

Nieruchomości@

KWARTALNIK MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI

*Wykładnia
i stosowanie prawa*

ISSN 2657-8247



MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI

1/20

MARZEC

Nieruchomości@

KWARTALNIK MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI

NR 1/20 (4)



MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI
www.ms.gov.pl

Warszawa 2020

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 2020

WYDAWCA

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

KOREKTA

Wydawnictwo Dragon sp. z o.o.

Spis treści

Kamil Zaradkiewicz

Sytuacja prawna lokatorów nieruchomości warszawskich w postępowaniu dotyczącym decyzji reprivatyzacyjnej7

Legal status of tenants of reprivatized real properties in Warsaw

Anna Dalkowska

Administracyjna kara pieniężna w postępowaniu przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich 28

Administrative financial penalty in proceedings before the Commission for Issues of Warsaw Real Estate Reprivatisation

Paweł Daniel

Udział społeczeństwa w procedurze planistycznej w orzecznictwie sądów administracyjnych 47

Public participation in the planning procedure in the jurisprudence of administrative courts

Rafał Kierzyńska

Zabezpieczenie na nieruchomości w postępowaniu karnym..... 58

Freezing of real estate in criminal proceedings

Krzysztof Andrzej Wąsowski

Stwierdzenie nieważności decyzji przez Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich..... 73

Annulment of the decision by the Warsaw's Real Estate Reprivatisation Commission

Paweł Marek Woroniecki

Prawnofinansowe konsekwencje uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości 86

Legal financial consequences of passing (changing) a local plan of spatial development for an owner (a perpetual usufructuary) of a real estate

Anna Dalkowska, Przemysław Ostojki

Selected problems of changes in EU and national legislation in the perspective of the principles of legitimate expectations and legal certainty 101



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

Uprzejmie przekazuję Państwu już czwarty numer czasopisma naukowego **Nieruchomości@**, którego wydawcą jest Ministerstwo Sprawiedliwości.

Znalazły się w nim teksty dotyczące m.in. administracyjnej kary pieniężnej, stwierdzenia nieważności decyzji przez Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, prawnofinansowych konsekwencji uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, statusu prawnego lokatorów reprivatyzowanych nieruchomości warszawskich czy zabezpieczenia na nieruchomości w postępowania karnym.

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: www.nieruchomosci.ms.gov.pl.

Pragnę już teraz zaprosić na konferencję naukową **Użytkowanie (nie)wieczyste** organizowaną przez czasopismo **Nieruchomości@**, która odbędzie się w tym roku w Sejmie. Więcej informacji o konferencji zostanie wkrótce opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości i czasopisma.

Jednocześnie z okazji Świąt Wielkiejnocy pragnę złożyć życzenia radości i spokoju, świątecznego czasu w ciepłej atmosferze w gronie najbliższych. Niech Zmartwychwstały Jezus Chrystus Nam błogosławi, obdarowuje swoją łaską, pokojem i siłą!

Z wyrazami szacunku

Anna Dalkowska

Kamil Zaradkiewicz¹

Sytuacja prawna lokatorów nieruchomości warszawskich w postępowaniu dotyczącym decyzji reprivatyzacyjnej

DOI: 10.5604/01.3001.0013.9010

Streszczenie

Artykuł prezentuje kluczowe zagadnienia dotyczące statusu najemców lokali w nieruchomościach podlegających tzw. reprivatyzacji sądowej na podstawie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Najemcy komunalni to grupa najbardziej poszkodowana w praktyce reprivatyzacyjnej. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowana jest niemal powszechnie teza, jakoby odzyskujący własność budynku dawny właściciel albo jego następcy prawni stawiali się stroną umów najmu, które w okresie powojennym zawierała gmina m.st. Warszawy. Teza ta prezentowana jest na podstawie art. 678 § 1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym w razie zbycia przedmiotu najmu nabywca wstępuje w prawa i obowiązki wynajmującego na miejsce zbywcy. Tymczasem w przypadku podlegających reprivatyzacji w trybie administracyjnym nieruchomości warszawskich dawny właściciel lub jego następca w razie nierozpoznania wniosku o przyznanie użytkowania wieczystego nieruchomości lub w razie stwierdzenia nieważności decyzji o odmowie jego przyznania nigdy nie utracili własności budynku. Oznacza to, że lokatorzy komunalni byli i są stroną umów z miastem, które jednak w praktyce z uwagi na przywrócenie władztwa dawnym uprawnionym lub ich spadkobiercom nie może spełnić świadczenia w postaci udostępnienia lokalu najemcy. W konsekwencji umowa ani nie przechodzi na osoby odzyskujące władanie budynkiem, ani nie wygasa wraz z reprivatyzacją nieruchomości. W praktyce jednak nie może być skutecznie wykonywana, gdyż gmina Warszawa w razie zwrotu budynku dawnemu właścicielowi albo jego następcom nie dysponuje już nieruchomością, a tym samym nie może jej prawnie skutecznie udostępniać najemcom. To zaś może powodować powstanie po stronie miasta jako wynajmującego odpowiedzialności odszkodowawczej wobec lokatorów. Z uwagi na istotny wpływ decyzji reprivatyzacyjnych na status prawny najemców powinni oni być uznani – wbrew dotychczasowej praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych – za strony postępowań reprivatyzacyjnych.

