłady „nienależnego świadczenia” w relacjach publicznoprawnych są zawarte w licznych regulacjach. Zob. np. art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. 2019 poz. 300): „Osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest obowiązana do jego zwrotu wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, w wysokości i na zasadach określonych przepisami prawa cywilnego, z uwzględnieniem ust. 11”.

prawnej lub w sytuacji, gdy podstawa prawna odpadła. Obowiązek zwrotu „równowartości nienależnego świadczenia” jest związany z decyzją Komisji Weryfikacyjnej, wydaną na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o Komisji, i związek ten ma charakter bezwzględny. Oznacza to, że brak jest jakiegokolwiek innej podstawy prawnej do nałożenia wymienionego obowiązku i następuje ono w procesie, którego przedmiotem jest weryfikacja decyzji reprivatyzacyjnej. Decyzja Komisji Weryfikacyjnej, jako rozstrzygnięcie postępowania rozpoznawczego, stanowi źródło obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, w przeciwieństwie do konstrukcji „nienależnego świadczenia”, którego źródłem jest zachowanie się „zubożonego” polegające na świadczeniu pomimo braku podstawy prawnej. Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy o Komisji równowartość obejmuje wartość korzyści uzyskanych przez adresatów obowiązku z powodu władania lub rozporządzania nieruchomością warszawską lub jej częścią, w szczególności cenę, czynsz lub inne pożytki, według wartości przyjętej w stosunkach miejscowych lub w stosunkach danego rodzaju w dniu wydania decyzji przez Komisję Weryfikacyjną, a w razie trudności albo niemożności ustalenia tej wartości – średnią wartość korzyści tego rodzaju w kwartale kalendarzowym poprzedzającym wydanie decyzji według stawek ustalanych dla celów podatkowych, jednakże nie poniżej wartości uzyskanych korzyści. Reasumując powyższe ustalenia, **obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia można zdefiniować jako wynikającą z relacji prywatnoprawnych powinność zwrotu wartości korzyści uzyskanych wskutek niezgodnej z prawem decyzji reprivatyzacyjnej z powodu władania lub rozporządzania nieruchomością warszawską, do których ustawodawca w szczególności zaliczył cenę, czynsz lub inne pożytki, według wartości przyjętej w stosunkach miejscowych lub w stosunkach danego rodzaju w dniu wydania decyzji przez Komisję.**

3. Charakter prawny obowiązku określonego w art. 31 ustawy o Komisji

Świadczenie będące przedmiotem obowiązku wynikającego z konstytutywnej decyzji Komisji Weryfikacyjnej ma swoje źródło w stosunkach cywilnych, jakimi są umowy sprzedaży, darowizny, najmu czy pobieranie pożytków. Obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia stanowi równocześnie surogat naprawienia szkody poniesionej przez osoby zajmujące lokal w nieruchomości warszawskiej w dniu wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa, jest zatem obo-

wiązkiem o charakterze odszkodowawczym¹¹. Pełni funkcję kompensacyjną, a jego celem jest naprawienie szkody wyrządzonej przez skutki decyzji reprivatyzacyjnej. Ustawodawca, podobnie jak na gruncie prawa cywilnego, dopuścił równocześnie zróżnicowane mechanizmy miarkowania odszkodowania, a nawet odstąpienia od niego, determinowane okolicznościami sprawy, przyczynieniem się przez podmioty będące adresatem obowiązku do wydania decyzji reprivatyzacyjnej, interesem społecznym lub uzasadnionym interesem (art. 31 ust. 3 i 4 ustawy o Komisji).

Obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia stanowi regulację autonomiczną, mimo że wykazuje podobieństwo do cywilnoprawnej konstrukcji bezpodstawnego wzbogacenia. Nie budzi przy tym wątpliwości fakt, że wspomniane podobieństwo występuje w przypadku stwierdzenia przez Komisję Weryfikacyjną nieważności decyzji reprivatyzacyjnej i równoczesnego nałożenia obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia. Powoduje ona bowiem skutek *ex tunc*, co oznacza, że odpada podstawa prawna świadczenia. W pozostałych przypadkach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o Komisji powyższa sytuacja nie zachodzi, co oznacza, że zastosowanie analogii do art. 405 k.c. nie jest uprawnione.

Wynikający z konstytucyjnej decyzji Komisji Weryfikacyjnej wydanej na podstawie kompetencji określonej w art. 31 ustawy o Komisji obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia nie stanowi obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia publicznoprawnego. Przykładów nienależnych świadczeń publicznoprawnych znajduje się wiele w ustawach szczególnych. Należą do nich m.in. nienależnie pobrane: świadczenie rehabilitacyjne, świadczenia z zasiłku chorobowego, świadczenia zdrowotne. Zwrot nienależnego świadczenia o charakterze publicznoprawnym ma na celu wyrównanie szkody, jaką poniósł podmiot publicznoprawny w związku z wypłaceniem adresatowi nienależnych świadczeń¹².

Obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia nie stanowi obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania organów władzy publicznej, ponieważ jego adresatem nie jest podmiot publicznoprawny, lecz określone w art. 31 ust. 1 ustawy o Komisji podmioty, reprezentujące interes prywatny¹³. Podstawę normatywną

¹¹ A. Szpunar, *Uwagi o funkcjach odpowiedzialności odszkodowawczej*, „Państwo i Prawo” z. 1/2003, s. 17 i nast. oraz J. Kuźmicka-Sulikowska, *Funkcje cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej*, „Przegląd Sądowy” nr 9/2008, s. 12 i nast.

¹² Wyrok TK z dnia 5 lipca 2016 r., sygn. akt P 131/15, Legalis.

¹³ Wyrok TK w sprawie o sygn. K 20/02, Legalis, oraz M. Haczowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007, s. 100.

konstytucyjnego prawa do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej stanowi art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁴ W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że w odniesieniu do niezgodnych z prawem działań organów publicznych ustanawia surowsze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na przesłance winy. Zaostrzenie to polega przede wszystkim na związaniu odpowiedzialności z obiektywną przesłanką, którą jest niezgodność z prawem zachowania władzy publicznej”¹⁵.

Nalożenie obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia decyzją administracyjną, podlegającą kontroli sądownoadministracyjnej, wyłącza możliwość poddania jej kontroli sądu powszechnego (taka kontrola ma miejsce w przypadku rozstrzygania przez organ administracyjny o świadczeniach o charakterze cywilnoprawnym¹⁶). **Ukształtowany więc w następstwie decyzji Komisji Weryfikacyjnej stosunek prawny wykazuje cechy stosunku publicznoprawnego, charakteryzującego się obok nierównorzędności podmiotów możliwością jednostronnego ukształtowania przez organ administracji publicznej sytuacji prawnej adresata i możliwością decydowania o treści tego stosunku przez podmiot administrujący, wyposażony w kompetencję do władczego ingerowania w sferę praw i obowiązków podmiotów administrowanych. Podlega on kontroli instancyjnej. Cywilnoprawny charakter nałożonego decyzją administracyjną obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia rodzi problem związany z kontrolą sądownoadministracyjną, której przedmiotem jest badanie legalności działań administracji, a nie ocena cywilnoprawnych skutków decyzji administracyjnych.** W powyższym kontekście będąca przedmiotem analizy konstrukcja prawna budzi wątpliwości co do możliwości kontroli decyzji nakładającej obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia. Wprowadzenie trybu administracyjnego w celu rozstrzygnięcia o świadczeniu cywilnoprawnym nie jest wyjątkowym rozwiązaniem, jednak konsekwentnie takie rozstrzygnięcie powinno zostać poddane kontroli sądów powszechnych, a nie administracyjnych. Oczekiwać zatem należy, że praktyka sądowa wyznaczy kierunki ewentualnej zmiany legislacyjnej omawianej regulacji.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja.

¹⁵ Wyrok z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt SK 21/08, Legalis.

¹⁶ Zob. np. art. 80 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (t.j. Dz.U. 2018 poz. 2205 ze zm.) w zakresie ustalania opłaty z tytułu użytkowania wieczystego.

4. Przymusowe wykonanie obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia w trybie egzekucji administracyjnej

Wykonanie obowiązków przez ich adresatów stanowi, jak wskazano już wyżej, jedną z zasadniczych form akceptacji zasad praworządności. Konieczność jej przestrzegania nakłada na organy publiczne powinność kontroli i podejmowania skutecznych działań w celu doprowadzenia do przymusowego wykonania obowiązku w przypadku braku dobrowolności w realizacji¹⁷. Kompetencja do stosowania różnych instrumentów prawnych, w postaci środków egzekucyjnych czy zabezpieczających, daje gwarancję realizacji zasady równości wszystkich podmiotów wobec prawa. Podkreśla się przy tym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, sformułowanym na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁸, że dysponując różnymi środkami działania władzy publicznej, należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne do osiągnięcia założonego celu¹⁹.

Obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia jest to obowiązek pieniężny, skierowany wobec podmiotów określonych w art. 31 ustawy o Komisji. Zgodnie z powołanym przepisem do zabezpieczenia i egzekucji obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Językowa wykładnia wskazanego przepisu mogłaby prowadzić do wniosku, że przymusowe wykonanie należności wynikającej z decyzji Komisji nie zawiera żadnych odstępstw od ogólnych reguł egzekucji zawartych w u.p.e.a. Ujmując jednak systemowo powyższy problem, wskazać trzeba na regulację zawartą w art. 32 ustawy o Komisji, w myśl której dochody z tytułu świadczeń, o których mowa w art. 31 ust. 1, art. 31a oraz 39 ust. 3, należne m.st. Warszawie wykorzystuje się wyłącznie na wypłatę odszkodowania lub zadośćuczynienia, o którym mowa w art. 33. Użyty w cytowanym przepisie zwrot „należne m.st. Warszawie” wskazuje, że podmiotem uprawnionym do otrzymania równowartości świadczenia

¹⁷ Art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym”. Zob. także A. Skoczylas, *Gwarancyjna rola sądów administracyjnych w postępowaniu egzekucyjnym w administracji (rozważania na przykładzie stosowania zasady celowości)*, ZNSA 2010, nr 5–6, s. 386.

¹⁸ Zgodnie z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji 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”.

¹⁹ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995 nr 1 poz. 12; z dnia 30 października 1996 r., K 3/96, OTK 1996 nr 5 poz. 41, Legalis.

nienależnego jest m.st. Warszawa. *A contrario*, niewykonanie powyższego obowiązku narusza tym samym jego interes prawny, co powoduje, że pozycja prawna m.st. Warszawy jest zakresowo zbliżona do „cech opisujących wierzyciela prywatnoprawnego”²⁰.

5. Podmioty zobowiązane do wykonania obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia w rozumieniu art. 1 ust. 1 pkt 20 u.p.e.a.²¹

W art. 1a pkt 20 u.p.e.a. pojęcie zobowiązanego, będącego adresatem obowiązku, ma wymiar obiektywny i *stricte* formalny. WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 16 czerwca 2016 r. wskazał, że zawarta w przywołanej normie prawnej dyspozycja „wyklucza możliwość oceny statusu [zobowiązanego – przypis A.D.] z punktu widzenia przepisów prawa materialnego, kształtujących stosunek prawny, który leży u podstaw decyzji nakładającej na stronę określony obowiązek”²². Do adresatów obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy o Komisji, należą: 1) osoby, na rzecz których wydano decyzję reprivatyzacyjną; 2) osoby działające w postępowaniu o wydanie decyzji reprivatyzacyjnej w imieniu lub na rzecz osób, o których mowa w pkt 1., jeśli przeniesiono na nie prawo wynikające z tej decyzji lub faktycznie władają nieruchomością, której dotyczyła decyzja; 3) osoby, które nabyły w złej wierze własność lub prawo użytkowania wieczystego od osoby, na rzecz której wydano decyzję reprivatyzacyjną. Powyższe zestawienie wskazuje, że **zdolność do tego, aby zostać adresatem obowiązku, determinuje: po pierwsze – ścisły związek z decyzją reprivatyzacyjną, postępowaniem administracyjnym w sprawie wniosku dekretowego, po drugie – nabycie roszczenia,**

²⁰ A. Dalkowska, P. Świerczyński, *Ochrona praw osoby bezpośrednio zainteresowanej wykonaniem obowiązku w egzekucyjnym postępowaniu administracyjnym*, [w:] S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski (red.), *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, Radom 2018. Pojęcie wierzyciela prywatnoprawnego zostało użyte w niniejszej publikacji dla odróżnienia od pojęcia wierzyciela publicznoprawnego. To ostatnie zostało wielokrotnie użyte chociażby w następujących opracowaniach: A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015, s. 27, 127, 154, 163, 206, 211, 214, 215, 220; A. Dalkowska, *Skutki rozszerzonej egzekucji administracyjnej dla wierzyciela publicznoprawnego w następstwie wyroku paularińskiego*, [w:] J. Świeczkowski (red.), *Wszelkie prawo stanowione jest dla ludzi. Księga jubileuszowa Sędziego Doktora Zbigniewa Szczurka*, Sopot 2014, s. 110–129. Autorowi niniejszej publikacji chodzi zatem o ukazanie podobieństwa pomiędzy pojęciem podmiotu, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku (tzw. quasi-wierzyciela), a pojęciem wierzyciela prywatnoprawnego, gdyż obie te instytucje spełniają bardzo podobne role w porządku prawnym. Aby zaznajomić się ze szczegółową kategoryzacją wierzycieli zob. P. Świerczyński, *Wierzyciel publicznoprawny jako uczestnik postępowania cywilnego – wybrane zagadnienia*, [w:] S. Fundowicz, P. Możyłowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne. Na 50-lecie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Radom 2017, s. 73–86.

²¹ Definicję „zobowiązanego” zawiera art. 1a pkt 20 u.p.e.a. i zgodnie z nim jest to „osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym”.

²² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 czerwca 2016 r., II SA/GI 93/16, Lex nr 2078034.

prawa własności lub użytkowania wieczystego, po trzecie – zła wiara i po czwarte – faktyczne władanie zreprywatyzowaną nieruchomością.

Określony przez ustawodawcę krąg podmiotów ma szeroki zakres i obejmuje, praktycznie rzecz biorąc, wszystkich beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnych: tych bezpośrednich i pośrednich oraz osoby trzecie, które nabyły roszczenia i prawa. Obowiązek będący przedmiotem analizy nie może jednak zostać skierowany do wymienionych podmiotów, jeśli w dniu nabycia prawa własności lub użytkowania wieczystego pozostawali oni w dobrej wierze, co koresponduje z rękojmnią wiary publicznej ksiąg wieczystych, wynikającą z treści art. 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece²³, która pełni funkcję ochrony pewności obrotu i w powyższym kontekście realizuje interes publiczny²⁴. Zgodnie z art. 6 u.k.w.h. rękojmnia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni rozporządzeń nieodpłatnych albo dokonanych na rzecz nabywcy działającego w złej wierze. Zauważyć jednak warto, że ustawa o Komisji zawiera w art. 41 autonomiczną definicję „złej wiary”, ujętą w art. 41a, zgodnie z którą w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej z osobą, o której mowa w ust. 1, wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1²⁵.

Decyzja Komisji nakładająca obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia jest ostateczna z chwilą jej wydania, zatem sam obowiązek jest wymagalny z chwilą jej doręczenia. Adresat, który nie wykona obowiązku w terminie, staje się podmiotem zobowiązanym w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 20 u.p.e.a.²⁶

Wynikająca z art. 7 Konstytucji oraz z art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁷ zasada praworządności zobowiązuje adresatów obowiązków do podjęcia lub zaniechania nakazanego nim zachowania, natomiast na wierzyciela zgodnie z art. 6 u.p.e.a. nakłada powinność podjęcia aktywności poprzez zastosowanie czynności

²³ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. 2018 poz. 1916), dalej w skrócie: u.k.w.h.

²⁴ Rękojmnia 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*.

²⁵ A. Dalkowska, *Wpis ostrzeżenia jako forma zabezpieczenia czynności sprawdzających przed Komisją Weryfikacyjną*, „Nieruchomości@”, nr 2, s. 36–37.

²⁶ Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 20 u.p.e.a. zobowiązanym w egzekucji administracyjnej jest osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej albo osoba fizyczna, która nie wykonała w terminie obowiązku o charakterze pieniężnym lub obowiązku o charakterze niepieniężnym, a w postępowaniu zabezpieczającym – również osoba lub jednostka, której zobowiązanie nie jest wymagalne albo jej obowiązek nie został ustalony lub określony, ale zachodzi obawa, że brak zabezpieczenia mógłby utrudnić lub udaremnić skuteczne przeprowadzenie egzekucji, a odrębne przepisy na to zezwalają.

²⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2018 poz. 2096), dalej w skrócie: k.p.a.

zmierzających do zastosowania wobec zobowiązanego środków przymusu. Przymus egzekucyjny, stanowiąc ostateczną formę reakcji państwowej na brak efektywności w dobrowolnym wykonywaniu obowiązków, winien zostać zainicjowany dopiero wówczas, gdy inne metody urzeczywistnienia norm powinnościowych nie przyniosły rezultatu. Zgodnie z przyjętym w literaturze stwierdzeniem: „stosowanie [przymusu – przypis Autora] (...) nie może być rozumiane jako emanacja tylko formalnej kompetencji wynikającej z treści (...) tytułu wykonawczego”²⁸, będącego podstawą do wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej, którego charakter prawny był wielokrotnie poddany analizie w doktrynie²⁹ i orzecznictwie³⁰.

6. Wierzyciel obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia

Co do zasady wierzycielem jest podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku³¹. Pomiędzy zobowiązanym, wierzycielem a organem egzekucyjnym istnieje w postępowaniu egzekucyjnym w administracji określona relacja prawna o charakterze publicznoprawnym, określana w literaturze przedmiotu jako stosunek egzekucyjny. Samo pojęcie „stosunku egzekucyjnego” nie zostało normatywnie zdefiniowane wprost w żadnym polskim akcie prawnym³². Jest to zatem konstrukcja teoretycznoprawna, będąca przedmiotem analizy doktryny³³, gdzie wskazuje się, że „stosunek egzekucyjny jest stosunkiem prawnym, przez który określa interakcję pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami”³⁴.

²⁸ A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, Warszawa 2014, s. 327; A. Dalkowska, *Zobowiązany w administracyjnym postępowaniu zabezpieczającym*, Sopot 2012, s. 32.

²⁹ J.P. Tarno (red.), E. Cisowska-Sakrajda, K. Defecińska-Tomczak, M. Sieniuc, A. Suławko-Karetko, J. Wyporska-Frankiewicz, *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, Warszawa 2011; A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne...*, op.cit., s. 49 i nast.; A. Miruć, J. Maćkowiak, *Tytuł wykonawczy w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 35; A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, op. cit., s. 346.

³⁰ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 maja 2008 r., I SA/OI 162/08, Lex nr 521781, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 stycznia 2014 r., I SA/OI 221/13, Lex nr 1426597, wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 marca 2014 r., I SA/Lu 1352/13 Lex nr 1522308, wyrok NSA z dnia 25 października 1996 r., SAB/Wr 1/96, Lex nr 27349.

³¹ Zgodnie z art. 1a pkt 13 u.p.e.a. wierzycielem jest podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Art. 5 u.p.e.a. określa zakres organów, które pełnią rolę wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym. Oprócz organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego właściwych do orzekania w I instancji, należą do nich m.in.: organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku.

³² A. Dalkowska, *Transformacja podmiotowa w egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2018, s. 195–197.

³³ Z. Banaszczyk, *Stosunek cywilnoprawny – pojęcie i struktura*, [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2012, s. 937. Z. Ziemiński w swojej twórczości analizował istotę stosunku prawnego jako odmiany stosunku społecznego – zob. Z. Ziemiński, *O metodzie analizowania „stosunku prawnego”*, PiP 1967, nr 2, s. 193.

³⁴ A. Dalkowska, *Transformacja podmiotowa...*, op.cit., s. 193; E. Pierzchała, *Stosunki prawnoegzekucyjne*

Autonomia egzekucji administracyjnej powoduje, że stosunek egzekucyjny ma szczególny wymiar, natomiast wyjątkowość regulacji zawartych w ustawie o Komisji skutkuje zasadniczą odrębnością relacji między jej podmiotami, mimo że nie wynika wprost z wykładni językowej wymienionej ustawy.

Dla właściwego zrozumienia istoty relacji prawnych między wierzycielem zobowiązanym do wykonania obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia i organem egzekucyjnym przydatne narzędzie stanowią mogą pojęcia stosunku egzekucyjnego o charakterze procesowym i stosunku wykonania obowiązku o charakterze materialnoprawnym. W literaturze przedmiotu podkreślano odmienną relacji prawnych zachodzących między podmiotami stosunku prawnego, którego przedmiotem jest wymagalny obowiązek, podlegający egzekucji administracyjnej na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania przymusowego oraz po jego zainicjowaniu. W pierwszej sytuacji między wierzycielem a zobowiązanym powstaje relacja, której źródłem są przepisy prawa materialnego. W drugiej natomiast przybiera ona postać *stricte* procesową i jest następstwem uruchomienia wobec zobowiązanego procesowych środków przymusu egzekucyjnego³⁵.

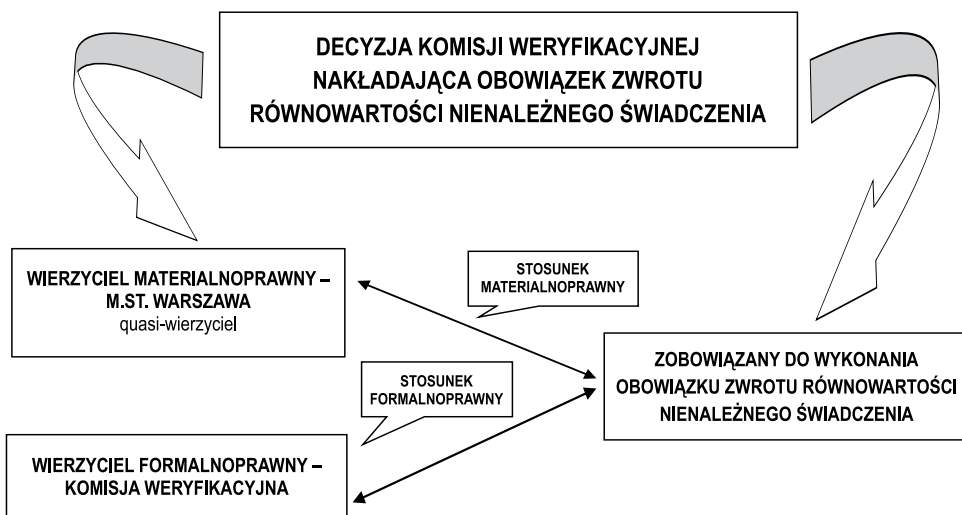
Przenosząc powyższe teoretyczne rozważania na grunt problematyki stanowiącej przedmiot analizy w niniejszym opracowaniu zauważyć trzeba, że **sytuacja prawna podmiotów w egzekucji obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia kształtuje się w ten sposób, że mamy do czynienia z dwoma wierzycielami, przy czym jeden z nich, tj. m.st. Warszawa, jest wierzycielem stosunku materialnoprawnego określanego jako stosunek wykonania obowiązku, a drugi, tj. Komisja Weryfikacyjna – wierzycielem procesowego stosunku egzekucyjnego, uprawnionymi do wszczęcia postępowania. Uprawnienia wierzyciela materialnoprawnego wynikają**

w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, [w:] S. Fundowicz, P. Możyłowski (red.), *Administracyjne postępowanie...*, op.cit., s. 47; Z. Cieślak, [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, J. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 90; R. Hauser, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, op.cit. s. 213; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Wrocław 1964, s. 63; C. Kulesza [w:] D.R. Kijowski (red.), *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 371; R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2018.

³⁵ J. Filipek wyróżniał w grupie stosunków egzekucyjnych: egzekucyjne stosunki administracyjnoprawne oraz stosunek procesowo-egzekucyjny (zob. J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 127–130), R. Hauser wskazywał, że w podziale J. Filipka chodzi o „stosunki prawne związane z wykonaniem aktu administracyjnego”. Jego zdaniem ujmowanie ich jako stosunków egzekucyjnych prowadzi do wątpliwości z uwagi na utrwalone znaczenie terminu „egzekucja” jako zespołu czynności egzekucyjnych, podejmowanych przez organy egzekucyjne w celu zastosowania lub zrealizowania środków egzekucyjnych. Samo pojęcie „stosunku egzekucyjnego” zachowuje aktualność jedynie do takich relacji prawnych, „których następstwem jest zawsze zastosowanie lub groźba zastosowania określonych środków przymusu. Zob. R. Hauser, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, op. cit., s. 213. Szerzej na temat stosunku egzekucyjnego zob. A. Dalkowska, *Transformacja podmiotowa...*, op.cit., s. 194 i nast.

z relacji będącej następstwem ostatecznej decyzji administracyjnej nakładającej obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia na rzecz m.st. Warszawy. Uprawnienia wierzyciela formalnoprawnego mają swoje źródło w treści art. 5 u.p.e.a i sprowadzają się do żądania wszczęcia postępowania wykonawczego, a następnie uczestnictwa w tym postępowaniu. Konfigurację pomiędzy uczestnikami stosunku prawnego, którego przedmiotem jest obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, przedstawia poniższy schemat:

Schemat³⁶



Zaprezentowany wyżej schemat graficzny odzwierciedla specyfikę stosunku egzekucyjnego, którego przedmiotem jest obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia. Jego istota polega na określeniu relacji prawnych pomiędzy trzema podmiotami, z których dwa (m.st. Warszawa i Komisja Weryfikacyjna) reprezentują interes publiczny. Ich pozycja z punktu widzenia egzekucji jest jednak zasadniczo różna. Komisja Weryfikacyjna, będąc podmiotem uprawnionym do wszczęcia egzekucji, realizuje procesową rolę wierzyciela w rozumieniu art. 5 u.p.e.a., która „polega nie tylko na tym, że jest on »strażnikiem« terminowości wykonywania zobowiązań podatkowych”³⁷, ale również na tym, że jest on współgospodarzem postępowania egzekucyjnego³⁸. M.st. Warszawa jest natomiast „beneficjentem obowiązku

³⁶ Opracowanie własne.

³⁷ A. Dalkowska, *Rola organu wykonawczego gminy jako wierzyciela w egzekucji administracyjnej podatków lokalnych*, [w:] J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, Tomasz Sowiński (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne*, Warszawa 2016, s. 292.