Słowa kluczowe: nieruchomości, reprivatyzacja, prawo własności, użytkowanie wieczyste, ochrona najemcy, strona postępowań administracyjnych

Legal status of tenants of reprivatized real properties in Warsaw

Abstract

The article presents key issues regarding the status of the tenants of premises in real properties subject to the so-called court reprivatization based on the provisions of the decree of October 26, 1945 on ownership and use of land in the capital city of Warsaw. Municipal tenants

¹ Dr hab. nauk prawnych na Uniwersytecie Warszawskim, sędzia Sądu Najwyższego, były dyrektor Zespołu Orzecznictwa i Studiów Biura Trybunału Konstytucyjnego, ORCID: 0000-0003-3067-3583

are the group most affected by reprivatization. The jurisprudence of administrative courts most commonly presents the thesis that a former owner or his/her legal successors regaining the ownership of a building become parties to rental agreements which were concluded in the post-war period by the commune of the Capital City of Warsaw. This thesis is presented on the basis of Article 678 § 1 of the Civil Code, according to which in the event of the sale of a subject of rental, the buyer enters into the rights and obligations of the lessor in the place of the seller. Meanwhile, in the case of the real properties subject to reprivatization under the administrative procedure, a former owner or his/her successor in the event of failure to recognize the application for perpetual usufruct of a real property or in the event of the annulment of a decision to refuse to grant it has never lost ownership of the building. This denotes that municipal tenants previously were and currently are a party to agreements with the city, which, however, in practice, due to the restoration of power to the former right holders or their successors, cannot meet the provision of providing premises to a tenant. As a consequence, a given agreement neither passes to a person regaining the ownership of a building nor expires with the reprivatization of a real property. However, in practice, it cannot be effectively carried out, since the municipality of Warsaw, in the event of the return of a building to a former owner or his/her successors, no longer has the property, and thus cannot legally effectively make it available to tenants. This, in turn, may result in the establishment of the liability of the city for damages towards the tenants. Due to the significant impact on the legal status of tenants, contrary to the previous jurisprudence of administrative courts, they should be considered as parties to reprivatization proceedings.

Keywords: real properties, reprivatization, property right, perpetual usufruct, tenant protection, party to administrative proceedings

I Uwagi wstępne

Od kilku lat trwa ożywiona dyskusja nad skutkami tzw. sądowej reprivatyzacji gruntów warszawskich.

Proces tzw. sądowej reprivatyzacji w Warszawie czy też szerzej – reprivatyzacji orzecznictwej, a zatem realizowanej nie poprzez uchwalenie ustawy reprivatyzacyjnej, lecz podważanie w procesie stosowania prawa decyzji władz komunistycznych dotyczących przejmowanej własności prywatnej – polega na uwzględnieniu wniosków o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów na zasadzie art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy². Stanowi zatem szczególnie sposób odzyskiwania władztwa nad nieruchomościami, które na terenie stolicy zostały skomunalizowane (znacjonalizowane) po II wojnie światowej. Używany w tym przypadku powszechnie termin „reprivatyzacja” należy traktować co najwyżej jako skrót myślowy, ponieważ rozwiązanie przewidziane w dekreście nie ma na celu przywracania własności nieruchomości znacjonalizowanych przez władze komunistyczne. Tym niemniej umożliwienie nabywania użytkowania wieczystego odebranych w ten sposób gruntów postrzegane jest jako

²Dz.U. nr 50, poz. 279 ze zm.

służące zadośćuczynieniu osobom pokrzywdzonym przez reżim totalitarny. Jednak stosowanie dziś przepisów dekretu przyjętego przed ponad siedemdziesięcią laty może prowadzić – jak pokazuje praktyka – do wielu negatywnych skutków zarówno w sferze indywidualnej, przede wszystkim istotnie wpływając na sytuację prawną i faktyczną mieszkańców reprzywatyzowanych nieruchomości, jak i o wymiarze ogólnospołecznym – w szczególności z powodu dopuszczenia wydawania decyzji, które można skrótowo określić jako „reprzywatyzacyjne”, tj. uwzględniających tzw. roszczenia dekretowe, o których mowa w art. 7 dekretu, co do gruntów przeznaczonych na cele publiczne³.

Jednym ze społecznie najistotniejszych problemów związanych z tzw. sądową reprzywatyzacją stała się praktyka usuwania z oddawanych w użytkowanie wieczyste dawnym właścicielom lub ich następcom prawnym nieruchomości osób, które były lokatorami lokali traktowanych przed uwzględnieniem wniosku dekretowego jako komunalne. Jakkolwiek skala zjawiska nie została dotychczas szczegółowo ustalona, to jednak głośne sprawy nękania najemców z pewnością negatywnie wpłynęły na postrzeganie całego zjawiska sądowej reprzywatyzacji w Warszawie (tzw. reprzywatyzacji zdekoncentrowanej)⁴.

Swoiste „rugi” najemców polegały niejednokrotnie na utrudnianiu eksploatacji zajmowanych przez nich lokali lub części wspólnych nieruchomości, podwyższaniu wielokrotnie świadczeń z tytułu najmu, w tym wysokości czynszu, czy prowadzeniu uciążliwych prac remontowych połączonych z istotnymi utrudnieniami w eksploatacji lokalu, gruntu bądź budynku⁵. W toku prac powołanej w 2017 r. Komisji ds. reprzywatyzacji nieruchomości warszawskich okazało się, że praktyki takie często były nieetyczne, a wręcz nosiły niejednokrotnie znamiona nękania.

Istotnym prawnym zagadnieniem stało się pytanie, czy narzucane przez osoby odzyskujące budynki na gruntach warszawskich zmiany treści stosunków cywilnoprawnych, w tym umów najmu, które wcześniej były zawarte z gminą, znajdują podstawę prawną. Zgodnie ze stanowiskiem zarówno m.st. Warszawy,

³ Zob. szerzej na temat negatywnych skutków reprzywatyzacji np. E. Łętowska, *Orzecznictwo sądowe jako instrument reprzywatyzacji zdekoncentrowanej* [w:] Sąd Najwyższy Rzeczypospolitej Polskiej, *Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe. Tom III: Reprzywatyzacja w orzecznictwie sądów*, Warszawa 2016, s. 88.

⁴ E. Łętowska, *Orzecznictwo sądowe...*, op.cit., s. 85–86.

⁵ Praktyki te stały się podstawą do wprowadzenia w ustawie z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków decyzji reprzywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, kilku rozwiązań. Wśród nich ustawodawca przewidział możliwość wzruszenia przez Komisję ds. reprzywatyzacji nieruchomości warszawskich decyzji reprzywatyzacyjnej w razie dokonywania takich działań. Uchylenie bądź stwierdzenie nieważności decyzji reprzywatyzacyjnej może nastąpić w szczególności wówczas, gdy jej wydanie doprowadziło do skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, w szczególności do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej groźby bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmującej ten lokal (art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy). Osobę, która dopuściła się takich naruszeń, w tym osobę prawną w przypadku, gdy działała w jej imieniu lub interesie osoba fizyczna, Komisja w drodze decyzji może ukarać administracyjną karą pieniężną (art. 31a).

jak i beneficjentów reprivatyzacji dotychczasowe umowy wiązały tych ostatnich jako następców prawnych gminy jako dotychczasowego wynajmującego w stosunku najmu z lokatorami.

Stanowisko powyższe aprobeuje także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, powołując się na praktykę obrotu i konieczność ochrony samych najemców. Przykładowo, jak wskazano w uzasadnieniu nieprawomocnego wyroku WSA w Warszawie z 6 sierpnia 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 1712/18, „fakt przekazania Skarżącej przez Miasto posiadania budynku i poszczególnych lokali, a także jej wstąpienie jako następcy prawnego dawnych właścicieli w stosunek prawny wynikający z umów najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku, nastąpił na skutek wyeliminowania z obrotu prawnego dawnej decyzji dekretowej i co do zasady był – podobnie jak wszystkie inne analogiczne przypadki – powszechnie uznawany za zbycie nieruchomości w rozumieniu art. 678 § 1 k.c. Przyjęcie i pełna akceptacja tej praktyki, jak zasadnie podkreśla Skarżące Miasto, podyktowane było przede wszystkim potrzebą zapewnienia ochrony prawnej lokatorom przewidzianej w przepisach ustawy z dnia 21 czerwca 2011 r. o ochronie praw lokatorów. W przeciwnym przypadku należałoby bowiem przyjąć, że dotychczasowe umowy najmu wygasły, a najemcy nie korzystają z ochrony prawnej i zamieszkują w lokalach bez tytułu prawnego”.

Powyższa praktyka pokazuje, że zagadnienie sytuacji prawnej lokatorów nieruchomości warszawskich jest złożone. Jej ocena wymaga przede wszystkim ustalenia, czy nieruchomość objęta działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. została oddana w użytkowanie wieczyste oraz czy stwierdzono nieważność decyzji o oddaniu gruntu warszawskiego w użytkowanie wieczyste albo o odmowie uwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu.

Analiza sytuacji prawnej lokatorów dotyczy w pierwszej kolejności najszerzej grupy, tj. najemców lokali mieszkalnych. To oni bowiem najczęściej są osobami zainteresowanymi stanem prawnym gruntu oraz znajdującego się na nim budynku, a to z uwagi na postrzeganie uwzględnienia wniosku o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste jako zmiany właściciela prowadzącej jednocześnie do zmiany drugiej strony wiążących lokatorów umów. Wnioski ich dotyczące w istotnym zakresie odnoszą się jednak również do innych kategorii lokatorów oraz do dzierżawców, gdyż na mocy przepisów k.c. do tych ostatnich należy odpowiednio stosować przepisy o najmie (art. 694 k.c.)⁶.