³⁸ R. Hauser, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 26.

zwrotu równowartości nienależnego świadczenia”. Środki przymusu egzekucyjnego stosowane są bowiem przez organ egzekucyjny w celu doprowadzenia do przymusowego wykonania obowiązku na jego rzecz. Specyfika polega więc na swoistym „rozdzieleniu” funkcji wierzyciela na dwa podmioty publicznoprawne: m.st. Warszawę i Komisję Weryfikacyjną.

Pozycja prawna m.st. Warszawy sytuuje je na równi z podmiotem, którego interes prawny został naruszony w następstwie niewykonania obowiązku, i zgodnie z paremią *executio iuris non habet iniuriam*³⁹ upoważnia do domagania się jego przymusowego wykonania. Zgodnie z art. 5 § 1 pkt 2 u.p.e.a. „uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków (...) jest (...) dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa – organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku, a w przypadku braku takiej jednostki lub jej bezczynności – podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub **którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku**”. W powyższym kontekście pozycja m.st. Warszawy zbliżona jest do pozycji prawnej wierzyciela prywatnego, którego w literaturze przedmiotu określa się jako „quasi-wierzyciela”⁴⁰, z tym jednak zasadniczym podkreśleniem, że reprezentuje ono interes publiczny.

Podsumowanie

Egzekucja obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia przebiega w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji uregulowanego w u.p.e.a. Mimo braku regulacji odrębnych w ustawie o Komisji ma ono charakter szczególny w stosunku do regulacji zawartych w przywołanej

³⁹ „Wykonanie prawa nie jest bezprawiem” – tłumaczenie paremii rzymskiej zaczerpnięte online: <http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/paremie-lacinskie/hasla/1001665,executio-iuris-non-habet-iniuriam.html> [dostęp: 04.11.2017].

⁴⁰ A. Dalkowska, P. Świerczyński, *Ochrona praw...*, op.cit. Skoczylas w odniesieniu do omawianej instytucji użył określenia „osoba trzecia” (por. A. Skoczylas, *Czy istnieje „prawo” do egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Niczyporuk, K. Kuźmicz, (red.), *Jednostka a państwo na przestrzeni wieków*, Białystok 2008, s. 215–225; tak też wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1997 r., I SA/Lu 1214/96), zaś Z. Leoński i R. Hauser traktowali o „wierzycielu w znaczeniu faktycznym” (por. Z. Leoński, R. Hauser, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 50–51). A. Korzeniowska pojęciem „osoba trzecia” obejmuje wszelkie podmioty niezdefiniowane w art. 1a u.p.e.a., a występujące w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym – w ich skład zdaniem autorki wchodzi również quasi-wierzyciel. W doktrynie funkcjonuje również pojęcie quasi-organu egzekucyjnego, np. w odniesieniu do pracodawcy zobowiązanego, organu rentowego wypłacającego zobowiązanemu świadczenie oraz do banku prowadzącego rachunek bankowy zobowiązanego. Zob. P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 120–121, K. Jandy-Jendrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 278; P. Ostojski, *Dłużnik zajętej wierzycielności w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2014, z. 4, s. 137.

u.p.e.a. Za trafnością powyższej konkluzji przemawiają dwa zasadnicze powody. Po pierwsze, jest to cywilnoprawny charakter prawny obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia, mimo że jego źródłem jest decyzja administracyjna. Ów charakter determinuje następstwa w postaci braku możliwości przymusowego wykonania odsetek od należności głównej w trybie egzekucji administracyjnej. Po drugie, stosunek egzekucyjny, będący następstwem wymagalności obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia na podstawie decyzji Komisji Weryfikacyjnej, ma szczególny charakter, wynikający z wyjątkowej pozycji wierzyciela. Jej istotą jest rozdzielenie jego funkcji w relacji materialnoprawnej i formalnoprawnej oraz szczególna pozycja m.st. Warszawy jako podmiotu, którego publicznoprawny interes prawny został naruszony w następstwie niewykonania obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia.

Przeprowadzona analiza problematyki badawczej w zakresie egzekucji obowiązku zwrotu równowartości nienależnego świadczenia oraz powyższe argumenty pozwalają na konkluzję, w myśl której regulacja zawarta w art. 31 ustawy o Komisji w kontekście postępowania wykonawczego stanowi szczególny przypadek poddania egzekucji administracyjnej obowiązku o charakterze cywilnoprawnym na rzecz podmiotu publicznoprawnego, tj. m.st. Warszawy. Ten ostatni, będąc „beneficjentem egzekwowanego obowiązku”, nie jest równocześnie wierzycielem formalnoprawnym w rozumieniu art. 5 u.p.e.a., ale można go utożsamiać z podmiotem określonym w art. 5 § 2 u.p.e.a., którego interes prawny został naruszony wskutek niewykonania obowiązku. Komisja Weryfikacyjna jako „autor” decyzji administracyjnej konstytuującej obowiązek zwrotu równowartości nienależnego świadczenia pełni funkcję wierzyciela formalnoprawnego. Wprowadzona w art. 31 ustawy o Komisji konstrukcja stanowi specyficzne rozwiązanie i prowadzić może nie tylko w literaturze, ale przede wszystkim w praktyce do istotnych problemów.

Enforcement of the obligation to return the equivalent of an undue benefit

Abstract

The obligation to return the equivalent of an undue benefit is a special type of civil law monetary receivable resulting from the final and constitutive decision of the Commission for Restitution of Warsaw Real Estates¹ issued pursuant to Article 31 of the Act of 9 March 2017 on Special Rules for Removing Legal Effects of Decisions on Restitution of Warsaw Real Estates issued in Violation of the Law². Its implementation is one of the key tasks in shaping the rule of a lawful state, by eliminating the negative effects of Warsaw reprivatization and compensating for damages that result from it. Receivables from the return of the equivalent of an undue benefit are enforced for the benefit of the Capital City of Warsaw; their final beneficiaries are entities that have suffered damage as a result of a reprivatization decision. In accordance with the regulation, resulting from Article 31(5) of the Act on the Commission, its forced implementation takes place in the mode of administrative enforcement. The specificity of the analysed structure causes the creditor to assume a special role, which in the formal and legal sense is that of the Verification Commission, while in the material and legal sense that of the Capital City of Warsaw.

Keywords: responsibility, undue benefit, administrative execution, reprivatization

¹ Previously, the Commission for Removal of Legal Effects of Privatisation Decisions Issued with Violation of the Law - hereinafter abbreviated as the Verification Commission.

² Act of 9 March 2017 on Special Rules for Removing Legal Effects of Restitution Decisions Concerning Warsaw Real Estates Issued in Violation of the Law [Dz.U. (JoL.) 2018, item 2267], hereinafter abbreviated as the Act on the Commission.

Elżbieta Chojna-Duch¹

System katastru nieruchomości i podatku katastralnego – uwarunkowania prawno-organizacyjne

DOI: 10.5604/01.3001.0013.5916

Streszczenie

Propozycje wprowadzenia podatku katastralnego („podatku gminnego”) do systemu podatkowego państwa mają w Polsce długą historię. Obecnie postulowane w literaturze rozwiązania mają podtekst polityczny i nie zawierają projektów merytorycznych rozwiązań normatywnych, w odróżnieniu od modelu pakietu projektów ustaw proponowanego w połowie lat dziewięćdziesiątych. Polska jest krajem unitarnym i nie wydaje się, aby zachodziła potrzeba radykalnej zmiany ustroju państwa. Jednostki samorządu terytorialnego mają bowiem w Polsce konstytucyjnie zagwarantowany i chroniony szeroki zakres samodzielności.

Opracowanie niniejsze prezentuje i ocenia krytycznie te współczesne propozycje, wskazując jednocześnie na wstępny warunek zmiany systemu opodatkowania nieruchomości: konieczność zakończenia budowy systemu katastru nieruchomości – Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, umożliwiającego wycenę nieruchomości i oparcie na niej wartości nieruchomości nie tylko dla celów opodatkowania. System ten stanowi bowiem niezbędny, choć trudny warunek kontynuacji przyszłych reform opodatkowania nieruchomości, służyłby także potrzebom wielu innych organów publicznych, umożliwiając komunikację między funkcjonującymi rejestrami publicznymi (w tym CEIDG oraz KRS).

Samo wprowadzenie podatku katastralnego, którego podstawą opodatkowania byłaby aktualizowana, wiarygodna wartość nieruchomości, wymaga ponadto uprzednio wielu aktualnych badań ekonomicznych, socjologicznych, funkcji i skutków społeczno-politycznych podatku, zwłaszcza przy zwiększeniu wysokości obciążeń podatkowych, i odpowiednich analiz prawnych proponowanych modeli rozwiązań systemowych.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, kataster, Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach, podatek katastralny, stabilność sektora finansów publicznych

1. Wprowadzenie podatku katastralnego aktualnie w Polsce – propozycje uwarunkowane politycznie

Co kilka lat, najczęściej w momentach przesileń politycznych (w szczególności wyborów), w dyskusji publicznej pojawia się, jak straszak, zagrożenie podatku katastralnego. Tym razem problem budowy systemu katastralnego i podatku od wartości nieruchomości przypomniało opracowanie Fundacji Batorego dotyczące samorządu terytorialnego i decentralizacji. Jednym z zawartych w nim postulatów jest nowa formuła podatku od wartości nieruchomości².

¹ Dr hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, była podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, była członkiem Rady Polityki Pieniężnej, ekspert komisji sejmowych, Kancelarii Sejmu i Senatu RP.

² D. Sześciło (red.), *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, Warszawa 2019, s. 94 i nast.

Autorzy przekonują, że „warto zawałczyć o reformę podatku od nieruchomości”, gdyż dla samorządu gminnego to „najlepsza polisa ubezpieczająca jego finansową samodzielność i trwałość dochodów”. To również najważniejsze źródło poszukiwania środków na wszystkie nowe inicjatywy i „szansa, aby stymulować rozmaite, pożądane społecznie działania właścicieli nieruchomości”. Proponują wprowadzenie podatku gminnego od wartości nieruchomości, opartego o kataster, czyli zinstytucjonalizowaną ewidencję gruntów i budynków, a także zalecają „rozważyć zintegrowanie podatków rolnego i leśnego z nowym podatkiem od nieruchomości oraz wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej”, które obecnie podlegają odmiennym regułom opodatkowania. Przyznają, że wprowadzenie podatku od nieruchomości powiązanego z wartością nieruchomości będzie wyzwaniem. Nie tylko dlatego, że konieczne będzie „uporanie się z wyceną nieruchomości, co pochłonie czas i koszty”, więc przedsięwzięcie będzie kosztowne od strony administracyjnej, ale także, co należy dodać, będzie oznaczało zwiększenie obciążeń fiskalnych podatników zasilających budżety gmin. Tu podkreślają, że: „podatek od nieruchomości musi być przedstawiany jako źródło finansowania konkretnych, wartościowych i niezbędnych zadań. Chodzi o to, aby przetłumaczyć nasz wydatek na korzyść, jaką sobie w ten sposób zapewniamy”. Uważają, że podatek „można uczynić nieco mniej odczuwalnym, jeśli będzie on pobierany w ratach miesięcznych”, co oczywiście płatność tej daniny uczyni uciążliwszą. Można też, dodają – głównie w dużych miastach – rozważyć dodatkowy podatek od pustostanów. Uważają ponadto, że „warto zarzucić samą nazwę podatku od nieruchomości, zastępując ją po prostu podatkiem gminnym dla podkreślenia, że jest to danina pozostająca w całości w lokalnym budżecie, a nie trafiająca do wielkiego wora pod nazwą budżet państwa”.

Trudno merytorycznie ocenić program przedstawiony w dokumencie autorstwa D. Sześciły, którego tezy powtarzano następnie w wystąpieniach publicznych w połowie 2019 r.³, gdyż mają one charakter hasel politycznych o ogólnej naturze, nie proponują konkretnych rozwiązań prawnych ani nawet nie dokonują wyboru i oceny modeli zastosowanych w innych

³ Postulaty te powiązane są z innymi, stawianymi w trakcie dyskusji na spotkaniu w Filharmonii Bałtyckiej, którą w ramach obchodów rocznicy częściowo wolnych wyborów 4 czerwca 1989 r. prowadzili uczestnicy sesji „Samorządna Rzeczpospolita”. Rezultatem było opracowanie 21 tez o samorządzie terytorialnym, ogłoszonych publicznie, wśród których znalazły się: pełne prawo wspólnoty samorządowej do samodzielnego decydowania o całości kształtu i zakresu kompetencji samorządu, przekształcenie Senatu RP w Izbę Samorządową, samodzielność samorządów w zakresie podatków lokalnych oraz działalności gospodarczej, przekazanie społeczności lokalnym mienia publicznego, likwidacja urzędu wojewody czy pozostawienie władzy centralnej nadzoru nad legalnością działania jednostek samorządu terytorialnego. Jak podkreślano, są one apelem do rządzących o decentralizację państwa, wzmocnienie władzy na szczeblu lokalnym (gminy), ale w mojej ocenie mają, jako ogólne hasła polityczne, charakter konfrontacyjny, proponując ograniczenie uprawnień władzy centralnej (rządu).

państwach, których rozwiązania prezentują. Brak tym bardziej nie tylko rozwiązań prawnych w postaci projektów aktów prawnych, ale nawet założeń normatywnych zakładanych reform, określenia rzeczywistych funkcji proponowanego podatku, inaczej niż w dyskusjach naukowych i propozycjach instytucjonalnych przedstawianych we wcześniejszych latach. Przede wszystkim jednak trzeba wstępnie sprostować jedną kwestię – obecnie podatek od nieruchomości nie zasila „wora, jakim jest budżet państwa”, a wpływa do budżetów gmin. Uprzednie rozwiązania prawne z lat dziewięćdziesiątych dotyczyły szczebla powiatowego, mającego być beneficjentem tych nowych rozwiązań, zaś według obecnych propozycji stworzenia systemu podatku katastralnego wpływy z tego podatku zasiląby budżety gmin (choć w niektórych propozycjach pojawia się też szczebel regionalny – województw samorządowych jako podatkobiorców), wzmacniając przede wszystkim budżety i władze dużych i średnich miast. Miałyby tworzyć podwaliny lokalnego władztwa opartego o samodzielny gminny system podatkowy o cechach federacyjnych.

Podkreślić oczywiście trzeba, że samodzielność podatkowa gmin wymagałaby zmiany ustroju politycznego i finansowego państwa, a więc zmiany Konstytucji RP, według której przecież uprawnienia kształtowania podatków i innych danin publicznych należą wyłącznie do ustawodawcy (art. 217), gminy bowiem w niewielkim zakresie mają prawo kształtowania niektórych elementów podatku od nieruchomości⁴. Przesunięcie podstawowych decyzji w tym obszarze na szczebel lokalny pod hasłem decentralizacji, rozproszenia władztwa publicznego byłoby też istotnym wyzwaniem politycznym.

Ograniczenie prerogatyw Parlamentu i tak radykalna decentralizacja, jaką proponują autorzy programu, oznaczająca zwiększenie samodzielności finansowej gmin w tym zakresie, możliwa jest tylko w państwach federalnych. Polska jest krajem unitarnym i nie wydaje się, aby zachodziła potrzeba gruntownej zmiany ustroju państwa. Jednostki samorządu terytorialnego mają bowiem w Polsce konstytucyjnie zagwarantowany i chroniony szeroki zakres samodzielności. Zasada samodzielności wynika z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP oraz z ustaw zwykłych. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej samodzielnie, a samodzielność ta podlega ochronie sądowej. Władza

⁴ Według art. 168 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Władztwo daninowe gmin dotyczy możliwości wprowadzania zwolnień z podatków i opłat lokalnych. Z kolei zgodnie z art. 217 Konstytucji mogą to być wyłącznie zwolnienia przedmiotowe (zwolnienia podatkowe, jak i dotyczące stawek w daninach lokalnych, dokonywane w formie uchwał organów stanowiących). Tryb podejmowania uchwał podatkowych uregulowany jest w ustawach ustrojowych (w tym ustawie o samorządzie gminnym oraz w statutach gmin), por. L. Etel, *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*, Białystok 2004.

ta jest wprawdzie różna od władzy państwowej, ale nie w sposób konkurencyjny czy konfrontacyjny, nie ma charakteru bezwzględnego, a decentralizacja władzy oparta na samodzielności finansowej władz samorządowych nie oznacza ani autonomii, ani samofinansowania. Nie może być – według Trybunału Konstytucyjnego – absolutyzowana, interpretowana według swobodnego uznania jako pełna autonomia w zakresie decyzji i gospodarowania pozyskanymi środkami finansowymi⁵.

Realizacja przedstawionych propozycji wpłynęłaby na istniejący ład ustrojowy w państwie, który wypracowany został ewolucyjnie od 1989 r. w merytorycznym i w zasadzie apolitycznym trybie. Obecne propozycje zaburzałyby równowagę polityczną między władzami samorządowymi a centralnymi, które teraz wzajemnie się wspierają przy realizacji zadań samorządowych. Model wzajemnych relacji i pozycji samorządu terytorialnego w Polsce, który zyskał na świecie najwyższe oceny spośród wszystkich instytucji publicznych, porównywany jest bowiem obecnie w literaturze i w opracowaniach instytutów badawczych do uważanych za wzorcowe rozwiązania skandynawskich, o najwyższym poziomie samodzielności w całej Europie. Relacje te nie tylko przyczyniają się do stabilności podsektora samorządowego i jego jednostek, lecz także oznaczają długoterminową stabilność sektora finansów publicznych, sprzyjając osiągnięciu wzrostu gospodarczego, bezpieczeństwu społecznemu oraz ekologicznemu. Polska samorządność jest rzeczywiście wielkim osiągnięciem demokratycznej transformacji, a obowiązujący system jednostek samorządu terytorialnego spełnia poprawnie swoje podstawowe funkcje. Dlatego też nie może być wykorzystywany instrumentalnie w grze politycznej, ze szkodą dla stabilności i dobrej przyszłości państwa polskiego.

Ponadto program nie uzasadnia należycie merytorycznej celowości tak głębokich zmian ustrojowych, funkcji, które ma spełniać nowy podatek, służąc ujednoczeniu różnych systemów opodatkowania nieruchomości (przez połączenie podatków rolnego i leśnego) oraz będąc instrumentem redukcji społecznych nierówności, nie analizuje problemów społecznych (skali nierówności dochodów i zamożności obywateli), leżących u podstaw braku akceptacji społecznej reform podatkowych nieruchomości. Równocześnie program ten nie wspomina o towarzyszącej tym reformom od lat, niezakończonych budowie zintegrowanego informatycznego systemu ewidencji i katastru fiskalnego oraz jego kosztach. A dobrze funkcjonujący jednolity kataster jest

⁵Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., K 40/97.

problemem wyjściowym, podstawowym dla konstrukcji systemu opodatkowania, gdyż na nim miałyby się opierać.

Ocenić więc można, że propozycje mają wyłącznie charakter polityczny, są konfrontacyjne i pomijają kluczowy, konkretny problem: konieczność stworzenia prawidłowo funkcjonującego Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach, umożliwiającego wycenę nieruchomości i oparcie na niej wartości nieruchomości. Rola publicznego rejestru nieruchomości jest fundamentalna dla sprawnego funkcjonowania nie tylko systemu podatkowego.

2. Ewolucja propozycji dotyczących instytucji katastru nieruchomości i podatku katastralnego w Polsce

Dyskusja dotycząca instytucji katastru nieruchomości i podatku katastralnego w Polsce trwa od lat. Szereg projektów legislacyjnych oraz wiele poważnych opracowań naukowych z różnych dziedzin nauki ukazuje złożoność tej problematyki. Na koncepcji katastru i podatku od wartości nieruchomości miał być oparty system opodatkowania nieruchomości już w okresie międzywojennym⁶. Nie udało się tego jednak zrealizować przed wojną, chociaż podstawa opodatkowania miała ówczasie charakter w dużej mierze *ad valorem* (wartość czynszowa nieruchomości); po wojnie zaś w ramach zasady centralizmu demokratycznego i jednolitej własności państwowej oraz wobec zubożenia społeczeństwa obowiązywały głównie kryteria ilościowe. Przez wiele lat nie podejmowano w Polsce odpowiednich prób reform ze względów społeczno-politycznych. Tradycyjny podatek od nieruchomości był jednak zawsze, w każdym ustroju po wojnie, najważniejszym, stabilnym, przejrzystym źródłem dochodów własnych gmin (gromad), które w całości zasilają lokalne budżety. Regulowany był od 1955 r. zawsze ustawami, a od 1991 r. do chwili obecnej – wielokrotnie nowelizowaną ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁷.

Dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych, chcąc wzmocnić dochody budżetów powiatów, 5 marca 1994 r. Sejm RP uchwałą w sprawie zwiększenia dochodów budżetowych zobowiązał Radę Ministrów do przygotowania kompleksowej reformy opodatkowania nieruchomości opartej o system *ad valorem*

⁶ Por. D. Obrębski, *Reforma podatku od nieruchomości*, „Monitor Podatkowy” 1994, nr 4; L. Kurowski, *O możliwości uproszczeniu systemu podatkowego*, Warszawa 1939; A.W. Zawadzki, *Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939*, Warszawa 1971.

⁷ Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31., t.j. Dz.U. 2019 poz. 1170.

(od wartości nieruchomości)⁸.

Szczegółowe założenia „Projekt ustawy o katastrze nieruchomości oraz opodatkowaniu nieruchomości”, oparte o wzorce istniejących na świecie regulacji prawnych⁹, przygotowywane od 1993 r. przez Zespół ds. Reformy opodatkowania nieruchomości pod kierownictwem Z. Banasiaka, przyjęte zostały w 1994 r. przez KERM¹⁰.

Na podstawie tych założeń w grudniu 1995 r. minister finansów przedstawił pakiet projektów ustaw zawierający m.in. ustawy dotyczące katastru i podatku katastralnego obejmujące ustawę o:

- podatku od nieruchomości,
- warunkach wcześniejszego wprowadzenia podatku od nieruchomości,
- Centralnym Urzędzie Katastru, Geodezji i Kartografii oraz
- katastrze nieruchomości.

Projekty te zakładały wprowadzenie na obszarze całego kraju jednolitego systemu ewidencji katastralnej. Projektodawca ustawy zdefiniował kataster jako urzędowy system informacji o terenie, inwentaryzujący wszystkie nieruchomości pod względem fizycznym, ekonomicznym i prawnym. Przy jego utworzeniu wykorzystana miała być istniejąca ewidencja gruntów i budynków, dane z ksiąg wieczystych, państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny oraz dane ze statystyki publicznej i dokumentacja architektoniczno-budowlana. Na podstawie zintegrowanej ewidencji katastralnej wszystkich nieruchomości w kraju wprowadzony miał zostać podatek od nieruchomości *ad valorem*, a jednocześnie zlikwidowane obowiązujące podatki od nieruchomości, rolnej i leśnej¹¹.

Projekt przewidywał, że podstawą opodatkowania ma być wartość katastralna z dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok, na który ustala się podatek. W uzasadnieniu do projektu ustawy o katastrze nieruchomości zobowiązano się do niepodnoszenia poziomu obciążeń podatkowych z tego tytułu przez dziesięć lat. Definicji wartości katastralnej nie było jednak w projekcie ustawy. Rada Ministrów nie zdecydowała się na uchwalenie tych ustaw w wyniku zamieszania medialnego, mającego skutki polityczne (dziś nazwać

⁸ M.P. nr 18, poz. 134.

⁹ Por. J.M. Youngman, J.H. Malme, *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*, Boston 1994.

¹⁰ K. Duczkowska-Małysz, J. Kalisz, W. Modzelewski, B. Zdziennicki, *Tezy Międzynarodowego Zespołu Roboczego do spraw Reformy Opodatkowania Nieruchomości oraz Ewidencjonowania Nieruchomości*, Warszawa 1995, oraz L.G. Nowecki, *Kataster i podatek od nieruchomości*, „Monitor Podatkowy” 1995, nr 4.

¹¹ Por. niepublikowany projekt rządowy ustawy z dnia 20 grudnia 1995 r. o katastrze nieruchomości opisany przez E. Chojnę-Duch, E. Kronberger-Sokołowska, *Dochody gmin z podatków i opłat*, Warszawa 1998, s. 49 i 86.

można to hejtem), czyli nieprawdziwej informacji, według której stawka miałaby wynosić 10% wartości nieruchomości.

Mimo zablokowania procesu legislacyjnego prace nad projektami trwały. W 1998 r. w Ministerstwie Finansów utworzono Departament Podatków Lokalnych i Katastru, który kontynuował analizę opodatkowania nieruchomości w innych systemach prawnych. Prace nad stworzeniem systemu katastru przeniosły się natomiast do innych ministerstw i instytucji publicznych, m.in. nadzorowanych przez ministra rozwoju regionalnego i budownictwa, ministra infrastruktury, oraz Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, którą stanowią m.in. organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, marszałek województwa, wykonujący zadania przy pomocy geodety wojewódzkiego, oraz starosta, wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego. Celem prac tych organów było stworzenie katastru nieruchomości, rozumianego jako urzędowa rejestracja stanów prawnych i faktycznych nieruchomości, w tym określenie kryteriów wyceny nieruchomości.

Od 2000 r. trwały prace nad utworzeniem Zintegrowanego Systemu Katastralnego (ZSK). Funkcją rejestru miało być określenie stanu faktycznego nieruchomości (położenia gruntów i budynków, ich przeznaczenia, roku ukończenia i szczegółowego ich opisu) w celu umożliwienia realizacji licznych zadań publicznoprawnych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami. Rejestr ma pełnić odmienne, szersze cele niż księgi wieczyste (służące ujawnieniu stanu prawnego nieruchomości); w jego ramach ma powstać elektroniczna platforma współpracy trzech baz danych: ewidencji gruntów i budynków, ksiąg wieczystych oraz podatkowej ewidencji gminnej nieruchomości, w tym elektroniczne księgi wieczyste.

Dążenie do stworzenia wielozadaniowej ewidencji katastralnej wynikało z wielu potrzeb publicznych, określonych w szeregu akt prawnych, w tym w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹², zawierającej rozdział regulujący powszechną taksację nieruchomości, a następnie w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³ (założono w niej w art. 53a, że do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster przez użyte w ustawie pojęcie kataster rozumie się tę ewidencję) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości¹⁴ czy rozporządzeniu Ministra

¹² Dz.U. 2004 nr 261 poz. 2603 ze zm.

¹³ Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717.

¹⁴ Dz.U. nr 131 poz.1092.

Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁵.

Wymóg wprowadzenia w Polsce katastru nieruchomości wynikał z dokumentów związanych z kryterium gospodarczym członkostwa Polski w Unii Europejskiej: „Partnerstwo dla Członkostwa z Polską” z 1998 r., „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej”, Memorandum Finansowe „Krajowy Program dla Polski 2000”, dotyczące projektu pilotowego „Phare 2000 – Budowa ZSK”. ZSK powinien być doprowadzić do integracji katastru nieruchomości (ewidencji gruntów i budynków), rejestru fiskalnego (ewidencji podmiotów i przedmiotów opodatkowania) oraz rejestru prawnego (ksiąg wieczystych).