⁶ Zob. np. K. Zaradkiewicz [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450–1088*, wyd. 9, Warszawa 2018, s. 582–583; co do wstąpienia w stosunek dzierżawy zob. np. uchwałę składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 30 września 2005 r., sygn. akt III CZP 50/05, OSNC 2006, z. 3, poz. 40.

II Charakter prawny najmu

Punktem wyjścia analizy sytuacji prawnej najemcy lokalu w nieruchomości warszawskiej jest przyjęcie, że stosunek ten wiąże strony umowy – wynajmującego oraz najemcę. Najem w polskim prawie cywilnym został bowiem unormowany jako stosunek cywilnoprawny o charakterze względnym (*inter partes*). Jest to umowny stosunek zobowiązaniowy. Co do zasady zatem – jak każdy umowny stosunek zobowiązaniowy – nie dotyczy, a więc nie wiąże innych osób. *Prima facie* z perspektywy tych ostatnich pozostają bez znaczenia prawa i obowiązki stron (najem jako stosunek względny, z którego wynikają prawa obligacyjne, stanowi *res inter alios acta*). W ramach stosunku obligacyjnego zmiana właściciela rzeczy będącej jego przedmiotem pozostaje bez wpływu na treść tego stosunku. Jeżeli treścią prawa względnego jednej ze stron jest zatem korzystanie z cudzej rzeczy, utrata możliwości dysponowania przez oddającego do korzystania z uwagi na nabycie rzeczy przez osobę trzecią może skutkować jego odpowiedzialnością odszkodowawczą wobec uprawnionego (art. 471 i nast. k.c.). Będzie tak w każdym razie wówczas, gdy nabywca własności, niebędący podmiotem zobowiązaniem w ramach umowy o korzystanie z rzeczy, uniemożliwi lub utrudni możliwość realizacji uprawnień względem tej rzeczy.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, iż wbrew stanowisku prezentowanemu w orzecznictwie WSA w Warszawie utrata możliwości korzystania z rzeczy, w szczególności z uwagi na powstanie skutku rzeczowego na mocy decyzji reprivatyzacyjnej, nie skutkuje wygaśnięciem stosunku najmu. Ten bowiem mimo zmiany polegającej na nabyciu użytkownika wieczystego gruntu przez osobę inną niż wynajmujący trwa nadal i wiąże dotychczasowe strony umowy. Co najwyżej natomiast, wobec braku związania użytkownika wieczystego umową najmu, w relacji między jej stronami może powstać stan następczej subiektywnej niemożności faktycznej świadczenia po stronie wynajmującego. Jego świadczenie zasadniczo nie jest jednak obiektywnie niemożliwe do spełnienia czy zakazane. Może ono być spełnione, lecz nie przez dłużnika (stronę umowy najmu). W konsekwencji nie ma podstaw do uznania, iż wraz z wydaniem pozytywnej decyzji reprivatyzacyjnej na korzyść osoby trzeciej dochodzi do zniesienia (wygaśnięcia) stosunku prawnego najmu. W szczególności należy pamiętać, że zgodnie z art. 493 § 1 k.c., jeżeli jedno ze świadczeń wzajemnych – w analizowanym przypadku udostępnienie nieruchomości lub jej części do korzystania przez wynajmującego – stało się niemożliwe wskutek okoliczności, za które ponosi odpowiedzialność strona zobowiązana, druga strona może, według swego wyboru, albo żądać naprawienia szkody wynikłej

z niewykonania zobowiązania, albo od umowy odstąpić. W sytuacji prawnej najemców reprivatyzowanych nieruchomości należy wówczas każdorazowo ustalić, czy gminie (ewentualnie Skarbowi Państwa) jako wynajmującemu można przypisać odpowiedzialność za powstanie okoliczności uniemożliwiających spełnienie świadczenia.

Powyższa ocena, mająca charakter ogólny i odnosząca się do względnego charakteru stosunku obligacyjnego, wymaga w ramach przepisów regulujących najem istotnego uzupełnienia. Jest tak z uwagi na fakt, iż ustawodawca w ramach regulacji umowy najmu w Kodeksie cywilnym z 1964 r. – przede wszystkim wzorem niemieckiego kodeksu cywilnego z 1896 r. – w sposób istotny wzmocnił pozycję najemcy. Wynika to z założenia, iż cele i funkcja najmu, w szczególności służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, nakazują uwzględnienie rozwiązań ochronnych uniemożliwiających działania wynajmującego albo osób trzecich, które zmierzałyby do pokrzywdzenia najemcy, w tym przede wszystkim utraty możliwości władania rzeczą najętą. W przeciwnym razie, tj. w braku szczególnych przepisów ochronnych, np. na skutek przeniesienia własności rzeczy najętej, można by w dogodny dla właściciela sposób uniemożliwić dalsze korzystanie z rzeczy bez konieczności zniesienia stosunku najmu.