Istotną zmianą legislacyjną, stanowiącą podstawę do kształtowania przyszłego podatkowego systemu katastralnego, był obowiązek stworzenia przez organy podatkowe ewidencji podatkowej nieruchomości oraz sprawozdawczości podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego w systemie informatycznym w drodze zmiany w 2002 r. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dodano nowy rozdział 2a ustawy)¹⁶. Oparte na ustawie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości określiło zasady prowadzenia ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym¹⁷.

3. Potrzeba jednolitego informatycznego systemu katastru nieruchomości – jako uwarunkowanie prawne budowy systemu podatku katastralnego

Obowiązująca regulacja nie przewiduje wyceny nieruchomości. Ewidencja dokonywana jest dla potrzeb wymiaru i poboru podatków (art. 7a) i zawiera dane o podatnikach i przedmiocie opodatkowania wynikające z informacji i deklaracji składanych przez podatników, dane zawarte w księgach wieczystych, w ewidencji gruntów i budynków oraz danych z rejestrów prowadzonych przez organy publiczne (aktów notarialnych, ewidencji decyzji, zagospodarowania terenu i wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, planów zagospodarowania przestrzennego, ewidencji prowadzonych przez urzędy skarbowe, Centralny Rejestr Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników, rejestrów sądowych).

¹⁵ Dz.U. nr 38 poz. 454 ze zm. Wieloletnie próby stworzenia systemu wielozadaniowego katastru nieruchomości opisuje szczegółowo K. Kopyściańska (*Koncepcja podatku katastralnego w Polsce na tle doświadczeń wybranych krajów*, Wrocław 2016); kataster miał powstać w drodze przekształcenia funkcjonującej ewidencji gruntów i budynków, a podstawowa obsługa w zakresie geodezji i kartografii odbywać się miała na poziomie starostwa powiatowego.

¹⁶ Dz.U. 2002 nr 9 poz. 84 ze zm.

¹⁷ Dz.U. 2002 nr 107 poz. 1138 (rozporządzenie weszło w życie dopiero 1 stycznia 2005 r.).

Program ZSK w kolejnych latach, choć niezrealizowany do dziś, jest priorytetem Rządowego Programu Rozwoju pod nową nazwą: Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach (ZSIN), przyjętego przez Radę Ministrów RP w 2004 r. Na dalszych etapach kontynuują go obecnie kolejne zespoły eksperckie jako Rządowy Program Rozwoju ZSIN na lata 2015–2030. Zakłada on w II Fazie prac ponownie:

- dostosowanie danych ewidencji gruntów i budynków do wymagań ZSIN oraz podniesienie ich jakości,
- dalszą integrację rejestrów publicznych wchodzących w skład ZSIN, czyli ewidencji gruntów i budynków, ksiąg wieczystych, ewidencji podatkowej nieruchomości,
- włączenie do ZSIN: „serwisu tematycznego średnich cen transakcyjnych gruntów, gruntów zabudowanych i lokali, opartego na danych z rejestru cen i wartości nieruchomości, zbiorów danych centralnej bazy danych geoprzestrzennych o zabytkach; centralnego rejestru form ochrony przyrody; zestandaryzowanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”¹⁸.

Do 2019 r. nie pojawiły się jednak konkretne propozycje legislacyjne dotyczące nie tylko podatku katastralnego, ale i samego jednolitego informatycznego systemu katastru nieruchomości. Zajmowało się tą problematyką wiele organów. Ostatnio np. w ramach realizacji zadania „Ewidencja gruntów i budynków” zobowiązano ministra spraw wewnętrznych i administracji do opracowania projektu ustawy o systemie katastralnym, projektu ustawy dotyczącej zakładania i prowadzenia katastru nieruchomości oraz projektu rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków dostosowanego do zasad zakładania i prowadzenia katastru nieruchomości.

Wieloletnie prace nad budową zintegrowanego informatycznego systemu katastralnego okazują się jednak niezwykle trudne, mnożą wysokie koszty eksperckie oraz budowy tego systemu – finansowane ze środków publicznych. Nieskuteczność ta wynika, jak należy sądzić, z braku jednolitej organizacji, braku jednego kompleksowego aktu prawnego i jednego organu odpowiedzialnego

¹⁸ Przy utworzeniu systemu ZSIN wykorzystywane mają być zinformalizowane rejestry: ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości), dane z ksiąg wieczystych i ewidencji podatkowej nieruchomości oraz rejestry im towarzyszące: geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu, mapa zasadnicza, rejestr cen i wartości nieruchomości, Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (PESEL), Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej (REGON), system identyfikacji działek rolnych LPIS. Celem budowy ZSIN jest doprowadzenie do połączenia ewidencji podmiotów i przedmiotów opodatkowania (rejestr fiskalny) z księgami wieczystymi (rejestr prawny) oraz z katastrem nieruchomości (zmodernizowaną ewidencją gruntów i budynków), współdziałając także z innymi rejestrami towarzyszącymi i ewidencjami publicznymi. Zaplanowano wprowadzenie jednolitego w skali kraju systemu informatycznego zapewniającego łączność pomiędzy rejestrami wchodzącymi w skład systemu katastralnego oraz z innymi rejestrami i ewidencjami publicznymi.

za reformę. Natomiast stworzenie jakiegokolwiek dobrego systemu podatkowego nieruchomości (ilościowego czy wartościowego) wymaga jednolitego katastru nieruchomości, który jest elementem wyjściowym¹⁹.

Sama ewidencja tego rodzaju we współczesnym świecie jest konieczna. Dlatego budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – ZSIN Faza II powinna być kontynuowana do skutku. Jej głównym beneficjentem ma być obecnie Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Celem jest harmonizacja rejestrów publicznych, mająca na celu zwiększenie efektywności pracy urzędów oraz podniesienie poziomu obsługi obywateli i przedsiębiorców związanych z pozyskiwaniem informacji o nieruchomościach, w tym informacji o średnich cenach transakcyjnych. Są one niezwykle cenne dla wszystkich organów publicznych, również dla organów sprawiedliwości (w tym powodują oszczędności czasu poświęconego przez pracowników sądów rejonowych w wyniku modernizacji danych EGiB, ułatwiają śledzenie przepływów i procedury związane z konfiskatą majątku) oraz resortu finansów w zakresie ścigalności podatków. Dostosowują gminne programy ewidencji podatkowych do współdziałania z systemami ewidencji gruntów i budynków. Nie są to jednak zadania związane z opodatkowaniem *ad valorem* nieruchomości, których jedynym beneficjentem byłyby w Polsce jednostki samorządu terytorialnego: powiaty lub gminy (w niektórych krajach podatki od nieruchomości zasilają w całości budżet państwa, np. w Belgii, Grecji i Szwecji).

Oczywiście najtrudniejszą kwestią przy budowie systemu katastru fiskalnego i wprowadzeniu podatku *ad valorem* jest określenie wartości gruntów, budynków i budowli, aktualizowanej regularnie, okresowo. Zwracają na to uwagę przedstawiciele nauki w licznych opracowaniach dotyczących uwarunkowań wprowadzenia podatku katastralnego²⁰. Wycena ta nie może być idealna, gdyż podstawą opodatkowania w podatku od nieruchomości jest historyczna wycena, a nie bieżąca wartość rynkowa nieruchomości; aktualizuje się ją bowiem

¹⁹ J. Ciak, B. Waśewicz, *Kataster jako warunek reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 4(2), s. 9 i nast.

²⁰ Wśród obszernej literatury tematu por.: A. Bień, *Kataster i podatek od nieruchomości*, „Monitor Podatkowy” 1995, nr 2; M. Biskupski, H. Dzwonkowski, *Znaczenie ewidencji gruntów i budynków dla wymiaru zobowiązania w podatku od nieruchomości (przyczynek do problematyki formalnej teorii dowodów w prawie podatkowym)*, „Monitor Podatkowy” 2007, nr 10; A. Dawidowicz, R. Żróbek, *Ewolucja potencjału systemu katastralnego nieruchomości w Polsce w świetle założeń Międzynarodowej Federacji Geodetów (FIG)*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2011, vol. 19, nr 4; L. Etel, *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2003; J.F. Gierzt, *The Property Tax Bound*, „National Tax Journal” 2006, vol. 3; M. Głuszak, B. Marona, *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2015, s. 45; A. Grycuk, *Zalety i wady wprowadzenia w Polsce podatku katastralnego*, [w:] M. Bryx (red.), *Uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2000, s. 196 i nast.; W. Modzelewski, *Podatek katastralny – nasz demon*, „Doradztwo Podatkowe”, Biuletyn ISP VI 2019; W.E. Oates, *Property Taxation and Local Government Finance; Essays in Honor of C. Lowell Harris*, Cambridge 2001; P. Swianiewicz, J. Neneman, J. Łukomska, *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 7-8; D. Trojanowski, *Wycena nieruchomości*, [w:] M. Rymarzak (red.), *Inwestycje i nieruchomości. Elementy teorii i praktyki*, Gdańsk 2009.

okresowo. Ponadto wzrost wartości nieruchomości z tytułu inwestycji nie powiększa podstawy opodatkowania, gdyż najczęściej jest objęty wieloletnią ulgą inwestycyjną, a nakłady są amortyzowane. Wreszcie nieruchomości związane z działalnością gospodarczą opodatkowane są według wartości księgowej (obecnie budowle opodatkowane w systemie *ad valorem*), zaś opodatkowane podatkiem rolnym i leśnym korzystają z różnych zwolnień i ulg. Jeżeli nastąpi wzrost obciążeń podatkowych właścicieli/posiadaczy nieruchomości, może to wywołać wzrost kosztów wynajmu i użytkowania nieruchomości, choć zwiększy wpływy budżetowe (ale z kolei ze względu na konieczność aktualizacji wartości nieruchomości będzie droższy w administrowaniu). Może też spowodować osłabienie skłonności do remontowania z obawy przed wzrostem ich wartości, która wiązałaby się ze zwiększeniem wysokości podatku. Każda więc reforma konstrukcji podatku od nieruchomości i szersze wprowadzenie formuły *ad valorem* w podstawie opodatkowania nieruchomości napotka szereg problemów prawnych oraz negatywnej społecznej, a więc i politycznej oceny.

Wnioski końcowe

Konstrukcja ZSIN z pewnością wymaga sfinalizowania. Inwentaryzacja zwiększy powszechną dostępność informacji na temat zasobów organom państwowym i samorządowym, a dla potencjalnych inwestorów stanowić będzie bazę danych w formie elektronicznej ewidencji i map dotyczących oszacowanej wartości, istniejącego i dopuszczalnego sposobu zagospodarowania. Konieczne jest więc ustalenie zasad prawnych, organizacyjnych i technicznych regulujących wymianę danych między ewidencją gruntów i budynków a księgami wieczystymi i ewidencją podatków od nieruchomości (w tym leśnego i rolnego) oraz innymi publicznymi, wymienionymi wyżej rejestrami.

Real estate cadastral system and cadastral tax system – legal and organisational conditions

Abstract

Proposals to introduce a cadastral tax ("municipal tax") into the Polish tax system have a long history. The solutions that are currently proposed in the literature have a political subtext and do not contain any substantive proposals for normative solutions, contrary to the model of the proposed draft laws package in the mid-nineties. Poland is a unitary state and it does not seem that there will be a need for a radical change of the state system. Local government units in Poland have a constitutionally guaranteed and protected wide scope of independence

This study presents and critically evaluates these contemporary proposals, at the same time points out the precondition for the change of the real estate tax regime – the need to finish the construction of the real estate cadastre system – the Integrated Real Estate Information System, which allows for the appraising of real estates and basing their value on it, and not only for tax purposes. Indeed, this system is a necessary but difficult prerequisite for the continuation of future real estate taxation reforms and would also serve the needs of many other public authorities by enabling communication between the existing public registers (including the CEIDG and the KRS).

The introduction of a cadastral tax alone, the tax basis for which would be an updated and credible real estate value, also requires a number of new economic, sociological, functional as well as social and political studies to be carried out beforehand on the tax matters, in particular when taking into account the increase in the tax burdens and the relevant legal analyses of the proposed models of system solutions.

Keywords: real estate tax, cadastre, Integrated Real Estate Information System, cadastral tax, stability of the public finance sector

Przemysław Ostojski¹

Skuteczna ochrona sądowa w świetle wyroku TSUE z dnia 29 lipca 2019 r., *Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-556/17*²

DOI: 10.5604/01.3001.0013.5917

Streszczenie

Artykuł dotyczy realizacji gwarancji jednostki do uzyskania w postępowaniu sądowoadministracyjnym skutecznego środka prawnego, zgodnie z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. W tekście podjęto próbę wykazania zasadności stanowiska Trybunału Sprawiedliwości UE, który przyjął, że względy ochrony praw podstawowych jednostki wymagają w przypadku takim, jak w przedstawionym wyroku, by sąd administracyjny państwa członkowskiego – bez względu na istnienie albo nieistnienie ku temu podstaw w prawie krajowym – wydał orzeczenie zmieniające decyzję organu administracji publicznej. W przeciwieństwie do większości europejskich systemów prawnych, prawo polskie nie przewiduje w takim przypadku możliwości wydania orzeczenia reformatoryjnego, z uwzględnieniem *ex nunc* wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych sprawy.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, postępowanie sądowoadministracyjne, prawo europejskie, prawo do skutecznej ochrony sądowej, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, polityka migracyjna i azylowa, prawo azylowe

1. Uwagi wprowadzające

Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej³ w sprawie C-556/17, zakończonej wydaniem wyroku z dnia 29 lipca 2019 r., zostało zainicjowane wnioskiem Sądu Administracyjnego i Pracy w Peczu (Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożonym w postępowaniu sądowoadministracyjnym ze skargi Alekszija Torubarova przeciwko węgierskiemu Urzędowi do spraw Imigracji i Azylu⁴. W przywołanym wyroku Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, iż w celu zagwarantowania osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 47 Karty praw

¹ Dr hab. nauk prawnych, profesor Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Poznaniu, prokurator Prokuratury Okręgowej w Poznaniu delegowany do Prokuratury Krajowej, ORCID: 0000-0001-6552-8162.

² ECLI:EU:C:2019:626.

³ Dalej w skrócie: Trybunał, TSUE lub Trybunał Sprawiedliwości UE.

⁴ W jęz. węgierskim Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, dalej w skrócie: organ imigracyjny.

podstawowych Unii Europejskiej⁵ i zgodnie z zasadą lojalnej współpracy sąd krajowy, przed którym toczy się postępowanie, jest zobowiązany do zmiany decyzji organu administracyjnego lub quasi-sądowego niezgodnej z jego poprzednim wyrokiem oraz zastąpienia tej decyzji własnym rozstrzygnięciem w przedmiocie wniosku zainteresowanego o udzielenie ochrony międzynarodowej, w razie potrzeby poprzez odstąpienie od stosowania przepisu prawa krajowego, który zakazuje mu takiego działania.

Powyższe orzeczenie Trybunału zostało wydane w obszarze związanym bezpośrednio z ochroną praw człowieka, w którym Unia Europejska dysponuje możliwością stanowienia prawa, to znaczy w ramach polityki azylowej i migracyjnej⁶. Wobec tego cytowane wyżej tezy wywiedzione przez TSUE rzutują na konieczność postrzegania zdefiniowanych w ww. wyroku reformatorskich kompetencji sądu administracyjnego w kontekście – z jednej strony – realizacji podstawowych praw jednostki, zastrzeżonych przez prawo unijne do wyłącznej regulacji Unii, z drugiej zaś strony – wzmocnienia statusu sądów krajowych jako sądów Unii o kompetencji ogólnej. Wyrok ten wpisuje się w nurt orzeczniczy Trybunału, zgodnie z którym zarówno krajowe organy administracji, jak i sądy krajowe, do których należy w ramach ich właściwości stosowanie przepisów prawa Unii, są zobowiązane zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności odstępując z własnej inicjatywy od stosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego (tzw. reguła *Simmenthal*)⁷. Wykorzystanie tej reguły przez sądy krajowe – we wskazanym zakresie – stanowić ma narzędzie korekty tych przepisów proceduralnych, które naruszają unijny standard *effet utile*⁸. W analizowanym przypadku chodzi o prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, o którym mowa w art. 47 karty.

W toku dalszych rozważań chciałbym wykazać, po pierwsze, zasadność stanowiska zajętego przez Trybunał w analizowanym przypadku, gdyż – w moim

⁵ DZ. Urz. UE C 2007.303.1, dalej w skrócie: karta.

⁶ W omawianym wypadku chodzi *sensu stricto* o politykę UE w zakresie powrotów; zob. szerzej: K. Strąk, *Polityka Unii Europejskiej w zakresie powrotów*, Warszawa 2019, *passim*.

⁷ Zob. wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r., *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SA*, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49, pkt 24. Ponadto zob. wyroki TSUE: z dnia 5 lipca 2016 r., *Atanas Ognyanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, pkt 34; z dnia 14 września 2017 r., *Trustees of the BT Pension Scheme przeciwko Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, C-628/15, ECLI:EU:C:2017:687, pkt 54.

⁸ Zob. S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] idem (red.), *Studia z prawa europejskiego*, Kraków 2000, s. 27 i nast.; A. Kastelik-Smazza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010, s. 38–40; M.P. Baran, *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2014, s. 72; N. Półtorak, *Zasada efektywnego wykonywania prawa Unii w sferze administracyjnego, pośredniego wykonywania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*. Tom 3. *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 181 i nast. Ponadto: R. Streinz, *Der „effet utile“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften*, [w:] O. Due, M. Lutter, J. Schwarze (red.), *Festschrift für Ulrich Everling*, München 1995, s. 1491 i nast.; M. Ross, *Effectiveness in the European Union Legal Order(s): Beyond Supremacy to Constitutional Proportionality?*, „European Law Review” 2006, s. 476–498; S. Seyr, *Der effet utile in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs*, Berlin 2008, s. 120 i nast.; M. Potacs, *Effet utile als Auslegungsgrundsatz*, „Europarecht” 2009, z. 4, s. 465–487; M. Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford 2014, s. 261 i nast.

przekonaniu – w określonych przypadkach wyłącznie orzeczenie reformatoryjne może zapewnić jednostce skuteczną ochronę sądową. Po drugie, wobec faktu, iż w omawianym zakresie obowiązek urzeczywistnienia przez sąd prawa do skutecznej ochrony prawnej wynika z prawa Unii, polska ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹ jawi się w tym zakresie jako niezgodna z prawem unijnym.

2. Okoliczności wyroku w sprawie C-556/17 oraz argumenty *ad meritum*

W okolicznościach przedstawionych przez Trybunał Sprawiedliwości we wspomnianym wyroku Alekszij Torubarov, obywatel rosyjski, został ujęty przez funkcjonariuszy węgierskiej straży granicznej. Ze względu na fakt, iż nie potrafił wykazać legalności swojego pobytu na Węgrzech, został zatrzymany. Tego samego dnia złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Decyzją z dnia 15 sierpnia 2014 r. organ imigracyjny oddalił jego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Alekszij Torubarov zaskarżył tę decyzję do Sądu Administracyjnego i Pracy w Peczu. Wyrokiem z dnia 6 maja 2015 r. sąd ten stwierdził nieważność wspomnianej decyzji i polecił organowi przeprowadzenie nowego postępowania oraz wydanie nowej decyzji.

Drugie postępowanie administracyjne zakończyło się wydaniem przez organ imigracyjny decyzji z dnia 22 czerwca 2016 r., którą to decyzją organ ponownie oddalił wniosek A. Torubarova o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wyrokiem z dnia 25 lutego 2017 r. sąd ten stwierdził nieważność wspomnianej decyzji oraz polecił organowi imigracyjnemu przeprowadzenie nowego postępowania i wydanie nowej decyzji. Uznał on bowiem, że decyzja z dnia 22 czerwca 2016 r. była niezgodna z prawem z powodu ewidentnie błędnej oceny, po pierwsze, informacji dotyczących przedmiotowego państwa, a po drugie, opinii węgierskiego urzędu ochrony konstytucji. W tym względzie sąd odsyłający stwierdził, że z okoliczności faktycznych, na które powołano się w tej decyzji, jasno wynika, iż wbrew ocenie organu imigracyjnego A. Torubarov miał powody, by obawiać się prześladowania w Rosji ze względu na jego poglądy oraz ryzyka doznania poważnej krzywdy. Sąd odsyłający wskazał ponadto, że treść opinii węgierskiego urzędu ochrony konstytucji, która zawierała informacje stanowiące tajemnicę państwową, oraz zawarte w niej wnioski są niespójne, przy czym organ imigracyjny nie dokonał oceny treści tej opinii, z której niezbicie wynika,

⁹ T.j. Dz.U. 2018 poz. 1302 ze zm., dalej w skrócie: p.p.s.a.

że opisane w niej okoliczności faktyczne nie stanowią dowodów obciążających A. Torubarova, lecz przeciwnie, dowody potwierdzające zasadność jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Decyzją z dnia 15 maja 2017 r. organ imigracyjny po raz trzeci oddalił wniosek A. Torubarova o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu zarówno do statusu uchodźcy, jak i statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, w szczególności ze względu na to, że – jego zdaniem – nie zostało wykazane, iż obawy skarżącego przed prześladowaniem z powodów politycznych są uzasadnione. W uzasadnieniu decyzji organ ten nie odniósł się tym razem do opinii węgierskiego urzędu ochrony konstytucji.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym, w toku którego skierowano do TSUE pytanie prejudycjalne, węgierski sąd administracyjny rozpoznał trzecią skargę A. Torubarova. W tym względzie sąd odsyłający wskazał, że wskutek wejścia w życie – w dniu 15 września 2015 r. – ustawy o zarządzaniu masową imigracją sądy administracyjne utraciły kompetencję do zmiany decyzji administracyjnych dotyczących udzielania ochrony międzynarodowej. Zdaniem sądu odsyłającego wspomniane przepisy skutkowały pozbawieniem osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej skutecznego środka prawnego przed sądem. W rezultacie od chwili złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w grudniu 2013 r. sytuacja prawna A. Torubarova, wskutek braku ostatecznej decyzji w przedmiocie tego wniosku, pozostawała niepewna, a on sam nie posiadał jakiegokolwiek statusu na terytorium Węgier.

Ustosunkowując się do pytania prejudycjalnego, TSUE wywiódł w pierwszej kolejności, że niezależnie od wspomnianego zakresu uznania państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania art. 47 karty, zapewniającego każdej osobie, której prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem¹⁰. Cechy środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 46 dyrektywy 2013/32¹¹, muszą być zatem określone zgodnie z art. 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej¹².

Po drugie, Trybunał podkreślił, że art. 47 karty samoistnie, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii

¹⁰ Zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej z dnia 26 czerwca 2013 r., Dz. Urz. UE L 180, s. 60, dalej w skrócie: dyrektywa 2013/32.

¹² Zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 31; z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 114.

lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać¹³.

W trzeciej kolejności – według Trybunału – prawo do skutecznego środka prawnego byłoby iluzoryczne, gdyby porządek prawny państwa członkowskiego dopuszczał możliwość, by prawomocne i wiążące orzeczenie sądu pozostawało bezskuteczne (*effet utile*) ze szkodą dla danej strony¹⁴.

W tych okolicznościach TSUE stwierdził, że niezgodne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelkie praktyki ustawodawcze, administracyjne lub sądowe powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, do którego właściwości należy jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do odstąpienia od stosowania krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie zapewnieniu pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii, takich jak art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 karty¹⁵.

W związku z tym w celu zagwarantowania osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 47 karty i zgodnie z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TSUE sąd krajowy, przed którym toczy się postępowanie, jest zobowiązany do zmiany decyzji organu administracyjnego lub quasi-sądowego, w tym wypadku urzędu imigracyjnego, niezgodnej z jego poprzednim wyrokiem oraz zastąpienia tej decyzji własnym rozstrzygnięciem w przedmiocie wniosku zainteresowanego o udzielenie ochrony międzynarodowej, w razie potrzeby poprzez odstąpienie od stosowania przepisu prawa krajowego, który zakazuje mu takiego działania¹⁶.

W rezultacie powyższego, jeżeli w niniejszej sprawie sąd odsyłający faktycznie zapewnił w wyroku z dnia 25 lutego 2017 r. pełne rozpatrzenie *ex nunc* „potrzeby zapewnienia A. Torubarovi ochrony międzynarodowej” na podstawie dyrektywy 2011/95, w świetle wszystkich istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, w wyniku czego sąd ten orzekł, że taka ochrona powinna mu zostać przyznana, lecz jego orzeczenie zostało zignorowane przez urząd imigracyjny, przy czym sporna decyzja nie zawiera w tym względzie informacji

¹³ Wyrok TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 78.

¹⁴ Zob. podobnie wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile, C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 43.

¹⁵ Zob. podobnie wyroki Trybunału: wspomniany wyżej wyrok z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 22; wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 52–62.

¹⁶ Zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 5 czerwca 2014 r., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, pkt 62.

o ujawnieniu się owych okoliczności faktycznych wymagających przeprowadzenia nowej oceny, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego, to w takiej sytuacji sąd ten powinien na podstawie art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 karty zmienić przedmiotową decyzję, która nie jest zgodna z jego wyrokiem, i zastąpić tę decyzję własnym rozstrzygnięciem w przedmiocie ochrony międzynarodowej, której należy udzielić A. Torubarovi na podstawie dyrektywy 2011/95, poprzez odstąpienie od stosowania przepisów prawa krajowego, które co do zasady zakazują mu takiego działania¹⁷.

3. Skuteczna ochrona sądów administracyjnych w rozwiązaniach krajowych

Zaprezentowane orzeczenie, wydane we wspomnianym obszarze polityki azylowej i migracyjnej Unii, obrazuje w sposób wyrazisty wagę problemu konieczności zapewnienia jednostce przez sąd administracyjny skutecznej ochrony sądowej. Stąd szczególnie doniosła jest konieczność wyposażenia sądów administracyjnych w efektywne instrumenty urzeczywistnienia ochrony prawnej jednostek w tym obszarze.

W Europie wykształciły się różne modele orzekania przez sądy administracyjne w sprawach obejmujących kontrolę działalności administracji publicznej¹⁸. Ze względu na typy wyroków wydawanych przez sądy administracyjne wskazanych państw istnieje możliwość wyodrębnienia trzech grup systemów orzeczniczych. Pierwsza grupa obejmuje te państwa (zwłaszcza Szwajcarię¹⁹ i Austrię²⁰, a także Francję²¹), w których sądy administracyjne mają uprawnienie

¹⁷ Zob. analogicznie wyroki Trybunału: z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 79; z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in., C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 66.