Przepisy mające zapewnić szczególną ochronę najemców czynią z najmu stosunek obligacyjny szczególny, o tzw. rozszerzonej skuteczności (zobowiązanie realne).

Po pierwsze, aby umocnić pozycję prawną najemcy, w art. 678 k.c. (wcześniej w art. 399 Kodeksu zobowiązań, zob. też § 566 BGB⁷) przewidziano, że w razie zbycia rzeczy wynajętej w czasie trwania najmu nabywca wstępuje w stosunek prawny na miejsce zbywcy i może wypowiedzieć najem z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia (tzw. zasada *Kauf bricht nicht Miete* – „kupno nie rozrywa najmu”⁸). Uprawnienie do wypowiedzenia nie przysługuje nabywcy, jeżeli umowa najmu została zawarta na czas oznaczony z zachowaniem (co najmniej) formy pisemnej z datą pewną, zaś rzecz została najemcy wydana. Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z art. 692 k.c. przepisów o wypowiedzeniu najmu przez nabywcę rzeczy najętej nie stosuje się do najmu lokali mieszkalnych, chyba że najemca nie objął jeszcze lokalu.

Szczególny przepis art. 678 k.c. rozciąga stosunek najmu na osobę, która pierwotnie nie była stroną umowy. Staje się nią z mocy prawa (*ex lege*) z chwilą nabycia rzeczy, nabywając w ten sposób prawa i obowiązki wynajmującego.

⁷ Niemiecki kodeks cywilny – niem. *Bürgerliches Gesetzbuch*, Reichsgesetzblatt 1896, nr 21.

⁸ Zob. na temat tej reguły np. E. Till, *Prawo prywatne austriackie. Tom IV. Wykład nauki o stosunkach obowiązkowych. II (Część szczegółowa)*, Lwów 1897, s. 198 i nast.; zob. też np. wyroki SN: z 19 stycznia 1968 r., sygn. akt III CRN 410/67, niepubl.; z 23 marca 2006 r., sygn. akt IV CSK 119/05, niepubl.

Przepis ten ma zapobiec sytuacji, w której najemca zostaje pozbawiony możliwości eksploatacji rzeczy wskutek tego, iż stała się ona własnością osoby trzeciej, ta zaś mogłaby skutecznie dochodzić od najemcy wydania rzeczy (art. 222 § 1 k.c.).

Po drugie, najem nieruchomości lub jej części, a zatem także lokalu, może zostać ujawniony w dziale III księgi wieczystej (zob. art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece⁹) z tym skutkiem, że prawo najemcy uzyskuje skuteczność względem innych praw podmiotowych na lub do tej nieruchomości, nabytych przez czynność prawną po jego ujawnieniu, z wyjątkiem niektórych służebności przymusowych, w tym np. tzw. służebności przymusowych (*obligatio in rem scripta*). Ten przypadek rozszerzonej skuteczności najmu oznacza wpływ prawa najemcy na wykonywanie zarówno prawa własności nabywcy nieruchomości, jak i innych osób, na rzecz których ustanowiono ograniczone prawa rzeczowe (pierwszeństwo, zob. art. 20 u.k.w.h.), oraz tych, którym przysługują nabyte po ujawnieniu najmu w księdze wieczystej prawa obligacyjne. Prawa takie, nabyte przez osoby trzecie po powstaniu najmu, nie mogą zatem wkraczać w sferę uprawnień najemcy, tj. być wykonywane z uszczerbkiem dla uprawnień mu przysługujących.

Wypada też przypomnieć, że zgodnie z art. 1002 k.p.c. z chwilą uprawomocnienia się postanowienia o przysądzeniu własności nieruchomości jej nabywca wstępuje w prawa i obowiązki dłużnika wynikające ze stosunku najmu stosownie do przepisów normujących ten stosunek w wypadku zbycia rzeczy wynajętej (tj. art. 678 k.c.). Zatem egzekucyjna sprzedaż nieruchomości również, podobnie jak zbycie przedmiotu najmu w drodze umowy, nie prowadzi do wygaśnięcia istniejącego wcześniej stosunku najmu. Utrzymanie stosunku prawnego najmu ma na celu ochronę interesów gospodarczych stron umowy, w tym nabywcy nieruchomości¹⁰.

Po trzecie, w przypadku najmu lokalu najemca w zakresie korzystania z rzeczy najętej jest objęty w szerszym zakresie ochroną petytoryjną. Zgodnie bowiem z art. 690 k.c. do ochrony prawa najemcy stosuje się wówczas odpowiednio przepisy o ochronie własności (zob. też art. 19 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹¹). W istocie zakres tej ochrony jest zatem zbliżony do przysługującej osobie mającej ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości (art. 251 k.c.). W praktyce ochrona ta dotyczy przede

⁹ T.j. Dz.U. 2019, poz. 2204, dalej u.k.w.h.