¹⁸ Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 103; idem, *Europejskie modele sądownictwa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 4-5, s. 18; idem, [w:] idem (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 2-7; idem, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 380 i nast.; H. Izdebski, *Sądownictwo administracyjne w Europie*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 4, s. 133 i nast.; idem, A. Skoczylas, *Modele uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w Europie*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 10, s. 21 i nast.; P. Daniel, F. Geburczyk, *Merytoryczne orzekanie i kształtowanie aktów organów administracji publicznej przez sądy administracyjne – uwagi prawonoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2016, nr 1, s. 55 i nast.; P. Daniel, F. Geburczyk, P. Ostojki, [w:] W. Piątek (red.), *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 69, 81, 94, 116, 132, 152; K. Wysocka, *Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 1, s. 145 i nast.; K. Flisek, *Główne modele orzecznicze sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2018, nr 2, s. 125 i nast.; W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 1, s. 24 i nast.

¹⁹ Zob. ustawa związkowa o Federalnym Sądzie Administracyjnym (Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht) z dnia 17 czerwca 2005 r., SR 173.32, AS 2006 2197, <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2006/2197.pdf> [dostęp: 04.11.2019].

²⁰ Zob. cz. 8 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej (*Bundes-Verfassungsgesetz*) z dnia 1 października 1920 r., BGBl. I nr 194/1999 ze zm.; ustawa federalna o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (*Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte*), BGBl. I nr 33/2013 z dnia 13 lutego 2013 r. ze zm.; ustawa o Trybunale Administracyjnym (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*), BGBl. I nr 194/1999 z dnia 3 września 1999 r. ze zm.

²¹ Zob. Kodeks sądownictwa administracyjnego (*Code de justice administrative*), JORF nr 107 z dnia 7 maja 2000 r. ze zm.

– w szerszym bądź węższym zakresie – do zastępowania administracji publicznej w jej orzecznictwie. Innymi słowy, w tych systemach sądy administracyjne mogą wyrokować reformatoryjnie, nie wskazując organom administracji, jakie środki mają przedsięwziąć w celu zaniechania naruszeń prawa, lecz orzekając „za” lub „w miejsce” organów administracyjnych²². Przy czym – co należy podkreślić – wyroki reformatoryjne nie mogą być wydawane w przypadkach, gdy prawo przewiduje orzekanie w granicach uznania administracyjnego²³.

Druga grupa odnosi się do systemu prawnego, który nie przewiduje uprawnień do zastępowania administracji publicznej w jej orzecznictwie. Wśród systemów poddanych analizie takie rozwiązanie przewidują Polska oraz Niemcy²⁴. Prawo obowiązujące w tym ostatnim państwie – wśród różnorodnych rodzajów wyroków (wyroków „czysto” kasacyjnych, wyroków kasacyjnych z wydaniem wiążących wskazań, wyroków kasacyjnych z akcesoryjnym orzeczeniem merytorycznym, wyroków „czysto” merytorycznych, a także różnych odmian wyroków stwierdzających) – dopuszcza wyłącznie uchylenie albo nakazanie przez sąd podjęcia określonych działań albo zaniechań przez organy administracyjne, względnie stwierdzenie przez sąd określonych stanów prawnych, zastrzegając dla organów administracyjnych sprawowanie funkcji orzeczniczej w przestrzeni administracji publicznej²⁵. W przeciwieństwie do prawa niemieckiego prawo polskie dopuszcza orzekanie merytoryczne wyłącznie w wyjątkowych, nieskomplikowanych sytuacjach, w których istnieje jednoznaczny stan faktyczny i prawny²⁶. Wspólna dla obu systemów – choć uregulowana i wykorzystywana na gruncie prawa polskiego w znacznie uboższym zakresie niż w systemie niemieckim – jest instytucja nakazu sądowego, stanowiąca orzeczenie sądu nakazujące pewne działanie lub zapobiegające jego podjęciu²⁷.

²² Zob. R. Kiener, B. Rütsche, M. Kuhn, *Öffentliches Verfahrensrecht*, Zürich 2015, s. 365; D. Leeb, *Das Verfahren der (allgemeinen) Verwaltungsgerichte unter besonderer Berücksichtigung ihrer Kognitionsbefugnis*, [w:] A. Janko, D. Leeb (red.), *Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, Wien 2013, s. 98 i nast.; R. Thienle, *Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit-Novelle 2012*, „Schriftenreihe Niederösterreichische Juristische Gesellschaft” 2013, nr 116, s. 32; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Paris 1995, s. 172; S. Daël, *Contentieux administratif*, Paris 2006, s. 179.

²³ Zob. A. Kölz, I. Häner, M. Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zürich 2013, s. 404; J.-M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, t. 2, Paris 1984, s. 238 i nast.; K. Redeker, [w:] idem, J.-J. Oertzen (red.), *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, Stuttgart 2014, s. 779.

²⁴ Prawo o sądzie administracyjnym (*Verwaltungsgerichtsordnung*) z dnia 21 stycznia 1960 r., BGBl. I 686/1991 ze zm.; dalej w skrócie: VwGO.

²⁵ K. Redeker, [w:] idem, J.-J. Oertzen (red.), *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, Stuttgart 2014, s. 778 i nast.; W. Erbguth, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Baden-Baden 2013, s. 271; L.L. Hohenecker, *Grundzüge der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, [w:] *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*, Wien 2015, s. 116 i nast.

²⁶ Zob. W. Piątek, P. Ostojki, *Orzeczenie sądu administracyjnego jako podstawa odpowiedzialności administracji publicznej w Polsce i w Niemczech*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013, s. 98–103; P. Ostojki, *Kognicja oraz model orzeczniczy polskich sądów administracyjnych*, [w:] W. Piątek (red.), *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 157–164.

²⁷ Z. Kmiecik, *Idea unowocześnienia formuły jurysdykcji sądownictwa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 668.

Z kolei trzecia grupa systemów prawnych dotyczy systemu złożonego („mieszanego”), z generalnym uprawnieniem sądów do wydawania orzeczeń kasacyjnych i ewentualnie do nakazywania administracji (w drodze różnego rodzaju orzeczeń) podejmowania określonych działań lub zaniechań. W drodze wyjątku jednak, dysponując władzą dyskrecyjną, sąd może zastosować środek nadzwyczajny w postaci ukształtowania sytuacji prawnej strony, zastępując w tym względzie właściwy organ administracyjny. System taki obowiązuje w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej²⁸. W państwie tym sądy dysponują obszernymi i zróżnicowanymi kompetencjami orzecznymi w sprawach dotyczących legalności działania agencji, przy tym jednak zasadą *judicial review* jest to, że wobec braku materialnego uzasadnienia dla podjęcia innych działań sądy, wydając wyrok kasacyjny, nie dyktują agencjom metod, procedury oraz czasu realizacji działań w toku ponownego rozpoznania sprawy²⁹.

Należy dodać, że szczególną konstrukcją prawną w odniesieniu do wyroków oddalających skargi przyjmuje się w doktrynie szwajcarskiej, w której powszechnie uznaje się, iż również takie orzeczenia sądowe zastępują zaskarżone zarządzenia organów administracji, mimo że nie ingerują w ich treść. W tym wypadku sąd sporządza inne, prawidłowe uzasadnienie rozstrzygnięcia w tej sprawie (tzw. *Motivsubstitution*)³⁰.

Z perspektywy wykonania wyroków sądoadministracyjnych możliwe jest ich uporządkowanie również według trzech grup systemów orzecznictwa. W odniesieniu do pierwszej ze wspomnianych grup, w których dominuje orzecznictwo reformatoryjne, wykonanie wyroków orzekających co do istoty sprawy – w typowych sytuacjach, odpowiadających obowiązującemu prawu – dokonuje się w takim samym trybie jak wykonanie aktów administracyjnych (odpowiednio: zarządzeń albo innych aktów władczych administracji publicznej). W odniesieniu do drugiej grupy wyroków – kasacyjnych oraz merytorycznych, które nie zastępują orzeczeń administracji publicznej, ich wykonawcami są co do zasady organy administracji (agencje). Wykonanie klasycznych wyroków kasacyjnych polega na ponownym rozpoznaniu sprawy, w rezultacie którego organ administracyjny nie jest obowiązany do podjęcia określonej

²⁸ Zob. ustawa o postępowaniu administracyjnym (*Administrative Procedure Act*), pub.L. 79–404, 60 Stat. 237, z dnia 11 czerwca 1946 r.

²⁹ E. Gellhorn, R.M. Levin, *Administrative law*, St. Paul 2008, s. 307 i nast. oraz 392 i nast.; R. Pierce, *Administrative law*, New York 2012, s. 39 i nast. oraz 80 i nast.; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w Stanach Zjednoczonych*, „Glosa” 1999, nr 1, s. 1 i nast.

³⁰ Zob. wyroki Federalnego Sądu Administracyjnego (*Bundesverwaltungsgericht*): z dnia 18 stycznia 2013 r., C-4425/2011 oraz z dnia 20 listopada 2012 r., C-7511/2010, publ.: <https://entscheidsuche.ch> [dostęp: 04.11.2019].

czynności bądź aktu, a jedynie do zastosowania obowiązującego prawa (którego interpretację powinien odnaleźć przede wszystkim w wyroku sądowym). Inny rodzaj orzeczenia stanowi wyrok kasacyjny połączony z wiążącymi wskazaniami co do dalszego postępowania w sprawie (nakazem sądowym), którego wykonanie sprowadza się nade wszystko do uwzględnienia przez organ tych wskazań oraz oceny prawnej zawartej w treści wyroku. W wypadku gdy sąd, korzystając z kompetencji ustawowej, orzeknie – obok wyroku kasacyjnego albo w odrębnym wyroku merytorycznym – o obowiązku wykonania oznaczonego świadczenia, organ administracyjny urzeczywistnia treść wyroku albo poprzez podjęcie działania, albo poprzez zaniechanie określonych działań, względnie poprzez znoszenie stanu rzeczy wskazanego w rozstrzygnięciu sądowym³¹.

W systemach prawnych, w których zapadają orzeczenia kwalifikujące się do trzeciej grupy („mieszanej”), zasadą jest, iż sąd administracyjny nie przyjmuje sprawy do ostatecznego załatwienia, jednak w przypadku niepodporządkowania się przez organ (agencję) wyrokowi sądu administracyjnego za dopuszczalne uznaje się wydanie przez sąd orzeczenia kształtującego sytuację prawną jednostki. Tego typu uprawnienia orzecznicze – występujące w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej – powodują, że również sfera wykonania wyroku pozostaje niejednolita³². Z jednej strony wykonanie wyroku kasacyjnego powoduje konieczność podporządkowania się przez poszczególne organy (agencje) wytycznym sądu, z drugiej zaś strony wykonanie uprawnień lub obowiązków publicznoprawnych w kształcie określonym lub ustalonym w wyroku merytorycznym sprowadza się do znoszenia określonej sytuacji prawnej skarżącego, określonej wyrokiem sądu, co wiąże się z zaniechaniem lub podjęciem określonego działania je urzeczywistniającego.

4. Obawy przed wdrożeniem orzeczeń reformatoryjnych w polskiej doktrynie prawa

Z uwagi na dostrzegane w praktyce trudności związane z wykonaniem wyroku kasacyjnego, to znaczy ze skutecznym zobligowaniem organów administracji publicznej do podjęcia działania zgodnego z prawem – a tym samym zapewnieniem jednostkom prawa do skutecznej ochrony sądowej, w dalszym ciągu toczy się w Polsce dyskusja nad zmodyfikowaniem kompetencji orzecz-

³¹ P. Ostojki, *Wykonanie wyroku w sposób dobrowolny*, [w:] W. Piątek (red.), *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 113–115 oraz 164–166; W. Piątek, P. Ostojki, *Orzeczenie sądu administracyjnego jako podstawa odpowiedzialności administracji publicznej w Polsce i w Niemczech*, [w:] *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013, s. 104–109.

³² Zob. szerzej: P. Daniel, *Wykonanie wyroku w sposób dobrowolny*, [w:] W. Piątek (red.), *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 132–147.

nicznych sądów administracyjnych w kierunku wyposażenia sądów w ograniczone uprawnienia do merytorycznego rozstrzygnięcia rozpoznawanych spraw³³. Jednym z efektów tej dyskusji był nowelizacja ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zrealizowana mocą ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁴, na mocy których sądy wyposażone zostały w ograniczone uprawnienia do ostatecznego rozstrzygnięcia rozpoznawanych spraw (art. 145a § 3 w związku z § 1, art. 146 § 2, art. 149 § 1b oraz art. 154 § 2 p.p.s.a.). Tego rodzaju kompetencje mogą jednak znaleźć zastosowanie w wyjątkowych przypadkach, co wydaje się być dla zwolenników orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne rozwiązaniem niewystarczającym³⁵. W ocenie innych autorów, z punktu widzenia utrwalonego w Polsce rozumienia pojęcia „kontroli” działalności administracji publicznej mającego swoje umocowanie w art. 184 Konstytucji RP³⁶, dalsza modyfikacja uprawnień orzeczniczych polskich sądów administracyjnych, polegająca na poszerzeniu kompetencji reformatoryjnych, w aktualnych uwarunkowaniach konstytucyjnych nie jest już możliwa³⁷.

Należy zwrócić uwagę, że przyznając sądom administracyjnym ww. kompetencje, projektodawca uzasadnił to względami ekonomii procesowej oraz efektywności sądowej kontroli administracji publicznej³⁸. Podstawową bowiem słabością modelu *stricte* kasacyjnego jest wielokrotne rozpatrywanie tej samej sprawy na przemian przez organy administracji i sądy administracyjne różnych instancji bez jej ostatecznego, merytorycznego zakończenia. Stąd też, w celu zapewnienia pełniejszej i przede wszystkim efektywniejszej ochrony publicznych praw podmiotowych jednostek, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie elementów koncepcji silniejszego determinowania przez sąd administracyjny rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej³⁹.

Należy zwrócić uwagę, że w obliczu wciąż dynamicznie rozwijającej się w przestrzeni europejskiej doktryny ochrony praw człowieka (praw podstawowych jednostki) definiowanie w sposób autonomiczny pojęcia kontroli, o którym stanowi art. 184 Konstytucji RP, nie jest uzasadnione. Na gruncie

³³ Zob. P. Ostojki, W. Piątek, *Vollstreckung verwaltungsgerichtlicher Urteile (Erkenntnisse) in Polen und in Österreich*, „Zeitschrift der Verwaltungsgerichtsbarkeit” 2016, nr 5, s. 206–207.

³⁴ Dz.U. 2015 poz. 658.

³⁵ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 393–398.

³⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.

³⁷ W. Piątek, A. Skoczyła, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 1, s. 37.

³⁸ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 1633, publ.: <http://sejm.gov.pl>.

³⁹ W. Jakimowicz, *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Causus” 2017, nr 2, s. 6 i nast.

prawa unijnego funkcjonują regulacje, których realizacja wymaga wdrożenia przez sądy administracyjne gwarancji ochrony praw podstawowych poprzez reformatoryjne załatwienie sprawy. Przykładem takiej regulacji jest art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, który zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia skutecznego środka zaskarżenia przed sądem dla osób występujących o udzielnie ochrony międzynarodowej, zapewniającego pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i okoliczności prawnych. Z taką sytuacją mamy do czynienia na gruncie analizowanego wyroku. Podobne sytuacje zaistniały również na kanwie orzeczeń TSUE w sprawach: *Baszir Mohamed Ali Mahdi*, C-146/14⁴⁰, oraz *Lesoochranárske zoskupenie VLK przeciwko Obvodný úrad Trenčín*, C-243/15⁴¹. W doktrynie zauważono, że konieczność rozpoznania sprawy z uwzględnieniem zaistniałych okoliczności faktycznych powoduje obawy co do zgodności z prawem unijnym ograniczenia postępowania dowodowego przed sądem administracyjnym jedynie do uzupełniającego dowodu z dokumentu, jak stanowi o tym art. 106 § 3 p.p.s.a., oraz wydania rozstrzygnięcia o charakterze wyłącznie kasacyjnym⁴².

5. Wnioski

Przedstawione orzeczenie TSUE w sprawie *Alekszija Torubarova przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* obrazuje praktyczny wymiar dochodzenia przez jednostkę jej prawa podstawowego zagwarantowanego w art. 47 karty. Orzecznictwo TSUE w tym zakresie stabilizuje się, wskazując, iż w sprawach dotyczących ochrony praw człowieka sądy krajowe, jako sądy Unii, zobowiązane są do respektowania gwarancji prawa do skutecznego środka prawnego, nawet z pominięciem regulacji krajowej, która stałaby na przeszkodzie jej urzeczywistnieniu.

Przedstawione przykłady rozwiązań przyjętych w poszczególnych europejskich porządkach prawnych obrazują możliwość wyposażenia sądów administracyjnych w instrumenty zapewniające skuteczną ochronę sądowoadministracyjną praw podstawowych jednostki. Sytuacje, w których niezbędne jest przyjęcie dopuszczalności – i konieczności – zastąpienia decyzji organu administracji orzeczeniem sądu administracyjnego, wynikają w pierwszej kolejności z prawa pochodnego Unii. Jednak nawet jeśli unijne prawo pochodne takiej podstawy nie zawiera – a dotychczas trwające postępowanie

⁴⁰ ECLI:EU:C:2014:1320.

⁴¹ ECLI:EU:C:2016:838.

⁴² W. Piątek, *Pojęcie i znaczenie wykonania wyroku sądu administracyjnego*, [w:] idem (red.), *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 30.

administracyjne i sądowe nie doprowadziło do zagwarantowania jej praw podstawowych – sąd administracyjny powinien zmienić swoim orzeczeniem decyzję organu administracji, przywołując samoistną podstawę, jak stanowi w takim wypadku art. 47 karty.

W perspektywie polskiej powyższe oznacza przede wszystkim konieczność takiego rozumienia art. 184 w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji RP, by na wzór choćby przepisów art. 19 ust. 4 niemieckiej Ustawy Zasadniczej⁴³ oraz art. 113 VwGO rozumieć kontrolę sądową jako kontrolę realizującą postanowienia z art. 47 karty, w tym skuteczną ochronę sądową praw jednostki. W tym celu, w sytuacjach takich jak w opisanym orzeczeniu TSUE, niezbędne jest stworzenie podstawy do wydania przez polski sąd administracyjny wyroku reformatoryjnego – zastępującego akt administracyjny organu. Takie rozumienie wspomnianych przepisów konstytucyjnych wynika z jego „przyjaznej dla prawa europejskiego” wykładni Konstytucji RP⁴⁴. Innymi słowy, znaczenie pojęcia „kontroli działalności administracji publicznej”, sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz „inne sądy administracyjne”, determinowane być powinno treścią art. 47 karty oraz poszczególnych regulacji unijnego prawa pochodnego. W tej perspektywie aktualne stanowisko niektórych polskich badawczy, niedostrzegających podstawy do przyjęcia dopuszczalności wydawania przez polskie sądy administracyjne orzeczeń reformatoryjnych, jawi się jako nieuzasadnione.

De lege lata powyższa konkluzja oznacza, że obecny sądowoadministracyjny model kontroli nie odpowiada we wspomnianym zakresie – który nie gwarantuje bezpośrednio skutecznej ochrony sądowej jednostce – prawodawstwu unijnemu. Przepisy p.p.s.a. nie pozwalają bowiem sądowi administracyjnemu na zmianę aktu administracyjnego wydanego przez organ administracji publicznej. Nie pozwalają również na rozpoznanie sprawy z uwzględnieniem zaistniałych okoliczności faktycznych – po wydaniu aktu lub podjęciu czynności.

⁴³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland z dnia 23 maja 1949 r., BGBl. III nr 100-1, publ.: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf> [dostęp: 04.11.2019].

⁴⁴ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego m.in. z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03, OTK ZU 109 poz. 31.

**Effective judicial protection in the light of the judgement
of the CJEU of 29 July 2019, *Alekszij Torubarov vs. Bevándorlási
és Menekültügyi Hivatal*,
C-556/17¹**

Abstract

The article deals with the enforceability of the individual's guarantee of an effective remedy in administrative court proceedings, in accordance with Article 47 of the Charter. The text seeks to demonstrate the legitimacy of the position of the Court of Justice of the EU, which has taken the view that the considerations of protection of the individual's fundamental rights require, in a case such as the one at issue, that an administrative court of a Member State, irrespective of the existence of legal grounds in its national legislation, should deliver a decision amending a decision of a public administrative authority. Unlike most European legal systems, Polish law does not provide for the possibility of a reform ruling in such a case, while taking into account all the factual and legal circumstances of the case *ex nunc*.

Keywords: administrative judiciary, administrative court proceedings, European law, right to effective judicial protection, Charter of Fundamental Rights of the European Union, migration and asylum policy, asylum law

¹ECLI:EU:C:2019:626.

Główne problemy ochrony nieruchomości zabytkowych: zarys tematu

DOI: 10.5604/01.3001.0013.5918

Streszczenie

Celem rozważań zawartych w artykule jest z jednej strony wskazanie i krótka charakterystyka głównych – choć z oczywistych względów nie wszystkich – problemów dotyczących ochrony zabytków w Polsce w ogólności, zaś zabytków nieruchomych w szczególności, na tle ogólnej charakterystyki prawa ochrony dziedzictwa kultury. Problemy te zaczynają się już przy definicji przedmiotu ochrony, łączą się w sposób istotny z zagadnieniem interesu społecznego (określanego także często mianem interesu publicznego lub interesu wspólnego), zaś ogniskują się, w procesie stosowania prawa, w zagadnieniu za szerokiego zakresu władzy dyskrejonalnej organu ochrony zabytków. Z drugiej jednak strony, co jeszcze ważniejsze, celem jest tu wskazanie problemów, które muszą być wzięte pod uwagę przy planowaniu niezbędnych zmian prawa ochrony zabytków, w pierwszej kolejności ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, którą określa się często jako „konstytucję ochrony zabytków w Polsce”. Brak reakcji na negatywne zdarzenia, w tym podejmowania odpowiednich działań prawodawczych, ale także służących poprawie jakości stosowania prawa przez organy ochrony zabytków, będzie prowadziło do często nieodwracalnych i niepowetowanych zmian w zasobie składającym się na dziedzictwo narodowe

Słowa kluczowe: zabytki, zabytki nieruchome, nieruchomości zabytkowe, dobra kultury, dziedzictwo kultury, dziedzictwo narodowe, ochrona

1. Celem rozważań zawartych w artykule jest z jednej strony wskazanie i krótka charakterystyka głównych – choć z oczywistych względów nie wszystkich – problemów dotyczących ochrony zabytków w Polsce w ogólności, zaś zabytków nieruchomych w szczególności, na tle ogólnej charakterystyki prawa ochrony dziedzictwa kultury. Problemy te zaczynają się już przy definicji przedmiotu ochrony, łączą się w sposób istotny z zagadnieniem interesu społecznego (określanego także często mianem interesu publicznego lub interesu wspólnego), zaś ogniskują się, w procesie stosowania prawa, w zagadnieniu za szerokiego zakresu władzy dyskrejonalnej organu ochrony zabytków; przede wszystkim tym trzem sprawom poświęcę dalej uwagę. Z drugiej jednak strony, co jeszcze ważniejsze, celem jest tu wskazanie problemów, które muszą być wzięte pod uwagę przy planowaniu niezbędnych zmian prawa ochrony zabytków,

¹ Dr hab. nauk prawnych, profesor w Katedrze Teorii i Filozofii Państwa i Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, członek stowarzyszeń naukowych: Internationale Vereinigung für Rechts und Sozialphilosophie (IVR), International Law Association (ILA), International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), International Council of Museums (ICOM), a także członek Rady International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (ICCROM) na kadencję 2017–2021; dyrektor Centrum Studiów Azji Wschodniej Uniwersytetu Gdańskiego

w pierwszej kolejności ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. 2018 poz. 2067 ze zm.), którą określa się często jako „konstytucję ochrony zabytków w Polsce”.

Jednak artykuł niniejszy nie pretenduje do wyczerpującego zestawienia i omówienia wszystkich problemów stosowania prawa ochrony dziedzictwa kultury. Ma jedynie stanowić przyczynek do dyskusji nad stanem polskiego prawa ochrony zabytków. Wszystko bowiem zaczyna się od normy prawnej, której subsumpcja w pozytywistycznym modelu stosowania prawa czy dyskutowanie w modelu argumentacyjnym jest warunkiem właściwego radzenia sobie z kolejnymi występującymi stanami faktycznymi. A te często, przede wszystkim poprzez pojawiający się konflikt interesów, są niczym innym jak tzw. trudnymi przypadkami w prawie. Prawo może więc pomagać w osiągnięciu głównego i najważniejszego celu, którym jest ochrona dziedzictwa kultury, albo je utrudniać. Ze względu na charakter tych rozważań, nie jest tu uzasadnione wymienianie, co w literaturze krajowej, a tym bardziej zagranicznej już na ten temat napisano, bo tej jest dziś całkiem sporo – można tu podać przykład choćby opublikowanej dysertacji doktorskiej K. Zalasińskiej poświęconej ochronie zabytku nieruchomości czy też licznych prac nieodżałowanego śp. J. Pruszyńskiego oraz wielu innych autorów, zarówno dogmatyków, jak i teoretyków prawa. Takie właśnie postawienie sprawy umożliwia mi jednak fakt, że tytułową tematykę śledzę co najmniej od końca lat dziewięćdziesiątych. Pozwala mi to nie tyle znać odpowiedzi na wszystkie pytania, bo nikt ich nie zna, ile zabierać głos w sprawie. Za wszystkie niezbędne w takim tekście skróty i niedopowiedzenia z góry muszę przeprosić, obiecując jedynie, że ich rozwinięcie z całą pewnością będzie przedmiotem moich przyszłych, obszerniejszych rozważań.

2. W Polsce prawo ochrony zabytków ma długą tradycję, bowiem pierwszym źródłem prawa był tu już dekret Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury (Dz.Pr.P.P. nr 16 poz. 36)². Warto zwrócić uwagę na fakt, że był to akt normatywny stanowiący źródło powszechnie obowiązującego prawa wydany jeszcze przed datą, którą dziś świętujemy jako dzień odzyskania przez Polskę niepodległości. Co więcej, pierwsza polska regulacja z 1918 r., wówczas bardzo nowoczesna – wiele zawartych w niej idei, pomysłów, instytucji prawnych pozostaje aktualnych do dziś – statuuje nas jako państwo z dużym doświadczeniem legislacyjnym

² Zob. K. Zeidler, M. Marcinkowska (red.), *Dekret Rady Regencyjnej z 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury z komentarzem, czyli eseje o prawie ochrony dziedzictwa kultury*, Gdańsk 2017.

na polu ochrony zabytków, zwłaszcza że kolejne źródła prawa powszechnie obowiązującego system prawnej ochrony dziedzictwa kultury rozwijały³. Pamiętać przy tym należy, że dziś system prawnej ochrony dziedzictwa kultury tworzy nie tylko ustawa z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ale także szereg innych aktów prawodawczych, począwszy od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), przez umowy międzynarodowe, a także tzw. *soft law*, inne ustawy, liczne rozporządzenia będące aktami wykonawczymi do ustaw, aż po akty prawa miejscowego.