¹⁰ Zob. uchwałę SN z 16 września 2010 r., III CZP 50/10, OSNC 2001, nr 4, poz. 39.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1182 ze zm.

wszystkim stosunków sąsiedzkich (zob. art. 144 k.c.). W szczególności, jak wskazał Sąd Najwyższy w uchwale z 12 kwietnia 1995 r., sygn. akt III CZP 38/95, art. 690 k.c. nawiązujący do unormowań zawartych w art. 222 i 223 k.c. może być stosowany przez najemcę w odniesieniu do osób zajmujących lokale bez tytułu prawnego pochodzącego od wynajmującego czy też od właściciela¹².

Wskazane powyżej regulacje ustawowe rozszerzające zakres ochrony najemcy w ramach stosunku najmu mają charakter szczególny (wyjątkowy), stanowiąc odstępstwo od zasady względnego charakteru tego stosunku. Może on bowiem stać się w okolicznościach podanych w hipotezach wskazanych norm skuteczną wobec innych osób niż jedynie strony umowy. Tego rodzaju kompetencja do kreowania stosunków o tzw. rozszerzonej skuteczności (zobowiązań realnych) przysługuje jedynie prawodawcy¹³. W tym sensie stosunki takie stanowią katalog zamknięty (*numerus clausus*), podobnie jak podmiotowe prawa rzeczowe. Oznacza to w szczególności, że strony umowy nie mogą w drodze czynności prawnych skutków tych modyfikować ani rozszerzać na inne stosunki cywilnoprawne o charakterze względnym.

Mimo tak szerokiego zakresu odstępstw od względnej skuteczności stosunku najmu (także dzierżawy) nie jest uzasadniona teza o bezwzględnym charakterze prawa najemcy. Nie przysługuje mu prawo skuteczne wobec każdego innego podmiotu (*erga omnes*) i poza powyższymi wyjątkami nie może on korzystać z ochrony petytoryjnej tożsamej z tą, która przysługuje osobom dysponującym prawami rzeczowymi¹⁴. W konsekwencji status prawny najemcy nie może być postrzegany jako odpowiadający w zupełności sytuacji tego, komu przysługuje podmiotowe prawo rzeczowe (np. użytkowanie lub służebność osobista).

¹² OSNC 1995, z. 7-8, poz. 112.

¹³ K. Zaradkiewicz [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1-449¹¹*, wyd. 9, Warszawa 2018, s. 739, 754.

¹⁴ Zagadnienie prawnego charakteru najmu i dzierżawy w związku z istnieniem szczególnych unormowań przewidujących wyjątki od zasady względności charakteru tych praw jest od dawna przedmiotem dyskusji w doktrynie; zob. np. Z. Fenichel, *Rozwój prawa najmu od obligatoryjnego do rzeczowego*, „Głos Prawa” 1930, nr 3-4, s. 85 i nast.; J. Gwiazdomorski, „Najem” lokali jako problem kodyfikacyjny, „Państwo i Prawo” 1956, z. 4, s. 652 i nast.; A. Szpunar, *Korzystanie z lokali mieszkalnych i użytkowych*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 8-9, s. 496-503; Z. Radwański, *Najem mieszkań w świetle publicznej gospodarki lokalami*, Warszawa 1961, s. 164 i nast.; B. Walaszek, *Prawo sąsiedzkie a najem lokalu mieszkalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 1, s. 25 i nast.; J. Szachutowicz, *Prawno-rzeczowe środki ochrony stosunku najmu lokali*, „Palestra” 1968, nr 5, s. 23 i nast.; J. Frąckowiak, *Stosunek najmu i prawo najemcy*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 1973, nr 4, s. 141-155; idem, *Sytuacja prawna najemcy lokalu mieszkalnego oznaczonego w decyzji o przydziale*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 367, Prawo LXIII, Wrocław 1977, s. 169 i nast.; idem, *Czy prawo najemcy lokalu mieszkalnego jest prawem rzeczowym?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1980, z. 2, s. 347 i nast.; F. Zoll, *Najem lokali mieszkalnych*, Kraków 1997, s. 226-230; z literatury w jęz. niemieckim zob. np. P. Schulin, *Zur Geschichte der mittelalterlichen Miete in west- und süddeutschen Städten*, *Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart* 1878, t. 5, s. 127 i nast.; Eccius [brak imienia], *Zur Frage von der Dinglichkeit der Miethe und Pacht: Nachwort zu dem vorstehenden Aufsätze*, *Beiträge zur Erläuterung des deutschen Rechts* 1902, t. 46, s. 572 i nast.; F. Naue, *Die angebliche Dinglichkeit der Miete nach dem deutschen bürgerlichen Gesetzbuch*, Göttingen 1901; G.A. Löning, *Die Grundstücksmietete als dingliches Recht*, Jena 1930; H. Wieling, *Die Entwicklung der Miete zum dinglichen Recht*, „*Czasopismo Prawno-Historyczne*” 1996, z. 1-2, s. 10 i nast.; H. Wieling, *Die Grundstücksmietete als dingliches Recht* [w:] J. Jickeli, P. Kreutz, D. Reuter (red.), *Gedächtnisschrift für Jürgen Sonnenschein*, Berlin 2003, s. 201 i nast.; F. Quaißer, *Mietrecht im 19. Jahrhundert. Ein Vergleich der mietrechtlichen Konzeptionen im Allgemeinen Landrecht für die preußischen Staaten von 1794 und dem gemeinen Recht*, Frankfurt am Main 2005.

Istotną różnicę stanowi przede wszystkim to, iż najemcy nie przysługuje bezpośrednie władztwo nad rzeczą¹⁵, lecz może on z niej korzystać wyłącznie za pośrednictwem drugiej strony, która jest zobowiązana udostępnić mu rzecz do korzystania i przeciwdziałać niemożności realizacji uprawnień najemcy przez cały czas trwania stosunku najmu (zob. art. 659 § 1 k.c. oraz art. 693 § 1 k.c.).

III Nabycie własności budynku wraz z oddaniem gruntu w użytkowanie wieczyste a najem

Jednym z najistotniejszych problemów w praktyce stosowania przepisów dekretu z 26 października 1945 r. okazało się zagadnienie odnoszące się do sytuacji prawnej lokatorów, w tym w toczących się postępowaniach administracyjnych i sądownoadministracyjnych dotyczących wniosków o oddanie nieruchomości warszawskich w użytkowanie wieczyste. Wiąże się to przede wszystkim z okolicznością, iż przez wiele lat po przejęciu przez gminę nieruchomości gruntowej warszawskiej na mocy dekretu z 1945 r. nie rozpatrzono złożonego w terminie tzw. wniosku dekretowego. Ponadto tzw. decyzje odmowne, tj. orzeczenia administracyjne z drugiej połowy lat czterdziestych i początku pięćdziesiątych XX w. nieuwzględniające wniosków, o których mowa w art. 7 ust. 1 dekretu, niejednokrotnie uznawane są obecnie, tj. po wielu latach, jako wydane z rażącym naruszeniem prawa. W konsekwencji podlegają wzruszeniu w trybie przewidzianym w art. 156 k.p.a. Ma to z perspektywy sytuacji prawnej najemców nieruchomości warszawskich istotne znaczenie, gdyż w okresie od przejęcia przez m.st. Warszawę lub Skarb Państwa nieruchomości do wydania decyzji podmioty te w praktyce zawierały umowy najmu, których przedmiotem było oddanie do korzystania lokali znajdujących się w budynkach wzniesionych na gruntach objętych wnioskiem dekretowym.

Punktem wyjścia oceny skuteczności tak zawieranych przez gminę m.st. Warszawy lub Skarb Państwa umów najmu jest przypomnienie, że w przypadku nieruchomości warszawskich ani komunalizacja gruntu, ani złożenie wniosku dekretowego przez osobę uprawnioną nie skutkowały *eo ipso* przejęciem budynku przez gminę jako nowego właściciela gruntu. Zgodnie z art. 5 dekretu z 26 października 1945 r. budynki znajdujące się na gruncie warszawskim pozostawały własnością dotychczasowego właściciela, tj. tego, kto był uprawniony do złożenia wniosku o ustanowienie prawa zabudowy lub dzierżawy wieczystej (później odpowiednio własności czasowej albo użytkowania wieczystego gruntu). Stan ten trwał do czasu rozpoznania wniosku dekretowego,

¹⁵ Zob. K. Zaradkiewicz [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449¹¹*, op.cit., s. 715.

a niejako „utrwał się”¹⁶ w przypadku uwzględnienia wniosku. Wówczas bowiem budynek stanowił nadal przedmiot własności dawnego właściciela gruntu lub jego następców prawnych, tylko na innej podstawie prawnej. W konsekwencji też nierozpoznanie wniosku o ustanowienie prawa powierzchniowego (zabudowy, własności czasowej, użytkowania wieczystego) powodowało trwanie stanu oddzielenia własności gruntu oraz usytuowanego na nim budynku. Powstawał zatem stan – zasadniczo w założeniu norm dekretowych przejściowy – odstępstwa od zasady *superficies solo cedit*. Własność budynku – poza krótkotrwałym stanem prawnym możliwości przenoszenia własności jako prawa czasowego (na gruncie art. 100–112 dekretu z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe¹⁷) – pozostawała bowiem albo prawem samoistnym (w przypadku nierozpoznania wniosku dekretowego), albo w razie uwzględnienia wniosku dawnego właściciela lub jego następcy prawnego prawem związanym z prawem na gruncie (prawem zabudowy, użytkowaniem wieczystym), a sam budynek stanowił odrębną nieruchomość. Natomiast po bezskutecznym upływie terminu złożenia wniosku o ustanowienie dzierżawy wieczystej albo prawa zabudowy (później użytkowania wieczystego) albo z chwilą prawomocnego oddalenia takiego wniosku (art. 8 dekretu) budynek przechodził na własność pierwotnie gminy, a od 1950 r. – Skarbu Państwa.