3. Pierwszą, a zarazem być może najtrudniejszą do rozwiązania sprawą jest kwestia właściwego zdefiniowania przedmiotu ochrony. I w tym właśnie punkcie zaczynają się i często również kończą najdonioślejsze spory prawne dotyczące ochrony zabytków. Zabytek ma swoją definicję legalną w art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w myśl której zabytkiem jest nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Definicja ta zostaje uszczegółowiona w art. 6 ustawy, gdzie znajdujemy definicję zabytku agregatową, czyli definicję przez wyliczenie, która bywa powszechnie mylona z tzw. słowniczkiem, który także jest zawarty w tej ustawie, właśnie w jej art. 3. Jest to wyliczenie otwarte, czyli w katalogu zabytków zostały tam wymienione najważniejsze rodzaje zabytków, choć nie wszystkie. Co do zabytków nieruchomych wymienionych w art. 6 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, znalazły się tam zabytki nieruchome będące w szczególności (czyli przede wszystkim, choć nie tylko): a) krajobrazami kulturowymi, b) układami urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi, c) dziełami architektury i budownictwa, d) dziełami budownictwa obronnego, e) obiektami techniki, a zwłaszcza kopalniami, hutami, elektrowniami i innymi zakładami przemysłowymi, f) cmentarzami, g) parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni, h) miejscami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

W art. 3 pkt 3 ustawy znajdujemy kategorię zabytku nieruchomego, czyli nieruchomości, jej części lub zespołu nieruchomości, o których mowa

³ Zob. w szczególności: rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. 1928 nr 29 poz. 265 ze zm.), ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (t.j. Dz.U. 1999 nr 98 poz. 1150 ze zm.).

w pkt 1; w art. 3 pkt 4 ustawy kategorię zabytku ruchomego, czyli rzeczy ruchomej, jej części lub zespołu rzeczy ruchomych, o których mowa w pkt 1 ustawy. Często uznaje się pojęcia „zabytek nieruchomy” i „nieruchomość zabytkowa” za pojęcia synonimiczne, choć w istocie rzeczy pojęcie zabytku nieruchomego jest szersze od pojęcia nieruchomości zabytkowej, bowiem ta obejmuje jedną daną nieruchomość, zaś zabytkiem nieruchomym może być przecież także zespół nieruchomości, czyli większa liczba nieruchomości zabytkowych. Ochronie przewidzianej w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami podlegają nie tylko pojedyncze zabytki nieruchome, ale całe obszary zabytkowe, takie jak: historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny, będący przestrzennym założeniem miejskim lub wiejskim, zawierającym zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowania zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg; historyczny zespół budowlany, będący powiązaną przestrzennie grupą budynków wyodrębnioną ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznym; krajobraz kulturowy, będący postrzeganą przez ludzi przestrzenią, zawierającą elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka.

Co godne uwagi, wpis do rejestru zabytków, stanowiącego podstawową formę ochrony zabytków, historycznego układu urbanistycznego, ruralistycznego lub historycznego zespołu budowlanego nie wyłącza możliwości wpisania do tego rejestru zabytków nieruchomych wchodzących w skład tych układów lub zespołu. Ochronie prawnej może też podlegać otoczenie zabytku, czyli teren wokół lub przy zabytku wyznaczony w decyzji o wpisie tego terenu do rejestru zabytków w celu ochrony wartości widokowych zabytku oraz jego ochrony przed szkodliwym oddziaływaniem czynników zewnętrznych. Warto tu dodać, że już we wskazanych wcześniej regulacjach przedwojennych zwracano uwagę na to, że ochronie powinien podlegać nie tylko „widok na zabytek”, ale także „widok z zabytku”.

Dodatkowo warto nadmienić, że w art. 3 pkt 4 znajdujemy definicję zabytku archeologicznego, który może być zarówno zabytkiem nieruchomym, jak i zabytkiem ruchomym. Ta szczególna kategoria zabytków, ze względu na ich specyfikę, doczekała się „wyjęcia przed nawias” i w wielu miejscach – specyficznych regulacji. W myśl ww. przepisu zabytkiem archeologicznym

jest zabytek nieruchomy, będący powierzchnią, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów, albo zabytek ruchomy, będący tym wytworem. Co bardzo istotne, a często uchodzące uwagi samych archeologów, aby uznać rzecz – tak nieruchomą, jak i ruchomą – za zabytek archeologiczny, najpierw należy uznać ją za zabytek *in genere*, aby następnie móc o nim orzec, że jest szczególną kategorią zabytku, w tym przypadku zabytkiem archeologicznym.

Jednak co najważniejsze, sama wyżej przywołana definicja zabytku z art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami dostarcza najwięcej problemów. Otóż aby przesądzić, że rzecz jest zabytkiem w rozumieniu prawa, muszą zostać spełnione wszystkie przesłanki wskazane w ustawie, w tej definicji konkretnie. Rozkładając więc tę definicję, należy w każdej konkretnie-indywidualnej sprawie orzec – aby uznać, że rzecz jest zabytkiem w rozumieniu prawnym – że jest ona: 1) nieruchomością lub rzeczą ruchomą, 2) będącą dziełem człowieka lub związaną z jego działalnością i 3) stanowiącą świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, 4) której zachowanie leży w interesie społecznym, 5) ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Ad 1) błędnie użył prawodawca alternatywy zwykłej „lub”, bowiem w systemie prawa polskiego mamy rozłączny podział na nieruchomości i ruchomości; winna więc być użyta alternatywa rozłączna „albo”.

Ad 2) zabytek musi stanowić wytwór kultury.

Ad 3) nie ma w ustawie ani daty, od której uznaje się rzecz za zabytek, ani wieku, który musi rzecz osiągnąć, a niedookreślony zwrot językowy „świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia”, który w procesie stosowania prawa podlega każdorazowo konkretyzacji.

Ad 4) kryterium „interesu społecznego” jest tu najistotniejsze i zarazem najbardziej kontrowersyjne; niemniej jednak, aby uznać rzecz za zabytek, niezbędne jest jego wykazanie.

Ad 5) odwołanie się do wartości skutkuje koniecznością wyjścia poza system prawa i sięgnięcia do wartościowania jako tej czynności intelektualnej, która pozwoli na uznanie rzeczy za szczególnie cenną i w konsekwencji godną objęcia jej ochroną prawną.

Powyższe prowadzi do prostego wniosku, że zabytek w rozumieniu słownikowym, w języku naturalnym, jest pojęciem o znacznie szerszym zakresie znaczeniowym niż zabytek w rozumieniu prawnym. Tym samym nie każda rzecz, o której skłonni byłibyśmy orzec, że jest zabytkiem w rozumieniu potocznym,

jest zabytkiem w rozumieniu prawnym. I tu właśnie rodzi się najczęstszy problem stosowania ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdy stosuje się ją do rzeczy będących może nawet zabytkami w potocznym tego słowa znaczeniu, ale niespełniającymi przesłanej definicji legalnej zabytku. Dotyczy to przede wszystkim właśnie wartości zabytku i kryterium interesu społecznego.

Jeśli dodamy do tego czynnik indywidualny, czyli fakt, że osoby zajmujące się prawną ochroną zabytków, przede wszystkim pracownicy administracji konserwatorskiej (tak rządowej centralnej i wojewódzkiej, jak i samorządowej), legitymują się bardzo różnym wykształceniem specjalistycznym, to okaże się, że na językowe rozumienie pojęcia „zabytku” nakładają się inne, które wynikają z ich przygotowania merytorycznego. Innymi słowy, gdy słowo „zabytek” słyszy i konceptualizuje: archeolog, architekt, urbanista, konserwator, historyk sztuki, historyk etc. – to każdy z nich ma na myśli inne desygnaty. Jeśli uwzględnić jeszcze spory doktrynalne w ramach każdej z tych dyscyplin i dziedzin wiedzy, sytuacja komplikuje się coraz bardziej. W efekcie skutkuje to odchodzeniem od definicji legalnej zabytku w procesie stosowania prawa nie tylko na rzecz potocznego rozumienia tego pojęcia, lecz często także na rzecz bardzo różnych rozumień specjalistycznych. A to jest oczywistym błędem popełnianym w procesie stosowania prawa.

W końcu należy nadmienić, że złożoności definicyjnej dopełnia posługiwanie się w licznych aktach prawodawczych innymi jeszcze pojęciami, jak: dziedzictwo narodowe, dziedzictwo kultury, dobro kultury etc.

4. Problemem, o którym także należy tu wspomnieć, choć dotyczy on bardziej zabytków ruchomych, jest brak synchronizacji i wynikające stąd sprzeczności pomiędzy prawem ochrony zabytków a innymi regulacjami, dotyczącymi: ochrony muzealiów, ochrony materiałów bibliotecznych, ochrony archiwaliów, ale także ochrony środowiska i przyrody, gospodarki nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego. We wszystkich tych punktach mogą pojawiać się sprzeczności w prawie, a także zdarza się, że występują luki w prawie. Warto dodać, że tematyce właściwej synchronizacji przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 1) przepisami dotyczącymi muzealiów, materiałów bibliotecznych i archiwaliów, a także z 2) prawem ochrony środowiska i prawem ochrony przyrody poświęcone były przygotowywane na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego odpowiednio dwie dysertacje doktorskie.

5. Formy ochrony zabytków można rozumieć wąsko, czyli przyjmując zasadę *numerus clausus* z art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, albo szeroko jako wszelkie instytucje prawne służące ochronie zabytków⁴. Ustawowymi formami ochrony zabytków są: 1) wpis do rejestru zabytków, 2) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, 3) uznanie za pomnik historii, 4) utworzenie parku kulturowego oraz 5) ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Najbardziej kontrowersyjną formą ochrony zabytków jest tu wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa. Była to regulacja pisana w istocie rzeczy pod jeden obiekt, jakim jest obraz Leonarda da Vinci *Dama z łasiczką*, a to w ramach sporów go dotyczących. Spór ostatecznie zakończył się nabyciem całości kolekcji x. Czartoryskich przez Skarb Państwa, zaś ta forma ochrony zabytków pozostaje do dziś regulacją martwą.

Obok wyżej wskazanego katalogu form ochrony zabytków z art. 7 ustawy (formy ochrony *sensu stricto*) w ustawie uregulowano jeszcze wiele innych sposobów i rozwiązań prawnych oraz instytucji prawnych służących ochronie zabytków (formy ochrony *sensu largo*). Są to m.in.: ewidencja zabytków, programy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, zakaz wywozu zabytków za granicę, społeczna opieka nad zabytkami, administracyjne kary pieniężne, przestępstwa i wykroczenia przeciwko zabytkom.

6. Sama ochrona zabytków, której prawo jest tylko jednym z ważnych narzędzi, jest ze swojej natury multidyscyplinarna. Zaś zmagając się z konkretnym problemem praktycznym, konieczne jest równoczesne odwoływanie się do wielu regulacji rozrzuconych po systemie prawa, w tym także do regulacji ponadkrajowych – europejskich i międzynarodowych. Cechą nowoczesnej nauki w ogóle staje się interdyscyplinarność i konieczność współpracy przedstawicieli różnych nauk i dziedzin wiedzy, wobec niemożliwości samodzielnego rozwiązywania doniosłych problemów naukowych i, co równie ważne, praktycznych.

Prawo ochrony dziedzictwa kultury w Polsce ma status tzw. kompleksowej gałęzi prawa, wydzielonej ze względu na przedmiot ochrony, jakim jest dziedzictwo kultury, a także inne jeszcze kryteria. Ma ona charakter

⁴ Pisze o tym: E. Kowalska, *Własność zabytku a dyskrecyjnalna władza konserwatorska*, Gdańsk 2018.

interdyscyplinarny, czyli zawiera regulacje z zakresu prawa konstytucyjnego, prawa międzynarodowego, prawa administracyjnego, prawa karnego, prawa cywilnego etc. oraz opiera się na metodach regulacji charakterystycznych dla tych gałęzi prawa.

Szczególną cechą dyscypliny, jaką jest ochrona zabytków czy szerzej ochrona dziedzictwa kultury, jest właśnie multidyscyplinarność – jako coś więcej niż tylko interdyscyplinarność. Wychodzi ona bowiem znacznie poza zakres regulacji prawnej. Ta właśnie płaszczyzna działalności czerpie z wielu nauk i dziedzin wiedzy, a prawo jest tylko jednym z elementów, które służą ochronie dziedzictwa kultury i współkształtują system ochrony. Zajmując się działalnością mającą na celu chronienie dziedzictwa kultury, sięgnąć należy do dorobku m.in.: estetyki, historii sztuki, architektury i urbanistyki, archeologii i historii oraz archiwistyki, konserwatorstwa, nauk ścisłych (chemii, biologii) i zapewne wielu innych. Co więcej, w oparciu o te nauki i dziedziny wiedzy wydawane są decyzje administracyjne w procesie stosowania prawa, prawo zapewnia bowiem tylko warunki formalne do wydania takiej decyzji, a jej podstawy merytoryczne są ze swojej istoty całkowicie pozaprawne i odwołują się wprost do teorii konserwatorskiej.

7. W świetle poczynionych wcześniej uwag i ustaleń najistotniejszym problemem prawa ochrony dziedzictwa kultury jest immanentny spór wartości, którego ono dotyczy. Spór ten rzutuje w sposób bezpośredni nie tylko na prawa i obowiązki właścicieli lub posiadaczy zabytków, ale na cały system prawny, będący narzędziem mającym służyć ochronie ważnych idei, wartości i interesów. Otóż te rozważania, prawdopodobnie najdonioślejsze zarówno teoretycznie, jak i praktycznie, zacząć należy od sięgnięcia do regulacji konstytucyjnej. Nie sposób jednak na tym poprzestać, ponieważ wszystko to dotyczy codziennej praktyki stosowania prawa. Albowiem najważniejszym sporem, jaki toczy się w ramach prawa ochrony dziedzictwa kultury, jest ten, który L. Morawski określał mianem „liberalizm versus komunitaryzm”.

Otóż w niemal każdej sprawie dotyczącej zabytków, w tym i zabytków nieruchomych, konieczne staje się ważenie interesu indywidualnego z interesem wspólnym. Choć zastrzec przy tym należy, że kolizja interesów może dotyczyć także kolizji różnych interesów publicznych, gdy trzeba dokonać wyboru między ochroną zabytku a na przykład bezpieczeństwem państwa lub obywateli bądź możliwością realizacji ważnej inwestycji publicznej. Podział ról jest tu jednak

zazwyczaj dość stabilny – interes indywidualny realizuje właściciel lub posiadacz zabytków, gdy na straży interesu wspólnego winien stać konserwator zabytków. Najważniejsze w tym jest dyskursywne poszukiwanie rozwiązań kompromisowych, tak aby przy uwzględnianiu w możliwie maksymalnym zakresie interesu indywidualnego chronić zarazem interes społeczny, czyli zwyczajnie chronić zabytki. Nie jest to jednak zadanie łatwe, każdorazowo bowiem sprowadzać się winno do poszukiwania tzw. złotego środka, o którym pisali i którego poszukiwanie postulowali tak Arystoteles, jak i Konfucjusz.

Ten wątek, dotyczący budowania „dyskursywnej administracji”, która będzie zdolna, cytując M. Bogusza: „uzgadniać interesy”, jest dziś w prawie ochrony zabytków najważniejszy. Celem działania organów ochrony zabytków winno być obecnie nie tylko wydawanie władczych rozstrzygnięć w modelu subordynacyjnym, ale przede wszystkim ważenie interesów indywidualnych i najważniejszych interesów wspólnych w myśl modelu koordynacyjnego, w połączeniu z zaufaniem do właścicieli lub posiadaczy zabytków.

8. Pozycja ustrojowo-kompetencyjna administracji ochrony zabytków stawia ją poza jakąkolwiek kontrolą, wobec czego dopiero sądy administracyjne stają się jedyną szansą na eliminowanie z obiegu prawnego wadliwych decyzji organów konserwatorskich. Otóż konserwator zabytków jawi się jako ten podmiot administracji publicznej, który ma bodaj najszerszy zakres władzy dyskrecyjnej, a ponadto władza ta ma swoje podstawy poza systemem prawa, w tym, co określa się ogólnikowo mianem teorii konserwatorskiej. Czyni to z niego „wszechwładnego gospodarza” postępowań administracyjnych dotyczących zabytków, którymi może niemal dowolnie władać. Ale przecież nie o hegemonię organów administracji ochrony zabytków winno dziś chodzić, a o mądre zarządzanie dziedzictwem kultury zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Często jest tak, że tzw. władza konserwatorska działa na korzyść zabytków, ich wartości, a tym samym dobra wspólnego. Często jednak dzieje się i tak, że jej działania – może i wbrew intencji urzędnika – prowadzą do uszkodzenia samym zabytkom, a także w konsekwencji nie tylko ich właścicielom i posiadaczom, ale właśnie interesowi społecznemu.

Niestety, jakże często spotykamy się z wertykalnym rozumieniem procedur administracyjnych i niczym nieograniczoną wszechwładzą organów administracji ochrony zabytków. A powinniśmy przecież dążyć do budowania dyskursywnej administracji w równej mierze służącej ochronie poszczególnych składników

dziedzictwa kultury, jak i dbającej o interesy uczestników postępowania, w tym samych właścicieli i posiadaczy zabytków. Szukać należy więc owego „złotego środka” pomiędzy ochroną wartości zabytków i ich jak najlepszym zachowaniem dla przyszłych pokoleń a ich współczesnym wykorzystaniem, wraz z akceptacją zmiany ich funkcji po to, aby mogły być użytkowane, a poprzez to odpowiednio chronione. I to właśnie – niekoniecznie daleko idące modyfikacje obowiązującego prawa – uważam za najważniejszą, bo systemową zmianę podejścia do praktyki ochrony zabytków. Hasłem na dziś jest więc – utrwalone w doktrynie m.in. dzięki pracom A. Tomaszewskiego czy K. Zalasińskiej – zarządzanie dziedzictwem rozumiane jako „zarządzanie zmianą”.

9. W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami znaleźć można wiele kwestii szczegółowych, które wymagają ingerencji prawodawcy. Dotyczy to tak zabytków nieruchomych, jak i zabytków ruchomych. Ich wnikliwa analiza przekracza ramy niniejszego artykułu, ale można wymienić całkiem palące kwestie, które należy poważnie rozważyć⁵. Wszystko to sprawia, że prawo ochrony zabytków czy, ujmując sprawę nawet szerzej, prawo ochrony dziedzictwa kultury trzeba traktować jako wymagającą nieustającej refleksji dziedzinę prawa, w ramach której konieczne jest ciągłe wprowadzanie korektur na bazie doświadczeń wynikających z kolejnych stanów faktycznych. Brak reakcji na negatywne zdarzenia, w tym podejmowania odpowiednich działań prawodawczych, ale także służących poprawie jakości stosowania prawa przez organy ochrony zabytków będzie prowadziło do często nieodwracalnych i niepowetowanych zmian w zasobie składającym się na dziedzictwo narodowe.

⁵ Zob. rozważania autorów w związku z dziesięcioleciem obowiązywania ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: K. Zeidler (red.), *Prawo ochrony zabytków*, Warszawa-Gdańsk 2014.

Main issues related to the protection of historic real estate: topic outline

Abstract

The aim of the article is on the one hand to indicate and briefly characterise the main – although for obvious reasons not all – problems concerning the protection of historical monuments in Poland in general, and real estate monuments in particular, against the background of the general description of the cultural heritage protection law. These problems are already present when trying to define the object of protection; they are substantially related to the issue of social interest (often referred to as public interest or common interest) and come out in full light, in the process of applying the law, when dealing with the issue of too wide a scope of discretionary power of the historic monuments protection authority. On the other hand, and even more importantly, the aim here is to indicate the problems that must be taken into account when planning the necessary changes to the law on the protection of historical monuments, first of all the Act on the Protection and Care of Historical Monuments of 23 July 2003, which is often referred to as the „constitution for the protection of historical monuments in Poland”.

Lack of reaction to negative events, including undertaking appropriate legislative actions, but also those aimed at improving the quality of law application by institutions for the protection of historical monuments, will often lead to irreversible and irreparable changes in the Polish national heritage.

Keywords: cultural property, cultural heritage, national heritage, protection

Artur Grajewski¹ i Paweł Dzienis²

Ochrona praw lokatorów a wykonanie postanowienia o przysądzeniu własności

DOI: 10.5604/01.3001.0013.5919

Streszczenie

Zakup lokalu na licytacji jako nabycie pierwotne korzysta z uproszczonego trybu wprowadzenia w posiadanie i opróżnienia go bez konieczności występowania z odrębnym pozwem o eksmisję. Z drugiej jednak strony jest dłużnik będący lokatorem. Sytuacja ta wymaga zbadania, czy prawa obu stron są chronione w należyty sposób. Autorzy poszukują odpowiedzi na pytanie, czy dłużnikowi posiadającemu status lokatora przysługuje ochrona przewidziana w ustawie o ochronie praw lokatorów i czy posiada on skuteczne narzędzie do jej realizacji. Podejmują też próbę oceny, czy poziom ochrony udzielonej dłużnikom zlicytowanych lokali przyznany w art. 1046 § 4 k.p.c. jest wystarczający.

Na aktualność problemu wskazują i do pogłębionej refleksji skłaniają: obserwacja praktyki, prolokatorska wykładnia art. 791 § 3 k.p.c. zaprezentowana przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 8 grudnia 2017 r., III CZP 75/17, a także nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów z dniem 21 kwietnia 2019 r. oraz projekt zmian u.o.p.l. przygotowany przez Sejmową Komisję Petycji.

Autorzy przeprowadzają wykładnię językową, systemową i celowościową regulacji tworzącej art. 791, 999, 1046 k.p.c. oraz art. 14 i 35 u.o.p.l. Dokonują krytycznej analizy ww. uchwały SN oraz analizują inne wypowiedzi judykatury, w tym sądów powszechnych, i doktryny powstałe na kanwie tego problemu. Wynikiem przeprowadzonych badań są propozycje *de lege ferenda*, które mają zachęcić do dalszej refleksji i dyskusji nad pytaniem o potrzebę zmian.

Słowa kluczowe: ochrona praw lokatorów, przysądzenie własności, lokal socjalny, wprowadzenie w posiadanie i opróżnienie nieruchomości, eksmisja, licytacja nieruchomości

Wstęp

W wyniku nabycia prawa do lokalu mieszkalnego na licytacji publicznej w toku postępowania egzekucyjnego niejednokrotnie dochodzi do kolizji prawa nabywcy i praw lokatora. Ta forma nabycia prawa do lokalu mieszkalnego wiąże się dla nabywcy z ryzykiem zaistnienia utrudnień w wejściu w posiadanie przedmiotowego lokum. Dostrzegając je, jak również mając na uwadze zasadę szybkości postępowania egzekucyjnego, ustawodawca wprowadził uproszczoną procedurę wykonywania prawomocnych postanowień o przysądzeniu własności w art. 999 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego³. Z drugiej jednak strony

¹ A. Grajewski – Sędzia Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie, zastępca dyrektora Departamentu Legislacyjnego Prawa Cywilnego w Ministerstwie Sprawiedliwości, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, autor publikacji z prawa cywilnego.

² Dr Paweł Dzienis – doktor nauk prawnych, sędzia i wiceprezes Sądu Rejonowego w Białymstoku, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, autor publikacji z prawa cywilnego.

³ Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2018 poz. 155 t.j. ze zm.), dalej w skrócie: k.p.c.

taki sposób wykonywania postanowienia o przysądzeniu własności powoduje, że dłużnik będący lokatorem nie może na tym etapie realizować prawa do lokalu socjalnego. Rozwiązanie tego konfliktu praw wymaga wyważenia sprzecznych interesów nabywców i lokatorów. Jest to problem o wysokim znaczeniu praktycznym, zwłaszcza przy wzrastającym zadłużeniu i skorelowanej z nim liczby licytacji spółdzielczych własnościowych praw do lokali⁴. Celem artykułu jest poszukiwanie takich rozwiązań, które pozwolą na realizację praw obu tych grup, a przynajmniej doprowadzą do zadowalającego kompromisu. Impulsem do ich podjęcia oprócz obserwacji praktyki jest również uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2017 r., III CZP 75/17⁵, w której to dopuszczona została możliwość ustalenia prawa do lokalu socjalnego lokatora zajmującego sprzedany na licytacji lokal w trybie powództwa statuowanego art. 189 k.p.c. Pojawiają się zatem podstawowe pytania, czy w przypadku sprzedaży mieszkania na licytacji lokatorowi przysługuje prawo do lokalu socjalnego, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy ma on skuteczne narzędzie do ochrony swoich praw.

Istota postanowienia o przysądzeniu własności

Sąd wydaje postanowienie o przysądzeniu własności po uprawomocnieniu się przybicia i wykonaniu przez nabywcę warunków licytacyjnych lub postanowienia o ustaleniu ceny nabycia i wpłaceniu całej ceny przez Skarb Państwa (art. 998 § 1 k.p.c.). W postanowieniu o przysądzeniu własności nieruchomości sąd stwierdza, czy cała cena nabycia została uiszczona albo czy na jej poczet zaliczona została wierzytelność nabywcy lub innego wierzyciela, a także stwierdza obowiązek dłużnika wydania nieruchomości nabywcy oraz wydaje zarządzenie w przedmiocie utrzymania w mocy służebności (§ 229 Regulaminu urzędowania sądów powszechnych⁶). Z mocy zaś art. 17¹³ ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych⁷ do egzekucji ze spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego stosuje się przepisy o egzekucji z nieruchomości. Prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności przenosi własność na nabywcę i jest tytułem do ujawnienia na rzecz nabywcy prawa własności w katastrze nieruchomości oraz przez wpis w księdze wieczystej lub przez złożenie

⁴ Wskazują na to też m.in. wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 lutego 2018 r. dotyczące zapewnienia ochrony przed bezdomnością osób, których dotyczy eksmisja na podstawie tytułu wykonawczego w postaci prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności.

⁵ Uchwała SN z dnia 8 grudnia 2017 r., III CZP 75/17, OSNC 2018/9/87, Biul. SN 2017/12/6.

⁶ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz.U. poz. 1141, dalej w skrócie: r.u.s.p.

⁷ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz.U. 2018 poz. 145 t.j. ze zm., dalej w skrócie: u.s.m.

dokumentu do zbioru dokumentów. Prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności jest tytułem wykonawczym do wprowadzenia nabywcy w posiadanie nieruchomości i opróżnienia znajdujących się na tej nieruchomości pomieszczeń bez potrzeby nadania mu klauzuli wykonalności (art. 999 § 1 zd. 1 k.p.c.).

Nabycie to ma charakter konstytutywny i pierwotny (zob. art. 971 k.p.c. i art. 1000 § 1 k.p.c.). Do przejścia prawa własności nie stanowią przeszkody prawa osób trzecich, jeżeli nie zostały zgłoszone i wykazane stosownie do art. 953 § 1 pkt 6 k.p.c. Dlatego też nie ma znaczenia, czy ewentualnie nabywca pozostawał w złej wierze. Nabywca nie musi bowiem wykazywać następstwa prawnego po osobie wpisanej w księdze wieczystej jako właściciel⁸.

Zgodnie z § 1 art. 1000 k.p.c. z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o przysądzeniu własności wygasają wszelkie prawa i skutki ujawnienia praw i roszczeń osobistych ciężące na nieruchomości. Na miejsce tych praw powstaje prawo do zaspokojenia z ceny nabycia z pierwszeństwem przewidzianym w przepisach o podziale ceny uzyskanej z egzekucji. Należy uznać, że art. 1000 § 1 k.p.c. zawiera zasadę określającą skutki prawne nabycia nieruchomości w toku egzekucji w odniesieniu do praw i roszczeń ciężących na tej nieruchomości. Zasadą jest wygaśnięcie takich praw i roszczeń z chwilą przejścia prawa własności na nabywcę. Wyjątki od wskazanej zasady zawierają § 2 i 3 art. 1000 k.p.c.⁹

Z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o przysądzeniu własności nabywca wstępuje w prawa i obowiązki dłużnika wynikające ze stosunku najmu i dzierżawy stosownie do przepisów prawa normujących te stosunki w wypadku zbycia rzeczy wynajętej lub wydzierżawionej. W przypadku gdy umowa najmu lub dzierżawy nieruchomości zawarta była na czas oznaczony dłuższy niż dwa lata, nabywca może wypowiedzieć tę umowę w ciągu miesiąca od uprawomocnienia się postanowienia o przysądzeniu własności, z zachowaniem rocznego terminu wypowiedzenia, o ile umowa nie przewiduje terminu krótszego, chociażby umowa została zawarta z zachowaniem formy pisemnej i z datą pewną, a rzecz została najemcy lub dzierżawcy wydana (art. 1002 k.p.c.).

Wreszcie w myśl art. 1003 k.p.c. prawomocne postanowienie o przysądzeniu własności wraz z planem podziału sumy uzyskanej z egzekucji jest tytułem do wykreślenia w księdze wieczystej lub w zbiorze dokumentów wszelkich praw,

⁸ J. Jankowski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom II. Komentarz do art. 730–1217*, Warszawa 2019, nb. 4 do art. 999.

⁹ Tak SN w wyroku z dnia 15 lipca 2004 r., V CK 25/04, niepubl.

które według planu podziału wygasły. Na podstawie samego postanowienia o przysądzeniu własności wykreśla się wszystkie hipoteki obciążające nieruchomości, jeżeli w postanowieniu stwierdzono złożenie całej ceny nabycia na rachunek depozytowy Ministra Finansów.

Nowelą, która weszła w życie z dniem 3 maja 2012 r.¹⁰, ustawodawca w art. 999 § 1 k.p.c. dodał zdanie drugie, zgodnie z którym odpowiednio ma być stosowany art. 791 k.p.c. Jak wynika z uzasadnienia do projektu rzeczonyj ustawy, było to podyktowane nie względami na ochronę praw lokatora, a właśnie nabywcy. Jak wskazał projektodawca, wprowadzenie proponowanych rozwiązań jest uzasadnione potrzebą zapewnienia efektywności egzekucji z nieruchomości, w skład której wchodzi pomieszczenia mieszkalne. Obecna regulacja nie zapewnia skutecznego eksmitowania osób zajmujących takie pomieszczenia. Zniechęca to potencjalnych nabywców do nabywania nieruchomości w egzekucji¹¹. Tą samą nowelą zmieniono również treść art. 791 § 3 k.p.c., osiągając rezultat odmienny od wskazanego w uzasadnieniu do projektu, mianowicie wskazano, że przepisy § 1 i 2 o skutecznym *erga omnes* tytule wykonawczym nie wyłączają praw określonych w ustawie o ochronie lokatorów¹².

Prawo do lokalu socjalnego i tryb jego realizacji

Prawo do lokalu socjalnego nie ma charakteru bezwzględnego, aczkolwiek art. 75 Konstytucji RP¹³ stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Samą ochronę praw lokatorów określa ustawa (u.o.p.l.). Zgodnie z art. 14 u.o.p.l. w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (ust. 1). Jeżeli w wyroku orzeczono o uprawnieniu, o którym mowa w ust. 1, dwóch lub więcej osób, gmina jest obowiązana

¹⁰ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1381.

¹¹ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/4332>.

¹² Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. 2018 poz. 1234 t.j. ze zm., dalej w skrócie: u.o.p.l.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 poz. 78.483 ze zm., dalej w skrócie: Konstytucja.

zapewnić im najem socjalny co najmniej jednego lokalu (ust. 2). Sąd, badając z urzędu, czy zachodzą przesłanki zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, orzeka o uprawnieniu osób, o których mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokalu oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną (ust. 3). Jednocześnie sąd nie może orzec o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wobec: 1) kobiety w ciąży, 2) małoletniego, osoby niepełnosprawnej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 511 ze zm.) lub ubezwłasnowolnionego oraz osoby sprawującej nad nim opiekę i wspólnie z nim zamieszkałej, 3) obłożnie chorego, 4) emeryta lub rencisty spełniającego kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, 5) osoby posiadającej status bezrobotnego, 6) osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały – chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany lub ich sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie (ust. 4). Przepisu ust. 4 nie stosuje się do osób, które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z wyjątkiem osób, które były uprawnione do używania lokalu na podstawie stosunku prawnego nawiązanego ze spółdzielnią mieszkaniową albo z towarzystwem budownictwa społecznego (ust. 7). Orzekając o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu (ust. 6).

O uprawnieniu do najmu lokalu socjalnego lub braku takiego uprawnienia orzeka się tylko co do byłego lokatora. Lokatorem zaś zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. jest najemca lokalu lub osoba używająca lokalu na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Współlokatorem zaś jest lokator, któremu przysługuje tytuł prawny do używania lokalu wspólnie z innym lokatorem (por. art. 2 ust. 1 pkt 3 u.o.p.l.). W judykaturze przyjmuje się, że lokatorami są m.in. osoby, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokalu¹⁴ czy korzystające z nich na podstawie umowy użyczenia¹⁵.

Z powyższego wynika zatem bezspornie, że prawo do lokalu socjalnego skorelowane jest z obowiązkiem opuszczenia lokalu mieszkalnego zajmowanego dotychczas przez osobę, której przed utratą prawa do lokalu przysługiwał

¹⁴ Uchwała SN z dnia 13 czerwca 2003 r., III CZP 36/03, OSNC 2004/4/52, Uchwała SN z dnia 13 czerwca 2003 r., III CZP 40/03, OSNC 2004/6/89, por. też wyrok SN z dnia 26 lipca 2004 r., V CA 1/04, LEX nr 503242 co do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego.

¹⁵ Wyrok SN z dnia 22 kwietnia 2005 r., II CK 655/04, MoP 2005/10/479.

status lokatora. Ustawodawca zdecydował ponadto, że o takim uprawnieniu sąd orzeka w wyroku eksmisyjnym. Nie istnieje w chwili obecnej możliwość orzeczenia o prawie do lokalu socjalnego w postanowieniu o przysądzeniu własności prawa do lokalu nabytego w drodze licytacji publicznej¹⁶.

Sąd, orzekając w wyroku eksmisyjnym o prawie określonej osoby do najmu socjalnego, nakłada na gminę właściwą ze względu na położenie lokalu podlegającego opróżnieniu obowiązek złożenia tej osobie oferty zawarcia umowy najmu socjalnego. Sąd nie określa jednak treści stosunku najmu socjalnego i czasu trwania umowy. Treść oferty określi gmina, a treść stosunku najmu określą strony (gmina i osoba uprawniona wskazana w wyroku) w umowie, jeśli dojdzie do jej zawarcia. Jednocześnie wyrok sądu nie nakłada na osobę uprawnioną obowiązku przyjęcia oferty złożonej przez gminę i zawarcia umowy najmu. Uprawniony do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego może nie przyjąć oferty gminy, lecz nieprzyjęcie prawidłowej i skutecznie złożonej oferty gminy powoduje, że traci on uprawnienie do najmu lokalu przyznane mu w wyroku sądowym, ponieważ nie skorzystał ze złożonej mu oferty. Obowiązek gminy złożenia oferty najmu lokalu socjalnego uprawnionej osobie wygasa z upływem terminu związania gminy skutecznie złożoną ofertą¹⁷.

Ustawodawca nie przesądził – jak się wydaje – wprost, czy prawo do lokalu socjalnego przysługuje dłużnikom w przypadku zlicytowania należącego do nich prawa do lokalu. Za brakiem takiego uprawnienia przemawiałyby cztery argumenty. Po pierwsze – wyniki wykładni językowej art. 14 ust. 1 u.o.p.l. Po drugie – szybkość i skuteczność egzekucji. Po trzecie – ekwiwalentność postępowania egzekucyjnego, w którym licytowane prawo do lokalu zamieniane jest na środki pieniężne. Czwartym argumentem wskazującym na brak woli ustawodawcy poszerzenia uprawnień dłużników lokatorów zlicytowanych mieszkań jest kierunek zmian przepisów u.o.p.l. i poprzestanie na eksmisji do pomieszczenia tymczasowego. Ustawodawca, dokonując w ustawie z dnia 22 marca 2018 r.¹⁸ rewizji regulacji praw lokatorów, utrzymał dotychczasową tendencję w zakresie poziomu ochrony i dokonał korekty art. 1046 § 4 k.p.c.

Za tym, że prawo takie im jednak przysługuje, przemawia dyspozycja art. 999 § 1 zd. 2 k.p.c. w zw. z art. 791 § 3 k.p.c. w zw. z art. 14 u.o.p.l., o czym szerzej w dalszej części artykułu.

¹⁶Wyrok SN z dnia 19 listopada 2009 r., IV CSK 238/09, OSNC 2010/5/80.

¹⁷Wyrok SN z dnia 23 listopada 2012 r., I CSK 292/12, niepubl.

¹⁸Ustawa o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018 poz. 756, dalej w skrócie: ustawa o zmianie u.o.p.l., która weszła w życie w odniesieniu do zmian dotyczących u.o.p.l. i k.p.c. z dniem 21 kwietnia 2019 r.

Znaczenie regulacji z art. 35 u.o.p.l.

Osobie, o której mowa w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., przysługuje uprawnienie do lokalu socjalnego, jeżeli przed dniem wejścia w życie u.o.p.l. (10 lipca 2001 r.) została objęta orzeczeniem sądowym, chociażby nieprawomocnym, nakazującym opróżnienie lokalu lub ostateczną decyzją administracyjną, o której mowa w art. 34 u.o.p.l., a orzeczenie to lub decyzja nie zostały wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy (art. 35 ust. 1 u.o.p.l.). Na żądanie osoby, o której mowa w ust. 1, o uprawnieniu do lokalu socjalnego orzeka sąd w sprawie przeciwko gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Roszczenie to wygasa, jeżeli nie będzie dochodzone w ciągu sześciu miesięcy od zawiadomienia uprawnionego przez komornika lub organ, o którym mowa w art. 34, o przysługującym uprawnieniu. Przepis art. 14 ust. 6 stosuje się odpowiednio (art. 35 ust. 2 u.o.p.l.). Jest to zatem samoistna podstawa do wystąpienia z powództwem o ustalenie prawa do lokalu socjalnego. W razie wytoczenia powództwa sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu zakończenia postępowania w sprawie o ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego (art. 35 ust. 5 u.o.p.l.).

W doktrynie zauważyć można spór wokół zakresu czasowego obowiązywania regulacji art. 35 u.o.p.l. Wyrażane są dwa przeciwstawne poglądy¹⁹. Pierwszy, oparty na wykładni językowej, wskazuje, że przepis ten ma charakter przejściowy, i jest to pogląd dominujący²⁰. Drugi zaś, odmienny, oparty na wykładni celowościowej, przyznaje mu charakter prawa pozytywnego²¹.

Bezspornie brzmienie przepisu nie pozostawia żadnych wątpliwości i pola do interpretacji, jakoby przepis ten mógł być stosowany do innych stanów faktycznych i osób, niż w nim *expressis verbis* wskazane. Nie może być zatem podstawą do wytoczenia powództwa o ustalenie istnienia prawa do lokalu socjalnego przez osobę, wobec której nakazano opróżnienie zajmowanego przez nią lokalu po 10 lipca 2001 r.

¹⁹ P. Telenga [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom II. Art. 730-1217, LEX/el. 2018*, komentarz do art. 791 k.p.c., teza 4 i powołana tam literatura. Autor tego komentarza, podzielając stanowisko dominujące, wyraża jednocześnie pogląd, że „można mieć wątpliwość, czy – w przypadku gdy norma zawarta w przepisie (art. 35 ust. 4 u.o.p.l.) jest sformułowana jednoznacznie – można inny jej sens wywodzić za pomocą pozagramatycznych metod wykładni, w sytuacji gdy norma ta dotyczy podstawowych praw i wolności obywatelskich (por. art. 30 oraz 70 ust. 1 Konstytucji RP)”.

²⁰ Tak m.in. M. Mazurek, „Wydanie nieruchomości” jako obowiązek, którego może dotyczyć oświadczenie o poddaniu się egzekucji (art. 777 § 1 pkt 4 k.p.c.), oraz granice podmiotowe egzekucji dopuszczalnej w związku ze złożeniem takiego oświadczenia, PS 2015/3/128.

²¹ Tak m.in. M. Muliński, Czy w toku egzekucji prowadzonej na podstawie art. 1046 k.p.c. można usunąć z nieruchomości osoby niewymienione w tytule wykonawczym?, PPE 2003/9-10/62.

Ochrona dłużnika lokatora wynikająca z art. 791 § 3 k.p.c.

Obecne brzmienie art. 791 k.p.c. wskazuje, że tytuł wykonawczy nakazujący wydanie nieruchomości jest skuteczny także przeciwko każdemu, kto uzyskał władanie nad nieruchomością, statkiem lub pomieszczeniem po wszczęciu postępowania, w którym wydano tytuł egzekucyjny (§ 1), także przeciwko domownikom dłużnika, jego krewnym i innym osobom reprezentującym jego prawa (§ 2). Rozwiązanie to nie narusza praw lokatorów ani praw, które są skuteczne wobec wierzyciela (§ 3).

Z jednej strony ustawodawca w art. 791 § 3 k.p.c. odsyła eksmitowanego do powództwa przeciwegzekucyjnego, nie wskazując narzędzia do ochrony praw lokatora, na które również powołuje się w tym przepisie. Taka regulacja jawi się jako niepełna. Dotyczy jednak żywotnych interesów znacznej grupy osób pozbawianych przez to praw do mieszkania. Komornik zatem poucza jedynie o możliwości wytoczenia powództwa opozycyjnego, a w przypadku powoływania się na prawa lokatorów nie ma obowiązku udzielania żadnych pouczeń. Wydaje się, że nic nie stało na przeszkodzie uzupełnieniu treści tego przepisu dopełnieniem tego pouczenia o sposób realizacji ochrony praw lokatorów – wytoczenia powództwa o ustalenie prawa do lokalu socjalnego (zob. art. 35 ust. 4 pkt 1 u.o.p.l.).

Pomijając prawa skuteczne wobec wierzyciela, należy zatem przyjąć, że skoro ustawodawca zdecydował, że tytuł wykonawczy (a więc również postanowienie o przysądzeniu własności) uprawniający do egzekucji przeciwko dłużnikowi (§ 2 art. 791 k.p.c.) należy wykonywać w poszanowaniu dla praw określonych ustawą o ochronie praw lokatorów (§ 3 art. 791 k.p.c.), to skuteczne skorzystanie z tych uprawnień w toku postępowania egzekucyjnego jest możliwe tylko i wyłącznie poprzez powództwo w trybie art. 189 k.p.c. o ustalenie istnienia prawa do lokalu socjalnego przysługującego osobie, która ma być eksmitowana na podstawie postanowienia wydanego zgodnie z art. 999 § 1 k.p.c. Inna wykład dnia prowadziłyby bowiem do tego, że norma art. 791 § 3 k.p.c. byłaby normą pustą. Nie jest to jednak aż tak oczywiste, jak się wydaje na pierwszy rzut oka.

Propozycja rozwiązania konfliktu praw nabywców i lokatorów w judykaturze

Istniejąca regulacja prawna może być odczytywana przy przyjęciu dwóch wariantów. Po pierwsze – uznanie, że prawo do lokalu socjalnego może być przyznane *in concreto* tylko w wyroku nakazującym wydanie i opróżnienie

lokalu. Po drugie – przyjęcie możliwości ustalenia prawa do lokalu socjalnego w drodze powództwa o ustalenie z art. 189 k.p.c. Pierwsze z rozwiązań chroni jednak tylko prawa nabywców, pomijając sytuację lokatorów. Taka wykładnia restryktywna prowadzi do nadania priorytetu prawom nabywcy i pomija status lokatora. Jest to jednak pogląd dominujący w orzecznictwie²² i doktrynie²³. Drugi z nich znacznie osłabia szybkość i skuteczność egzekucji oraz wydaje się być rozstrzygnięciem *contra legem* wobec brzmienia art. 14 u.o.p.l. Jest to nowy kierunek wykładni, którą można określić mianem prolokatorskiej²⁴.

Został on zaprezentowany w uchwale z dnia 8 grudnia 2017 r., III CZP 75/17, w której Sąd Najwyższy, odpowiadając na zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Okręgowy w Krakowie, przyjął, że: „Dłużnik mający status lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (jedn. tekst Dz.U. z 2016, poz. 1610), przeciwko któremu zostało wszczęte postępowanie egzekucyjne o opróżnienie lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, prowadzone na podstawie tytułu wykonawczego określonego w art. 999 § 1 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 maja 2012 r., może dochodzić ustalenia prawa do lokalu socjalnego na podstawie art. 189 k.p.c.”.

O możliwości ustalenia prawa do lokalu socjalnego w odrębnym procesie wytoczonym na podstawie art. 189 k.p.c. przez osobę wskazaną w uchylonym art. 24 u.o.p.l. wypowiedział się SN w uzasadnieniu uchwały z dnia 17 czerwca 2003 r.²⁵

Dopuszczalność stosowania art. 189 k.p.c. w opisanej sytuacji budzi jednak wątpliwości z uwagi na treść art. 14 u.o.p.l. Ten ostatni przepis wskazuje jako tryb orzekania o tym uprawnieniu lokatora proces o eksmisję. *Verba legis* w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania

²² Jest ono m.in. konsekwencją przyjmowania za słuszne stanowiska wyrażonego na tle poprzedniej regulacji ochrony praw lokatorów przez SN w uchwale z 12 kwietnia 2001 r., III CZP 8/01, OSNC 2001/10/146, w myśl której: „O uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego (art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jedn. tekst: Dz.U. z 1998 r. nr 120, poz. 787 ze zm.) sąd może orzec tylko w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu”; zob. wyrok SO w Białymstoku z 20 listopada 2009 r., II Ca 749/2009, Lexis.pl nr 3878350, Lex 1294089, wydany w sprawie wszczętej przez powoda, przeciwko któremu toczyło się postępowanie egzekucyjne na podstawie przysądzenia własności, w którym *expressis verbis* stwierdzono, że: „W postępowaniu rozpoznawczym ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego może nastąpić tylko w dwóch przypadkach – określające przepisy art. 14 i art. 35 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów”; wyrok SR w Giżycku z dnia 8 czerwca 2018 r., I C 1393/17, LEX nr 2512852; wyrok SR w Goleniowie z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. akt I C 594/16, dostępny na portalu orzeczeń sądów powszechnych.

²³ K. Zdun-Załęska, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 14, teza 19;

²⁴ D. Przyczyna, *Ochrona osób niewymienionych w tytule wykonawczym przed eksmisją z lokalu mieszkalnego*, PPE 2016/3/4. Autor wskazuje, że: „Obrona osoby, która nie jest wymieniona w tytule wykonawczym jako dłużnik, musi się odbywać na dwóch płaszczyznach – w drodze skierowanego przeciwko wierzycielowi powództwa o ograniczenie wykonalności tytułu wykonawczego oraz w drodze skierowanego przeciwko gminie powództwa o ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego”.

²⁵ Uchwała SN z dnia 17 czerwca 2003 r., III CZP 41/03, OSNC 2004/7-8/105.

lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. *Argumentum a contrario* – poza tym postępowaniem nie jest to dopuszczalne. Należy jednak pamiętać, że prawo do lokalu socjalnego przysługuje z mocy ustawy, a orzeczenie sądu w tym zakresie ma charakter deklaratoryjny²⁶.

Istotnym argumentem jest również i ten, że ustawodawca chroni takie osoby przed bezdomnością w minimalnym stopniu poprzez regulację art. 1046 § 4 k.p.c. Nie jest zatem tak, że są one całkowicie pozbawione ochrony, tylko że nie jest ona równa ochronie lokatorów. I to właśnie kwestia oceny wystarczalności takiej ochrony jest zarzewiem powstałych wątpliwości.

O ile określenie wpływu wytoczenia powództwa o ustalenie na postępowanie egzekucyjne przy wykorzystaniu instytucji zabezpieczenia roszczenia przez zawieszenie postępowania egzekucyjnego nie budzi wątpliwości, to pojawia się pytanie o dalsze konsekwencje takiego rozstrzygnięcia, tj. czy ustalenie prawa do lokalu socjalnego w wyroku wydanym w trybie art. 189 k.p.c. wstrzymuje wykonanie postanowienia o przysądzeniu. Odpowiedź na to pytanie przy zastosowaniu wykładni językowej jest negatywna. Podstawę prawną do rozstrzygnięcia w tym przedmiocie stanowi art. 14 ust. 6 u.o.p.l., a więc dotyczy on wyroku eksmisyjnego, a nie wyroku ustalającego. Zatem dla pełnej skuteczności takiego orzeczenia konieczne byłoby zawarcie w nim nakazania wstrzymania wykonania orzeczenia eksmisyjnego do czasu złożenia uprawnionemu przez właściwą gminę oferty zawarcia umowy najmu socjalnego. Wobec braku podstawy prawnej do działania w tym przypadku przez sąd z urzędu (zob. art. 14 ust. 6 u.o.p.l.) i zakaz orzekania ponad żądanie (art. 321 § 1 k.p.c.) takie roszczenie powinno zostać sformułowane w pozwie o ustalenie prawa do lokalu socjalnego.

Sposobem rozwiązania istniejącego konfliktu wartości i interesów może być wystąpienie z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji czy podniesienie zarzutu w skardze konstytucyjnej w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji. Zapewnienie lokali socjalnych jest jednym z podstawowych obowiązków gmin. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do ochrony praw lokatorów, prawo do mieszkania związane jest z godnością człowieka. Ustrojodawca nadał godności człowieka znaczenie konstytucyjne i wiąże się ona m.in. z istnieniem pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie, oraz stworzeniem każdemu człowiekowi szans na pełny

²⁶ Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 1997 r., K 16/96, OTK 1997, Nr 1, poz. 5, pkt III.2 uzasadnienia.

rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym. Podstawą proponowanego pytania może być ustalenie, czy przepis art. 1046 § 4 k.p.c. w zakresie, w jakim przewiduje minimalną ochronę dłużnikowi eksmitowanemu ze zlicytowanego mieszkania, jest zgodny z standardem konstytucyjnym wynikającym z przyznanej ochrony w art. 30 (godność człowieka) i art. 75 (zapewnienie potrzeb mieszkaniowych, ochrona przed bezdomnością i ochrona prawa lokatorów) Konstytucji, a z punktu widzenia nabywcy również w art. 64 Konstytucji (ochrona własności), oraz czy przepis art. 14 ust. 1 u.o.p.l. w zakresie, w jakim ogranicza prawo do ustalenia uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego jedynie do wyroku nakazującego opróżnienie lokalu, a pomija wykonanie postanowienia o przysądzeniu własności, jest zgodny z tymi wzorcami konstytucyjnymi. Powołane instytucje mogłyby być zastosowane w sprawie z powództwa o ustalenie prawa do lokalu socjalnego na podstawie art. 189 k.p.c. lub skargi na czynności komornika w postępowaniu egzekucyjnym wprowadzenia w posiadanie na podstawie prawomocnego postanowienia o przysądzeniu własności.

Sąd Najwyższy w sprawie III CZP 9/19 w postanowieniu z dnia 14 czerwca 2019 r. odmówił podjęcia uchwały na następujące zagadnienie prawne Sądu Okręgowego we Wrocławiu: „Czy osobie mającej status lokatora w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (jedn. tekst Dz.U. z 2005 r. nr 31 poz. 266 ze zm.), objętej obowiązkiem opróżnienia lokalu mieszkalnego na podstawie postanowienia o przysądzeniu odrębnej własności lokalu, służy na podstawie art. 189 k.p.c. powództwo o ustalenie prawa do lokalu socjalnego, jeśli lokal objęty postanowieniem o przysądzeniu własności nie wchodzi w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, oraz czy w takim postępowaniu odpowiednie zastosowanie znajduje art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego?”. Byłoby ono okazją do poznania stanowiska Sądu Najwyższego, gdyby nie naruszenie przepisów postępowania przez sąd formułujący pytanie. Sąd drugiej instancji wydał postanowienie o przedstawieniu Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego na posiedzeniu niejawnym, podczas gdy może ono być wydane jedynie na rozprawie, która następnie podlega odroczeniu z tej przyczyny.

Konsekwencje uchwały Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2017 r., III CZP 75/17

Oceniając konsekwencje powołanej uchwały Sądu Najwyższego, uprzednio trzeba określić jej zakres podmiotowy i czasowy. Zwrócić należy uwagę, że nie dotyczy ona wszystkich dłużników tracących mieszkanie na skutek sprzedaży lokalu na licytacji w postępowaniu egzekucyjnym, ale jedynie takich, którzy posiadają status lokatora. Jest to powiązane z zakresem prawa do lokalu socjalnego. Bezsprzecznie lokatorem nie jest były właściciel lub współwłaściciel lokalu²⁷. Problem ten nie dotyczy zatem przypadków sprzedaży na licytacji nieruchomości stanowiących własność dłużnika. Jednak już np. małoletnie dzieci czy małżonek właściciela lokalu mieszkalnego, który utracił tytuł własności, są lokatorami²⁸. Jak wcześniej wskazano, za lokatora uznaje się osobę, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego.

Co zaś się tyczy zakresu czasowego analizowanego judykatu, to Sąd Najwyższy odniósł się do postępowań egzekucyjnych prowadzonych na podstawie tytułu wykonawczego określonego w art. 999 § 1 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym do 3 maja 2012 r., czyli przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw zmieniającej brzmienie art. 999 k.p.c. i art. 791 k.p.c. Niemniej jednak z uzasadnienia uchwały można wywieść, że tryb ustalenia prawa do lokalu socjalnego przy wykorzystaniu powództwa z art. 189 k.p.c. może być stosowany na tle obecnie obowiązującej regulacji. Zakres czasowy argumentacji Sądu Najwyższego jest zatem szerszy, niż wynika to z tezy uchwały. Różnica w porównywanych stanach prawnych wyraża się przede wszystkim w brzmieniu art. 791 k.p.c., a częścią wspólną jest brak narzędzia do realizacji ochrony praw lokatorów przy wykonywaniu postanowienia o przysądzeniu przedmiotu licytacji będącego lokalem. W obu przypadkach Sąd Najwyższy upatruje tego narzędzia w powództwie o ustalenie prawa do lokalu socjalnego na podstawie art. 189 k.p.c. Zdaniem Sądu Najwyższego zasadą jest, że w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym na podstawie art. 999 § 1 k.p.c. nie są wyłączone prawa przewidziane w ustawie o ochronie praw lokatorów. Zatem skoro praw tych nie może uwzględnić sąd w postępowaniu, w którym wydaje przysądzenie własności, oraz nie można ich uwzględnić w trybie określonym w art. 14 u.o.p.l., pozostaje powództwo o ustalenie przewidziane w art. 189 k.p.c.

²⁷ Postanowienie SN z dnia 3 czerwca 2011 r., III CSK 330/10, teza 4, niepubl.

²⁸ Uchwała SN z dnia 21 grudnia 2010 r., III CZP 109/10, OSNC 2011/9/94.

Wyniki wykładni językowej przeprowadzonej przez Sąd Najwyższy wskazują, że narzędzie to jest dopuszczalne na gruncie prawa pozytywnego. W świetle art. 791 § 3 k.p.c. rozróżnić należy dwie sytuacje. Pierwszą jest konieczność uwzględniania praw przewidzianych w ustawie o ochronie praw lokatorów. Drugą zaś – powoływanie się przez dłużnika na przysługujące mu prawa, skuteczne wobec wierzyciela. Tylko w drugiej sytuacji ustawodawca wskazuje narzędzie ochrony praw dłużnika, odsyłając do powództwa o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego określonego w art. 840 k.p.c. Nie może być ono podstawą obrony dłużnika powołującego się na prawo do lokalu socjalnego. Skutki uprawnienia do lokalu socjalnego przejawiają się w tym, że wierzyciel może skutecznie prowadzić egzekucję o opróżnienie lokalu dopiero po złożeniu przez gminę oferty lokalu socjalnego. Zdaniem Sądu Najwyższego taki dłużnik ma więc niewątpliwie interes prawny w tym, aby w sprawie o ustalenie uzyskać orzeczenie deklaratoryjne potwierdzające jego uprawnienie do lokalu socjalnego. W inny sposób niż przez wytoczenie powództwa przewidzianego w art. 189 k.p.c. nie może on wykazać swojego prawa do lokalu socjalnego. Konstatacja ta może budzić jednak wątpliwości wobec jednoznacznego trybu ustalania prawa do lokalu socjalnego określonego w art. 14 u.o.p.l. Pojawia się zatem pytanie, jaka jest relacja art. 14 u.o.p.l. do art. 189 k.p.c. i 791 § 3 k.p.c. Czy jest ona dopełniająca, czy wykluczająca? Na to, że brak jest podstaw do ustalenia prawa lokatora w drodze powództwa wytoczonego na podstawie art. 189 k.p.c., może wskazywać w płaszczyźnie procesowej kierunek nowelizacji regulacji chroniących prawa lokatorów. Wnioski są w tym aspekcie tożsame z wywiedzionymi wyżej przy analizie istnienia samego uprawnienia do lokalu. Ustawodawca stworzył podstawę prawną w art. 14 ust. 6a u.o.p.l. w brzmieniu od dnia 21 kwietnia 2018 r. do wystąpienia z powództwem o ustalenie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu w przypadku kwestionowania prawidłowości oferty, a po nadaniu klauzuli wykonalności wyrokowi eksmisyjnemu – powództwem o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego. Nadal brak jest takiego narzędzia w przypadku dłużnika lokatora zlicytowanego lokalu.

Nieodparte jest wrażenie, że znowu dochodzi do sytuacji podobnej jak w przypadku spraw reprivatyzacyjnych, że judykatura musi wypełniać niedostatki stanu prawnego.

Konsekwencje przyjętej przez Sąd Najwyższy wykładni są następujące:

- chroni ona prawa lokatorów, których mieszkania zostały nabyte na licytacji komorniczej. Niekoniecznie zatem jest to następstwo utraty lokalu na skutek nieuiszczenia należności czynszowych, ale

najczęściej będzie to realizacja zobowiązań mających inne źródła. Istotne jest również i to, że w wyniku licytacji uprawnienie dłużnika do władania lokalem zostaje spieniężone i uzyskane ze sprzedaży środki zostają przeznaczone na spłatę jego długów. Nie jest to bez znaczenia przy odczytywaniu intencji ustawodawcy, który rozróżnia dwie podstawy postępowań o opróżnienie lokalu, tj. wyrok eksmisyjny i postanowienie o przysądzeniu przedmiotu licytacji. Co więcej, w orzecznictwie przyjmuje się, że: „W sensie prawnym, utrata prawa do lokalu przez dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym postrzegana być powinna jako wybrany przez niego sposób zapłaty długu. Jakkolwiek postępowanie egzekucyjne jest oczywiście postępowaniem przymusowym, tym niemniej to od woli dłużnika zależy, czy zostanie ono wszczęte, czy też dobrowolnie uiści on dług”²⁹;

- sprawia, że ochrona praw lokatorów jest pełna bez względu na okoliczności i tryb postępowania, w jakich nastąpiła utrata prawa do lokalu;
- brak należytej ochrony praw lokatorów w postępowaniu egzekucyjnym naraża państwo na odpowiedzialność odszkodowawczą;
- osłabia szybkość i skuteczność egzekucji z nieruchomości. Ułatwienia we wprowadzeniu w posiadanie i opróżnieniu nieruchomości nabytej na licytacji w trybie art. 999 § 1 k.p.c. z pominięciem odrębnego postępowania o eksmisję niewątpliwie były zachętą do uczestnictwa w licytacji komorniczej. Uznanie prawa do wytoczenia powództwa o ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego dłużnika powoduje, że wejście w posiadanie nabytego lokalu będzie długotrwałe. Dłużnik, korzystając z powództwa z art. 189 k.p.c., będzie mógł je połączyć z wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia przez zawieszenie toczącego się postępowania egzekucyjnego o wprowadzenie w posiadanie na podstawie tytułu wykonawczego, o którym mowa w art. 999 § 1 k.p.c. Doliczyć należy do tego czas trwania procesu w pierwszej i drugiej instancji, a następnie wstrzymanie wykonania postanowienia o przysądzeniu do czasu zaferowania przez gminę lokalu socjalnego. Jest to sprzeczne z istotą pierwotnego nabycia własności na licytacji;
- może zniechęcić potencjalnych licytantów do nabywania nieruchomości na licytacji komorniczej, przez co wpłynie na stopień zaspokajania zobowiązań, a w dalszej perspektywie – na zdolność kredytową lokatorów;
- jest ona kolejnym etapem ewolucji rozszerzającej wykładnię regulacji prawa lokatora do lokalu socjalnego, zapoczątkowanej grupą orzeczeń dopuszczających rozstrzygnięcie o tym uprawnieniu w sprawach o podział majątku wspólnego, mimo że kończą się one nie wyrokiem eksmisyjnym, ale postanowieniem³⁰.

²⁹ Z uzasadnienia cytowanego wyroku SO w Białymstoku, II Ca 749/09.

³⁰ Uchwała SN z dnia 23 września 2004 r., III CZP 50/04, OSNC 2005/9/154.

Postulaty *de lege ferenda*

W przypadku uznania, że ustawodawca przyznaje jednak ochronę lokatorom zlicytowanych mieszkań w postaci prawa do lokali socjalnych, powinien dać temu wyraz wprost i stworzyć tryb realizacji tego uprawnienia. Nowelizacja u.o.p.l. dokonana przywołaną już ustawą z dnia 22 marca 2018 r. nie przyniosła z dniem 21 kwietnia 2019 r. rozwiązania badanego problemu. Został on jednak dostrzeżony przez sejmową Komisję Petycji, która 3 lipca 2019 r. wniosła do Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk sejmowy nr 3672). Stanowi to okazję do zaprezentowania stanowiska oceniającego projekt i do zgłoszenia postulatów *de lege ferenda*. Przede wszystkim nie ulega wątpliwości, że sam fakt interwencji ustawodawcy należy ocenić pozytywnie. Postulowana na wstępie potrzeba regulacji prawnej została potwierdzona, a wynika z rosnącej liczby dłużników, którzy nie są w należyty sposób chronieni.

W aktualnym stanie prawnym w postanowieniu o przysądzeniu własności wydawanym w trybie art. 999 § 1 k.p.c. bezsprzecznie brak jest możliwości orzekania o uprawnieniu do lokalu socjalnego osób zamieszkujących zlicytowany lokal mieszkalny³¹. Nie przewiduje takiego trybu również analizowany projekt. Rozwiązaniem w mniejszym stopniu wpływającym na szybkość egzekucji niż zaproponowane w projekcie powództwo o ustalenie mogłoby być wprowadzenie obowiązku ustalania prawa do najmu lokalu socjalnego z urzędu przy wydawaniu postanowienia o przysądzeniu lokalu. Wydaje się, że takie rozwiązanie byłoby najprostszym trybem ustalania prawa do lokalu socjalnego w toku postępowania egzekucyjnego. Odbychałoby się to w jednym postępowaniu i nie wpływałoby na jego przedłużenie. Zachodziłaby wówczas konieczność wezwania gminy do udziału w charakterze uczestnika postępowania. Postępowanie dowodowe zmierzające do ustalenia uprawnień sprowadza się do zgromadzenia odpowiednich dokumentów. Sąd nadzorujący egzekucję mógłby zgromadzić, jeszcze przed posiedzeniem, niezbędne informacje o statusie lokatora i jego domowników. Jest to rozwiązanie pośrednie, a korzyść czasowa polega na tym, że nie nakłada się na dłużnika konieczności występowania z odrębnym powództwem o ustalenie prawa do lokalu socjalnego. Skoro nabywca zwolniony jest z konieczności występowania z pozwem o wydanie, to dla zachowania równości stron dłużnik lokator mógłby być zwolniony z wszczynania odrębnej sprawy.

³¹ Por. powoływany już wyrok SN z dnia 19 listopada 2009 r., IV CSK 238/09, OSNC 2010/5/80, Biul. SN 2010/2/11, w którym stwierdzono wprost, że: „W postanowieniu o przysądzeniu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, wydanym w postępowaniu egzekucyjnym, sąd nie orzeka o uprawnieniu do lokalu socjalnego”.

Zmiana ta mogłaby być przeprowadzona przez nowelizację art. 14 ust. 1 u.o.p.l. przez wpisanie w zdaniu pierwszym zamiast słów: „W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu...” słów: „W orzeczeniu nakazującym opróżnienie lokalu...”. W przypadku tego postulatu rozstrzygnięcia wymaga jednak kwestia środka zaskarżenia takiego orzeczenia. Z uwagi na rozstrzyganą materię co do istoty sprawy należałoby przyjąć, że podlegałoby ono zaskarżeniu apelacją. Nowelizacją objęty powinien być zatem też przepis art. 998 § 2 k.p.c. regulujący środek zaskarżenia postanowienia w przedmiocie przysądzenia własności. Ponadto rozstrzygnięcie o uprawnieniu dłużnika do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu mógłby wydać jedynie sędzia, a nie referendarz sądowy. Taki dualizm kompetencji nie jest jednak obcy postępowaniu cywilnemu. Wprowadza go chociażby art. 166 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych³² w odniesieniu do nadzoru judykacyjnego nad komornikiem.

Z uwagi na podstawy utraty prawa do lokalu należałoby jednak rozważyć, czy w postępowaniu egzekucyjnym analizowane uprawnienie nie powinno być uwzględniane jedynie na zarzut dłużnika pouczonego przez organ egzekucyjny. Możliwe jest to przez wprowadzenie regulacji na wzór art. 35 u.o.p.l., tak aby nie było wątpliwości, że przepis ten ma znaczenie jedynie intertemporalne. Taki kierunek interwencji ustawodawcy wydaje się najnaturalniejszy z uwagi na sygnalizowane wyżej spory w doktrynie w odniesieniu do czasowego charakteru jej obowiązywania. Aktualnie przewiduje ona zarówno zawieszenie postępowania egzekucyjnego od chwili zawiadomienia dłużnika o prawie do wystąpienia z powództwem, jak i w razie wytoczenia powództwa nakazanie wstrzymania wykonania opróżnienia lokalu do czasu zakończenia postępowania w sprawie o ustalenie uprawnienia do lokalu socjalnego. Ponadto taka regulacja odpowiadałaby potrzebom wynikającym z niskiej świadomości prawnej eksmitowanych dłużników. Postulat ten mógłby być zrealizowany przez dodanie w u.o.p.l. np. art. 15a w brzmieniu: „1. Jeżeli w toku postępowania egzekucyjnego okaże się, że obowiązkiem opróżnienia lokalu objęta jest osoba, o której mowa w art. 14 ust. 4, a tytuł wykonawczy nie zawiera rozstrzygnięcia o przyznaniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, komornik:

1) zawiadamia tę osobę, że może wystąpić z powództwem o ustalenie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu w terminie miesiąca, jak również o możliwości złożenia wniosku o zabezpieczenie takiego powództwa poprzez zawieszenie postępowania egzekucyjnego;

³² Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. 2018 poz. 771 ze zm.).

- 2) wstrzymuje się względem tej osoby z czynnościami egzekucyjnymi;
- 3) zawiadamia prokuratora.

2. O uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu orzeka sąd w sprawie przeciwko gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu oraz wierzycielowi. Przepis art. 14 ust. 6 stosuje się odpowiednio”.

Wreszcie możliwy jest jeszcze trzeci z legislacyjnych sposobów rozwiązania problemu, a mianowicie nowelizacja samego art. 791 § 3 k.p.c. Dotychczasowe brzmienie: „Przepisy § 1 i 2 nie wyłączają praw określonych przepisami o ochronie lokatorów oraz praw, które są skuteczne wobec wierzyciela. Jeżeli dłużnik twierdzi, że przysługuje mu prawo skuteczne wobec wierzyciela, komornik wstrzyma się względem niego z czynnościami egzekucyjnymi, pouczając, że w terminie tygodnia może wytoczyć powództwo o pozbawienie w stosunku do niego tytułu wykonawczego wykonalności” można zmodyfikować w następujący sposób: „Przepisy § 1 i 2 nie wyłączają praw określonych przepisami o ochronie lokatorów oraz praw, które są skuteczne wobec wierzyciela. Jeżeli dłużnik twierdzi, że przysługuje mu uprawnienie do lokalu socjalnego oraz prawo skuteczne wobec wierzyciela, komornik wstrzyma się względem niego z czynnościami egzekucyjnymi, pouczając, że w terminie tygodnia może wytoczyć powództwo o ustalenie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo o pozbawienie w stosunku do niego tytułu wykonawczego wykonalności”.

W projekcie zmian u.o.p.l. zaproponowano stworzenie powództwa o ustalenie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wytaczanego przeciwko gminie z udziałem wierzyciela jako interwenienta ubocznego. Wydaje się, że sformułowane postulaty *de lege ferenda* bardziej odpowiadają specyfice postępowania egzekucyjnego i wpływają na jego szybkość przy jednoczesnej ochronie praw lokatora. Poza tymi uwagami warto zauważyć, że ciekawymi rozwiązaniami projektu są możliwość *ex officio* wstrzymania wykonania orzeczenia opróżnienia lokalu do czasu zakończenia postępowania w sprawie uprawnienia od zawarcia rzeczonyj umowy, a także swoista aktualizacja tego uprawnienia. Następowalaby ona z woli dłużnika w sytuacji, gdy w ciągu roku od nadania klauzuli wykonalności wyrokowi nakazującym opróżnienie lokalu nie został złożony wniosek o wszczęcie egzekucji, a okoliczności uzasadniające zawarcie takiej umowy nie istniały w chwili zamknięcia rozprawy o opróżnienie lokalu. Rozwiązania

te są niewątpliwie wyrazem tendencji do zwiększania ochrony lokatorów. Udzielenie zabezpieczenia z urzędu wpisuje się w tendencję zapoczątkowaną wprowadzeniem obowiązku uwzględniania przez sąd z urzędu upływu terminu przedawnienia w sporach z udziałem konsumentów.

Podsumowanie

Wprawdzie względy aksjologiczne przemawiają za uwzględnianiem praw lokatorów w postępowaniu egzekucyjnym, to z drugiej strony dyferencjacja istniejących rozwiązań w zakresie wydania nieruchomości również jest uzasadniona, jeśli spojrzy się na tryb pozbawienia uprawnienia do lokalu. W przypadku postępowania egzekucyjnego dłużnik pozbawiany jest wprawdzie prawa do lokalu, jednak otrzymuje swoisty ekwiwalent w postaci umorzenia zobowiązań w całości albo w części, czasem też zwrot nadwyżki z planu podziału. Takiej transformacji nie ma w przypadku wyroków eksmisyjnych, kiedy pozwany traci prawo do lokalu i nie uzyskuje nic w zamian.

Przyjąć należy, że dłużnikowi powinno jednak przysługiwać uprawnienie do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Sposób ustalenia tego prawa winien być jak najprostszy i nie wpływać na przedłużenie postępowania egzekucyjnego. Wydaje się, że takim postępowaniem powinien być nie proces o ustalenie uprawnienia, lecz postępowanie, w którym sąd wydaje postanowienie o przysądzeniu własności, będące przecież tytułem egzekucyjnym do opróżnienia lokalu.

W analizowanej kwestii na dwóch szalach postawione zostały konkurencyjne wartości. Na jednej z nich – prawa lokatorów, prawo do mieszkania i ochrona przed bezdomnością. Na drugiej – prawa nabywców lokali wraz z szybkością i skutecznością egzekucji. Zazwyczaj zadanie w postaci ważenia argumentów należy *in casu* do wymiaru sprawiedliwości, w tym przypadku jednak tylko wyraźna interwencja ustawodawcy jest w stanie co do zasady przesądzić, która z nich ma priorytet. Ustawodawca winien dostrzegać obie te wartości, przyznając im skuteczną ochronę. W aktualnym stanie prawnym wyraźnie chroni tylko drugą z nich, a pierwszą jedynie deklaruje. Zgłoszone postulaty legislacyjne wydają się być rozwiązaniem likwidującym te dylematy aksjologiczne.

Protection of occupants' rights vs. execution of the decision on adjudication of ownership

Abstract

The purchase of an apartment at an auction as an original acquisition benefits from a simplified procedure of taking possession of it and vacating it without the need to file a separate eviction suit. On the opposite side, however, there is a debtor who is an occupant of the apartment. This situation requires an inquiry into whether the rights of both parties are adequately protected. The authors seek an answer to the question whether a debtor who enjoys the status of an occupant is entitled to the protection provided for in the Act on the protection of occupants' rights and whether he or she can successfully implement such protection. Moreover, they attempt to assess whether the level of protection granted to the debtors of the auctioned apartments pursuant to Article 1046(4) of the Polish Code of Civil Procedure is sufficient.

The validity of the issue is indicated, and an in-depth analysis is prompted by: observation of real-life practices, the interpretation of Article 791(3) of the Polish Code of Civil Procedure in favour of occupants presented by the Supreme Court in its resolution of 8 December 2017, III CZP 75/17, as well as the amendment of the Act on the protection of occupants' rights as of 21 April 2019 and the draft of amendments to this Act prepared by the Parliamentary Committee on Petitions.

The authors conduct a linguistic, systemic and purposeful interpretation of the regulation creating Articles 791, 999, 1046 of the Polish Code of Civil Procedure and Articles 14 and 35 of the Act on the protection of occupants' rights. They conduct a critical analysis of the above mentioned resolution of the Supreme Court and analyse other judicature statements, including those of common courts and doctrines developed on the basis of this issue. The results of the research are *de lege ferenda* proposals, the aim of which is to encourage further reflection and discussion on the question whether changes are necessary.

Keywords: Protection of occupants' rights, adjudication of ownership, social housing, taking possession of real estate and vacating real estate, eviction, real estate auction

Wojciech Federczyk¹

Sytuacja prywatnych budynków mieszkalnych przejmowanych w przymusowy zarząd państwowy w okresie PRL

DOI: 10.5604/01.3001.0013.5920

Streszczenie

Jedną z konsekwencji zmian ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce po II wojnie światowej, było wprowadzenie administracyjnej formy udostępniania lokali mieszkalnych, niezależnie od tego, czyją stanowiły własność. Należy pamiętać, że w ustroju komunistycznym pierwszorzędne znaczenie miała własność państwowa czy też społeczna, a prywatna była ledwie tolerowana. Dlatego bez pozbawiania własności przejmowano wiele prywatnych budynków mieszkalnych w zarząd państwowy. Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza prawna oraz wskazanie konsekwencji prawnych i faktycznych dotyczących nieruchomości prywatnych, które zostały przejęte w zarząd państwowy. Pomimo upływu dwudziestu pięciu lat od uchYLENIA administracyjnoprawnych reguł najmu lokali i możliwości przejmowania budynków mieszkalnych w zarząd państwowy nadal część tak przejętych nieruchomości prywatnych jest zarządzanych przez gminy.

Słowa kluczowe: gospodarka mieszkaniowa, zarząd państwowy budynkami prywatnymi, prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia, ochrona własności

Wprowadzenie

Jednym z istotnych problemów społecznych, z jakimi polskie władze musiały się zmierzyć po zakończeniu II wojny światowej, był deficyt lokali mieszkalnych. Wynikał on z wielu czynników, m.in. z ogromnych strat wojennych i migracji ludności na dużą skalę, był też konsekwencją sytuacji przedwojennej, gdy znaczna część społeczeństwa nie posiadała własnego mieszkania. Zgodnie z komunistycznym rozumieniem państwa i prawa w miejsce ochrony lokatora związanej z funkcjonowaniem umowy najmu jako podstawy korzystania z cudzego lokalu, która była rozwijana w dwudziestolecie międzywojennym², wprowadzono rozwiązania administracyjnoprawne, których podstawą był urzędowy przydział lokali lub ich części, niezależnie od rodzaju własności.

Ze względów ideologicznych nie tylko nie szanowano własności prywatnej, ale wręcz starano się doprowadzić do eliminacji tzw. kamieniczników³.

¹ Dr nauk prawnych, dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego, adiunkt w Katedrze Nauki Administracji i Ochrony Środowiska WPIA UKSW, adwokat, uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, współpracownik serwisu samorządowego Wolters Kluwer Polska.

² W. Federczyk, *Wybrane problemy ochrony praw lokatora i gospodarki mieszkaniowej gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 4, s. 31 i nast.

³ M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 101.

W niektórych przypadkach ustawodawca decydował się na przejęcie własności nieruchomości prywatnych, czego przykładem jest dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na terenie m.st. Warszawy⁴.

Co do zasady jednak bez odebrania własności znoszono swobodę korzystania właścicieli zabudowanych nieruchomości z lokali mieszkalnych, obciążając ich kosztami utrzymania budynków. W takiej sytuacji w wielu wypadkach nie byli oni zainteresowani zarządzaniem formalnie swoim majątkiem lub też nie mogli sprostać nałożonym obowiązkom. Budynki takie przejmowane były często w zarząd państwowy. Miał on charakter powierniczy, nie prowadził do odebrania własności. Odzyskanie zarządu było jednak związane z obowiązkiem rozliczenia kosztów i nakładów. Odbieranie możliwości zarządzania stanowiło często dodatkowy element szykan wobec właścicieli nieruchomości, oceny tej nie zmienia istnienie podstawy prawnej do takich działań.

Zasadnicza zmiana nastąpiła dopiero w 1994 r., gdy zlikwidowano administracyjną formę reglamentacji mieszkań w Polsce – ustawą z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych⁵ (dalej: u.n.l.id.m.). Chociaż ustawodawca przewidział rozwiązania służące odzyskiwaniu zarządu nad prywatnymi budynkami przejętymi w zarząd państwowy, to jednak nie doprowadziły one do likwidacji sprzecznego ze standardami państwa prawnego zarządu publicznego. Konieczna była specjalna regulacja – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze⁶. Jednakże nawet te unormowania nie doprowadziły do rozwiązania sytuacji, a więc zwrotu właścicielom zarządu ich nieruchomości. Po uchyleniu u.n.l.id.m. z dnia 10 lipca 2001 r. w systemie prawnym pozostało tylko unormowanie z art. 7 ustawy zmieniającej z 1997 r. Aktualnie pozostaje grupa budynków prywatnych, które nadal są administrowane przez gminy. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest m.in. okoliczność, że w analizowanej kategorii budynków wciąż zamieszkują najemcy zakwaterowani na podstawie decyzji administracyjnych, których umowa najmu podlega ochronie prawnej. A więc odbierając zarząd budynku, właściciel miał często nadal ograniczoną swobodę korzystania z lokali. Prowadziło to niejednokrotnie do trudnych sytuacji, w której właściciele albo nie odbierali zarządu, albo przejmując go, czasami starali się pozbyć lokatorów, nie respektując rozwiązań ochronnych przewidzianych w ustawodawstwie. Wymogi ustrojowe państwa demokratycznego nakazują władzom publicznym dbanie o własność

⁴ Dz.U. nr 50 poz. 279 ze zm.

⁵ Dz.U. nr 105 poz. 509 ze zm.

⁶ Dz.U. nr 111 poz. 723.

(art. 64 Konstytucji RP), jak również zapewnienie odpowiedniej ochrony lokatorom (art. 75 Konstytucji RP). Długotrwałe utrzymywanie stanu tymczasowego, jakim powinno być wyjątkowe dalsze prowadzenie zarządu nieruchomościami prywatnymi przez jednostki organizacyjne gminy, powoduje nawarstwianie się kolejnych trudności. Właściciele nie mogą dysponować swoimi nieruchomościami, a gminy nie mają możliwości dbania o nie w sposób należyty, ponieważ nie jest to zadanie z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Prezentacja i analiza wszystkich okoliczności dotyczących sytuacji budynków przejętych w zarząd państwowy wymaga osadzenia w kontekście prawnym administracyjnej formy reglamentacji najmu lokali oraz ich konsekwencji.

Sytuacja prawna prywatnych właścicieli domów w okresie PRL

Podstawową formą interwencji państwowej w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w Polsce po II wojnie światowej było wprowadzenie reglamentacji dostępu do lokali mieszkalnych, co powodowało, że to władze państwowe dysponowały swobodnie wszystkimi mieszkaniami, realizując założoną politykę. Pierwszym aktem prawnym regulującym kwestie najmu lokali był dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 7 września 1944 r. o komisjach mieszkaniowych⁷. Przydział mieszkań następował na podstawie orzeczenia komisji, które zostały utworzone w każdej gminie.

Kolejnym rozwiązaniem w zakresie najmu była publiczna gospodarka lokalami wprowadzona dekretem z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu⁸, początkowo wdrożona w siedmiu największych miastach w Polsce: Katowicach, Gdańsku, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu i Warszawie; natomiast w innych miastach i gminach miejskich – na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych na wniosek wojewódzkich rad narodowych⁹. Publiczna gospodarka lokalami została utrzymana także w ustawie z 30 stycznia 1959 r. Prawo lokalowe¹⁰.

Natomiast ustawa z 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe¹¹ w miejsce publicznej gospodarki lokalami wprowadziła szczególny tryb najmu. Konstrukcja ta zasadniczo nie różniła się od poprzednio przyjętej i opierała się na administracyjnym trybie przydziału lokali mieszkalnych niezależnie od formy ich

⁷ Dz.U. nr 4, poz. 18 ze zm.

⁸ Dz.U. 1946, nr 4, poz. 27 ze zm.

⁹ W 1963 r. były to 74 miasta powiatowe, 461 innych miast, 33 osiedla i 55 gromad – J. Prokopczuk, *Prawo lokalowe. Przepisy, orzecznictwo i wyjaśnienia*, Warszawa 1963, s. XXIII.

¹⁰ Dz.U. nr 10, poz. 59 ze zm.

¹¹ Dz.U. nr 14, poz. 84 ze zm.

własności, o ile w danej miejscowości występowały trudności w zaspokajaniu potrzeb lokalowych w drodze umów najmu.

Administracyjnoprawna reglamentacja najmu lokali została zniesiona dopiero w 1994 r. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. u.n.l.id.m.

Równoległe z decyzjami o zakwaterowaniu czy przydziale mieszkania wdrożona została uwarunkowana politycznie polityka czynszowa. Opłaty za korzystanie z lokalu miały charakter symboliczny, zostały wskazane na poziomie przedwojennym (z dnia 1 września 1939 r. – zgodnie z art. 12 dekretu o komisjach mieszkaniowych). Kolejnym aktem prawnym, który dotyczył tej problematyki, był dekret z dnia 28 lipca 1948 r. o najmie lokali¹². Określał on wysokość urzędowych stawek czynszu zależnych od wielkości miejscowości, położenia lokalu i jego wyposażenia. Różnicował także stawki czynszu dla poszczególnych grup najemców, w zależności od ich przynależności do określonych grup społecznych. Niemniej w żadnym ujęciu stawki te nie były wysokie¹³. Ustawodawca jednak zakładał, że czynsz będzie stanowił źródło pokrycia zarówno kosztów eksploatacji, jak i bieżących remontów (art. 10 ust. 1 dekretu o najmie lokali). Dodatkowym obciążeniem właścicieli były obowiązkowe wpłaty 35% lub 55% czynszu na państwowy Fundusz Gospodarki Mieszkaniowej, do tego podatek od nieruchomości – 25% czynszu. Biorąc pod uwagę konieczność poniesienia kosztów eksploatacyjnych, jakkolwiek zysk dla właściciela był tylko hipotetyczny¹⁴. Pomimo ewolucji przepisów o stawkach czynszu, kolejne regulacje prawne tego zagadnienia nie doprowadziły do ich urealnienia, skoro w 1994 r. pokrywały one ok. 30% kosztów eksploatacji lokali¹⁵.

Konsekwencją tak prowadzonej gospodarki mieszkaniowej było istotne ograniczenie prawa własności prywatnych właścicieli nieruchomości zabudowanych domami mieszkalnymi, którzy byli zmuszeni do udostępniania znacznej części lub całości swoich budynków lokatorom posiadającym stosowne decyzje o przydziale lokalu¹⁶. Przyjęte rozwiązanie pozwalało na skuteczne realizowanie polityki mieszkaniowej władz PRL i nie wymagało przeprowadzenia formalnej nacjonalizacji, chociaż faktyczne skutki takiej polityki były podobne¹⁷. Jak słu-

¹² Dz.U. nr 36, poz. 259 ze zm.

¹³ Szerzej: A. Fermus-Bobowiec, *Problem „kwaterunku” lokali mieszkalnych w ustawodawstwie i nauce Polski Ludowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, Seria: Administracja i Zarządzanie, 2015, nr 104, s. 54.

¹⁴ J. Gwiżdżomorski, „Najem” lokali jako problem kodyfikacyjny, „Państwo i Prawo” 1956, z. 4, s. 657 i n.

¹⁵ W. Federczyk, *Dysfunkcjonalność rozwiązań ustawowych w zakresie regulacji wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2011, nr 4, s. 217.

¹⁶ Na początku lat siedemdziesiątych XX w. lokale takie stanowiły 1/6 wszystkich mieszkań w miastach – S. Mizera, *Podstawy prawne i warunki przejmowania w zarząd państwowy prywatnych domów czynszowych*, „Palestra” 1977, 21/5, s. 48.

¹⁷ M. Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, op.cit., s. 103.

nie wskazano w piśmiennictwie, właściciele budynków mieszkalnych pozbawiono możliwości korzystania z rzeczy (nie jest to tylko kwestia administracyjnego przydziału lokalu, ale również braku wpływu na treść stosunku najmu i jego rozwiązanie), pobierania z niej pożytków, a nawet ograniczono swobodę rozporządzania nieruchomościami¹⁸.

Przejęcie zarządu, jakkolwiek miało w założeniu charakter tymczasowy i niesamodzielny (dzierżenie, a nie posiadanie w rozumieniu prawa cywilnego), stanowiło kolejny element ograniczenia własności. Dotyczyło bowiem nieruchomości zabudowanych domami mieszkalnymi, których właściciele nie tylko nie mogli korzystać z lokali, ale również zarządzać swoim majątkiem. Tak daleko idące ograniczenie w realiach państwa komunistycznego było równie dotkliwe jak wywłaszczenie czy inna forma nacjonalizacji, a do tego nawet nie wiązało się z jakąkolwiek rekompensatą czy odszkodowaniem, a więc naruszało istotę tego prawa, biorąc pod uwagę, że wśród klasycznej triady uprawnień właściciela wymienia się *ius possidendi* (uprawnienie do posiadania) i *ius utendi* (prawo używania)¹⁹.

Równocześnie na właścicielach ciążył szereg obowiązków związanych z utrzymaniem budynków w należyтым stanie, w tym zapewnienie sprawności urządzeń i instalacji technicznych, bieżące remonty i naprawy oraz remonty główne budynków i ich części²⁰.

Dodatkowo został w sposób szczegółowy określony nadzór nad prowadzonym przez właściciela zarządem – sprawowany nie tylko przez organy administracji państwowej, ale również przez organy samorządu mieszkańców (komitety blokowe, domowe lub osiedlowe). W ramach tego nadzoru można wskazać obowiązki o charakterze wręcz uwłaczającym godności, jak np. uzgodnienie z samorządem kwot należnych właścicielowi, który sam administruje swoim budynkiem i dba o czystość, albo przedstawianie rozliczeń wydatków z czynszu najmu wraz z rachunkami (§ 3 rozporządzenia Ministrów Gospodarki Komunalnej i Finansów z dnia 5 sierpnia 1965 r. w sprawie zarządu budynków sprawowanego przez wynajmujących nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej²¹).

Nadmierne obowiązki powodowały, że zasoby nieruchomości prywatnych ulegały degradacji, a z drugiej strony wielu właścicieli, nie mogąc sprostać obo-

¹⁸ S. Mizera, *Podstawy prawne...*, op.cit., s. 47.

¹⁹ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, [w:] *idem* (red.), *System Prawa Prywatnego*, tom 3, red. E. Gniewek, wyd. 3, Warszawa 2013, s. 380.

²⁰ Szerzej S. Mizera, *Podstawy prawne...*, op.cit., s. 48.

²¹ Dz.U. nr 35, poz. 226 ze zm.

wiązkom dbania o swój majątek i łożenia na niego, było pozbawianych zarządu nieruchomości lub z zarządu rezygnowało.

Przejmowanie zarządu budynków prywatnych

Przejmowanie budynków prywatnych w zarząd państwowy odbywało się na podstawie dwóch regulacji prawnych:

1. wydanego na podstawie art. 69 Prawa lokalowego z 1959 r. rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 9 czerwca 1959 r. w sprawie przejmowania budynków w zarząd państwowy²²;
2. art. 18 Prawa lokalowego z 1974 r. oraz wydanego na jego podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 5 października 1974 r. w sprawie przejmowania budynków niestanowiących własności jednostek gospodarki społecznej w zarząd terenowych organów administracji państwowej lub jednostek gospodarczych²³.

Oba unormowania były bardzo podobne, przejście zarządu było możliwe w trzech sytuacjach:

1. jeżeli zarząd budynku nie jest przez właściciela w ogóle sprawowany,
2. jeżeli właściciel nie sprawuje zarządu w sposób należyty,
3. jeżeli właściciel budynku wystąpi z wnioskiem o objęcie budynku w zarząd.

Kolejność przesłanek przejmowania zarządu jest nieprzypadkowa, ponieważ w szerszym zakresie przepisy te wykorzystywano do działania z urzędu, a nie na wniosek samych właścicieli.

Należy zwrócić uwagę, że w okresie obowiązywania rozporządzenia z 1959 r. przesłanki umożliwiające przejście zarządu nieruchomościami prywatnymi były określone tylko w tym akcie wykonawczym (§ 2). W kolejnym okresie zostały przeniesione do treści Prawa lokalowego z 1974 r., a więc nabrały rangi ustawowej. W realiach prawnych oraz faktycznych PRL nie miało to jednak istotnego znaczenia. Tak samo należy ocenić zmianę kolejności przesłanek ustanowienia zarządu. W rozporządzeniu z 1959 r. w pierwszej kolejności wskazano brak zarządu właściciela lub jego nienależyte wykonywanie, natomiast w Prawie lokalowym z 1974 r. pierwszą w kolejności przesłanką był wniosek właściciela.

W obu regulacjach formą prawną przejścia była decyzja administracyjna terenowych organów administracji państwowej odpowiedzialnych za gospodar-

²² Dz.U. nr 38 poz. 237 ze zm.

²³ Dz.U. nr 37 poz. 222.

kę mieszkaniową. W przypadku przejęcia z urzędu konieczne było uprzednie wezwanie właściciela do sprawowania zarządu w należyty sposób. Natomiast w przypadku wniosku właściciela podlegał on rozpatrzeniu i o ile został uznany za zasadny, skutkowało wydaniem stosownej decyzji (§ 6 rozporządzenia z 1959 r. oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia z 1974 r.). W piśmiennictwie wskazano hipotetyczny przykład, który dobrze obrazuje sposób realizacji omawianych przepisów. Jeśli wniosek właściciela był związany z niedoborem środków z najmu i koniecznością pokrywania części kosztów eksploatacji i remontów bieżących z innych dochodów właściciela (np. ze stosunku pracy), to motywacja taka nie była uznawana *a priori* za wystarczającą do przejęcia zarządu nad budynkiem²⁴.

Ze względu na opisane powyżej ograniczenia w uzyskaniu jakichkolwiek dochodów z najmu i jednocześnie obowiązki nałożone na właścicieli, często zdarzało się, że przesłanki przejęcia zarządu nieruchomości z urzędu były obiektywnie spełnione, szczególnie biorąc pod uwagę, że przepisy te nie określały okoliczności, które doprowadziły do niewłaściwego wykonywania zarządu.

W założeniu zarząd państwowy miał mieć charakter tymczasowy do czasu ustania przyczyn, dla których został ustanowiony. Pozostawiono to jednak uznaniu organu, co powodowało, że zwrot zarządu był wyjątkiem, a nie regułą. Warunkiem zwrotu zarządu było dokonanie przez właściciela rozliczenia i spłaty kosztów poniesionych w związku z prowadzeniem zarządu (§ 10 ust. 2 rozporządzenia z 1959 r.). Natomiast w rozporządzeniu z 1974 r. określono wyraźnie, jakie koszty podlegają rozliczeniu, a mianowicie napraw i modernizacji budynków oraz naliczonych podatków od nieruchomości i od lokali (§ 5 ust. 2). Oznaczało to, że pozostałe koszty obciążały działalność jednostki państwowej sprawującej zarząd.

Istotną kwestią był charakter prawny zarządu państwowego nad prywatnymi budynkami. Orzecznictwo sądowe wskazało, że zarząd taki nie mógł być uznawany za posiadanie nieruchomości w znaczeniu cywilnoprawnym. Stanowił emanację władczych uprawnień państwa, a nie wykonywanie cywilnoprawnych funkcji Skarbu Państwa jako podmiotu prawa cywilnego²⁵. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że „zarząd nie łączył się z władaniem nieruchomością »w charakterze właściciela«, lecz za właściciela lub dotychczasowego posiadacza. Władanie to nie przybierało więc nawet postaci posiadania zależnego, lecz dzierżenia”²⁶. Pomimo faktycznej trwałości zarządu państwowego do końca okresu admini-

²⁴ S. Mizera, *op. cit.*, s. 49.

²⁵ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 października 1997 r., II KKN 408/97; także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 1993 r., II CRN 43/93.

²⁶ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 października 2004 r., II CK 93/04.

stracyjnej gospodarki lokalami w zasobach prywatnych, wpływ nawet znacznego czasu nie powodował formalnej utraty prawa własności, np. z tytułu zasiedzenia. W tym znaczeniu przejęcie zarządu nie było środkiem do formalnej nacjonalizacji prywatnych nieruchomości mieszkaniowych.

Zniesienie podstaw prawnych publicznego zarządu budynków prywatnych

Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. u.n.l.id.m., tj. 12 listopada 1994 r., ustała możliwość przydzielania lokali w zasobach prywatnych w formie decyzji administracyjnej. Odpadła również podstawa prowadzenia publicznego zarządu prywatnymi budynkami. Dlatego w art. 61 u.n.l.id.m. przesądzono, że do dalszego sprawowania zarządu nieruchomościami prywatnymi przez podmioty publiczne stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego²⁷ o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia. Przyjęcie takiego rozwiązania było uzasadnione w realiach państwa prawnego, w założeniu ustawodawcy miała to być sytuacja tymczasowa – w art. 61 ust. 2 tej ustawy przewidziano preferencję w przypadku złożenia przez właściciela wniosku o zwrot zarządu nad jego posesją. W takiej sytuacji zniesieniu ulegały wzajemne rozliczenia z tytułu dochodów z nieruchomości oraz wydatków na eksploatację i remonty bieżące, jakie miały miejsce do dnia przywrócenia zarządu. Była to konkretna zachęta do odbierania zarządu przez właścicieli, co miało rozwiązać sytuację.

Należy zwrócić uwagę, że w związku z odtworzeniem w Polsce samorządu terytorialnego na poziomie gminnym w 1990 r. wraz z powstaniem kategorii mienia komunalnego oraz lokali komunalnych również zarządzanie prywatnymi posesjami przejętymi w zarząd państwowy stało się zadaniem gmin i ich problemem.

Wbrew intencji ustawodawcy przyjęte rozwiązanie nie doprowadziło do zaprzestania zarządzania budynkami prywatnymi przez podmioty publiczne – gminne jednostki organizacyjne. Powodem był fakt, że tą samą u.n.l.id.m. dokonano przekształcenia stosunków najmu nawiązanych na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lokalu w najem umowy zawarty na czas nieoznaczony (art. 56 ust. 1), z zastosowaniem do końca 2004 r. przepisów o czynszach regulowanych (art. 56 ust. 2). Oznaczało to w praktyce, że większość lub wszystkie lokale w prywatnych budynkach pozostały nadal zajęte, a należne opłaty czynszowe – ograniczone. Nie można zapominać, że w tym

²⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., tj. Dz.U. 2019 poz. 1145.

czasie ustawodawca zrezygnował z regulacji opłat za najem lokali stanowiących własność prywatną, co dało podstawę ukształtowania cen wolnorynkowych. Stanowiło to istotny argument powodujący, że część właścicieli nie zdecydowała się na odbiór zarządu swojej posesji.

W takich okolicznościach ustawodawca wprowadził regulację szczególną, której celem było jak najszybsze doprowadzenie do przekazania zarządu nieruchomościami prywatnymi ich właścicielom. W art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze przewidziano, że w razie niezłożenia przez właściciela nieruchomości wniosku o przywrócenie zarządu w terminie do 31 grudnia 1998 r. gminie przysługuje roszczenie o przejęcie przez niego zarządu. Kwota wydatków poniesionych z budżetu gminy na eksploatację i remonty w okresie od 12 listopada 1994 r. do dnia przywrócenia zarządu, a niezwrócona przez właściciela podlega zabezpieczeniu hipoteką na nieruchomości; odsetki od tej kwoty wynoszą 5% w stosunku rocznym. Ponadto jeżeli właściciel nieruchomości zarządzanej przez gminę nie jest znany lub nie zostało ustalone miejsce jego pobytu, do budynków położonych na takiej nieruchomości stosuje się przepisy o mieszkaniowym zasobie gminy.

W orzecznictwie²⁸ podkreślono, że wskazanie terminu końcowego nie ograniczało uprawnienia właściciela nieruchomości do żądania zwrotu zarządu w tym czasie; miało znaczenie tylko dla kwestii rozliczeń pomiędzy gminą i właścicielem, jeżeli właściciel wystąpił z wnioskiem o przejęcie zarządu w ciągu roku od wejścia w życie ustawy. Także gmina po upływie tego terminu nie może przestać zarządzać daną nieruchomością ani też nie utraciła prawa do wystąpienia do sądu z roszczeniem o przejęcie zarządu przez właściciela.

Pomimo uchylenia u.n.l.id.m. wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁹, sytuacja prawna nieruchomości prywatnych pozostających nadal w zarządzie gminnym nie uległa zmianie. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2009 r.³⁰, nie został nigdy uchylony art. 7 ustawy zmieniającej z 1997 r. Był to przepis obejmujący samoistną regulację, który nie zawierał nowelizacji u.n.l.id.m. A zatem faktyczne wykonywanie zarządu przejętego na podstawie decyzji administracyjnej oraz fakt, że gmina nie zrealizowała skutecznie roszczenia o przejęcie zarządu

²⁸ Wyrok SN z dnia 17 marca 2004 r., II CK 71/03.

²⁹ Dz.U. 2005, nr 31, poz. 266 ze zm.

³⁰ II OSK 1035/08.

przez właściciela nieruchomości, powoduje, że nadal to gmina jest zarządcą budynku.

Ze względu na faktyczną trwałość dalszego zarządzania nieruchomościami prywatnymi, wbrew intencji ustawodawcy, konieczne jest również wskazanie specyfiki dalszego stosowania do publicznego zarządu nieruchomościami prywatnymi prawnej konstrukcji prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 61 u.n.l.id.m. ustawodawca nakazał stosować przepisy o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia (*negotiorum gestio*), ale nie przesądził, że sytuacja zarządzania posesjami prywatnymi odpowiada w pełni tej konstrukcji. Jest tu zatem element pewnej fikcji prawnej, na którą zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie. Konstrukcja *negotiorum gestio* oznacza „nieistnienie jakiegokolwiek tytułu prawnego – obowiązku, uprawnienia lub upoważnienia – do prowadzenia cudzych spraw; czy to wynikającego z czynności prawnej, czy z jakiegokolwiek innego źródła (przepisów prawa, orzeczenia sądowego, decyzji administracyjnej). Prowadzący cudze sprawy musi działać z własnej woli”³¹. Dlatego stosowanie powyższych przepisów wymaga uwzględnienia specyfiki spraw zarządu prywatnymi budynkami. Powinien on trwać do czasu przejęcia zarządu przez właściciela³².

W okresie trwania zarządu gmina miała obowiązek wykonywania wszystkich czynności związanych z należytym, w świetle prawa cywilnego i prawa administracyjnego, realizowaniem praw i obowiązków właściciela nieruchomości, odnośnie do których można było przyjąć domniemaną jego wolę lub które wynikały z ustaw lub zasad współżycia społecznego bez względu na wolę właściciela. Z tytułu wykonanych czynności gmina mogła żądać zwrotu uzasadnionych wydatków i nakładów za cały okres faktycznego sprawowania zarządu niezależnie od tego, czy skorzystała z przysługującego jej roszczenia o przejęcie zarządu i z jakim skutkiem.

Ograniczeniem konstrukcji prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia jest możliwość żądania tylko uzasadnionych wydatków i nakładów – art. 753 § 2 Kodeksu cywilnego). Możliwym kodeksowo rozwiązaniem jest potwierdzenie działań zarządcy przez właściciela, które powoduje ustawowy skutek traktowania dotychczasowych czynności jako wykonywanych w ramach umowy o świadczenie usług – podobnej do zlecenia – art. 756 Kodeksu cywilnego.

Także w zakresie nieruchomości, których właściciel jest nieznanym lub też nieznanym jest jego miejsce pobytu, rozwiązanie z art. 7 ust. 2 ustawy z 1997 r.,

³¹ Wyrok SN z dnia 17 kwietnia 2015 r., III CSK 272/14.

³² Wyrok SN z dnia 17 marca 2004 r., II CK 71/03.

czyli traktowanie ich jak należących do gminnego zasobu mieszkaniowego, nie przesądza charakteru prawnego w sposób trwały. Nie można wykluczyć, że właściciel się odnajdzie i upomni o swoją własność.

Na występowanie w praktyce wskazanych powyżej problemów zwracała uwagę w swojej interpelacji dotyczącej obszaru Zagłębia Dąbrowskiego z 2016 r. jedna z posłanek³³. Charakteryzując sytuację, w interpelacji wskazano m.in., że są to budynki o niskim standardzie technicznym, właściciele nie są zainteresowani przejęciem zarządu, a brak możliwości zasiedzenia takich nieruchomości sprawia, że pozostają one nadal w zarządzie gmin. Jako propozycję rozwiązania problemu wskazano wyznaczenie terminu końcowego na złożenie wniosków o wydanie nieruchomości. Po jego bezskutecznym upływie nieruchomość taka stawałyby się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego z mocy prawa.

W odpowiedzi minister infrastruktury i budownictwa³⁴ wskazał, że w związku ze zmianami ustrojowymi wymogiem jest odpowiednia regulacja stosunków własnościowych udzielająca ochrony prawom majątkowym. Jako rozwiązanie kwestii budynków przejętych w zarząd państwowy wskazał rozwiązanie zawarte w art. 61 ust. 1 u.n.l.id.m., podkreślając jednak, że odzyskanie zarządu swoją nieruchomością wymagało aktywności właścicieli.

Podsumowanie

Analiza konsekwencji prawnych odbierania właścicielom zarządu nieruchomości wskazuje, że również taka forma ingerencji władz komunistycznych w prywatną własność spowodowała wielorakie konsekwencje. Wśród nich są sytuacje, gdy nadal, pomimo upływu dwudziestu pięciu lat od usunięcia tej konstrukcji prawnej, gminy zarządzają budynkami prywatnymi, co nie ma uzasadnienia w świetle obowiązującego obecnie modelu ustrojowego. Budynki takie nie są odpowiednio wyposażone ani remontowane. Ponoszenie wydatków inwestycyjnych na takie nieruchomości ze środków publicznych jest co najmniej wątpliwe. Z drugiej strony przekazywanie, nawet wbrew intencjom właściciela, w procedurze sądowej, zarządu nieruchomości wraz z lokatorami prowadziło niekiedy do sytuacji dramatycznych, gdy właś-

³³ Interpelacja nr 2297 do Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie potrzeby uregulowania stanu prawnego nieruchomości zabudowanych przejętych w zarząd przez Skarb Państwa oraz porzuconych nieruchomości prywatnych, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5359F578>.

³⁴ Odpowiedź na interpelację nr 2297, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=38E2BC05>.

ciele starali się opróżnić lokale poprzez niezgodne z prawem działania wobec najemców bądź doprowadzić do rozbiórki budynku, przyspieszając jego dewastację. Trwałość tej tymczasowej, po roku 1994, sytuacji wskazuje, że ustawodawcy nie udało się zrównoważyć dwóch istotnych konstytucyjnych wartości, które występują w tej sytuacji – ochrony własności i praw lokatorów. Podjęcie kolejnej interwencji ustawodawcy wymagałoby w pierwszej kolejności szczegółowej analizy stanu faktycznego, tzn. liczby nieruchomości prywatnych nadal znajdujących się w zarządzie gmin, jak również liczby lokali w takich nieruchomościach zamieszkiwanych przez lokatorów zasiedlonych decyzjami administracyjnymi lub ich następców. Jest to z pewnością zagadnienie o mniejszym zakresie niż problem reprivatyzacji, ale utrzymywanie stanu trwale naruszającego jeden z istotnych elementów własności nie powinno mieć dalej miejsca w praworządnym państwie.

The position of private residential buildings taken on the state administration in the period of the Polish People's Republic

Abstract

One of the consequences of systemic changes that took place in Poland after the Second World War was the introduction of an administrative form of access to residential premises, regardless of who owned them. It should be remembered that in the communist system, state or common ownership was of paramount importance, and private ownership was barely tolerated. Many private residential buildings were therefore taken over by the state administration without formal deprivation of property. The subject of this article is a legal analysis and indication of legal and factual consequences for private buildings that have been taken over by the state administration. For, despite the passage of 25 years from the abolition of administrative law-related rules on the lease of premises, and the possibility of residential buildings on the state administration being taken over, there remains a situation in which municipalities manage many private buildings.

Keywords: housing policy, state administration on private residential buildings, management of another person's affairs without a mandate (*negotiorum gestio*), protection of property



MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI

www.ms.gov.pl