W okresie PRL władze miejskie miały możliwość faktycznego dysponowania nieruchomościami warszawskimi bez względu na rzeczywisty stan prawny budynków. To zaś skutkowało możliwością oddawania lokali w nieruchomościach warszawskich do korzystania bez narażenia się na roszczenie windykacyjne właściciela w sytuacji, gdy nie były nim gmina ani Skarb Państwa. Okazuje się, że rozwiązanie przewidziane w art. 5 dekretu z 26 października 1945 r. nie stało na przeszkodzie odjęciu możliwości władania nieruchomością budynkową przez jej właściciela. Jakkolwiek właścicielem budynku *de iure* pozostawała nadal osoba prywatna, to jednak zawarte przez gminę m.st. Warszawy z osobami trzecimi umowy najmu były skuteczne i ważne, choć właściciele nie wiązały. Tym bardziej nie były przeszkodą oddawania w najem lokali w przypadku decyzji odmownych wydanych z rażącym naruszeniem prawa.

W świetle powyższych uwag niejednokrotnie m.st. Warszawa, oddając części budynków na nieruchomościach warszawskich w najem, czyniło to w braku tytułu prawnego własności, który wobec nierozpatrzenia wniosku dekretowego bądź wydania decyzji odmownej z rażącym naruszeniem prawa przysługiwał wciąż dawnemu właścicielowi gruntu albo jego następcom prawnym.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 28 lutego 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 1632/18.

¹⁷ Dz.U. nr 57, poz. 319 ze zm.

Nie oznacza to jednak, iż zawierane w tych okolicznościach umowy najmu były nieskuteczne, w szczególności nieważne (art. 58 k.c.). Polskie prawo cywilne nie wyklucza bowiem możliwości zawarcia umowy i oddania w najem (lub dzierżawę) rzeczy cudzej. Oznacza to w szczególności, że dla skutecznego zawarcia umowy wynajmujący nie musi być właścicielem rzeczy stanowiącej przedmiot nowego stosunku obligacyjnego. Umowa taka jest ważna i wiąże strony, a zatem pozostaje skuteczna *inter partes*, choć nie kreuje praw i obowiązków po stronie samego właściciela rzeczy. W przypadku nieruchomości warszawskich nie było zatem wykluczone skuteczne powstanie stosunków najmu lokali w budynkach, które nie należały do m.st. Warszawy jako właściciela gruntu. Nie oznacza to natomiast, że zawarta przez osobę niebędącą właścicielem budynku umowa zawsze może być skutecznie wykonana, skoro jako zawarta między osobami trzecimi (*res inter alios acta*) nie wiąże wówczas właściciela rzeczy. O tym, czy najem może być wykonywany, decyduje w pierwszej kolejności efektywna możliwość władania rzeczą, to zaś jest uzależnione od zgody jej właściciela. Wyrażając zgodę, ten ostatni nie staje się jednak stroną umowy. W przypadku oddania do korzystania rzeczy cudzej wynajmujący, jak już wspomniano, ponosi na zasadach ogólnych odpowiedzialność za to, iż biorący do korzystania może efektywnie swoje prawo wykonywać.

Jak wskazano wyżej, poza nierozpoznanie wniosku dekretowego przypadkiem, w którym nie doszło do zmiany po stronie właściciela budynku na nieruchomości warszawskiej, jest stwierdzenie nieważności decyzji o ustanowieniu użytkownika wieczystego lub decyzji odmawiającej ustanowienia tego prawa (art. 156 § 1 k.p.a.), w szczególności gdy stwierdzono, iż decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Wydane w tym trybie rozstrzygnięcie pociąga za sobą istotne konsekwencje prawne, które niewątpliwie wpływają również na ocenę sytuacji prawnej najemcy. Szczególnie w przypadku stwierdzenia nieważności tzw. decyzji odmownej z powodu rażącego naruszenia prawa możliwe jest powstanie szczególnych skutków w sferze praw i obowiązków najemców. Po pierwsze bowiem upadają wówczas skutki odmownego rozpoznania wniosku dekretowego (*ex tunc*). Oznacza to, że z uwagi na przyjęcie przez polskiego prawodawcę na gruncie k.p.a. konstrukcji unieważnialności decyzji z mocą wsteczną¹⁸ budynek jest uznany jako nieprzerwanie stanowiący własność dawnego właściciela lub jego następców prawnych. Po drugie, stwierdzenie nieważności otwiera drogę do ponownego rozpatrzenia i ewentualnego uwzględnienia wniosku dekretowego, a zatem oddania

¹⁸ Zob. J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. T. 9, Prawo procesowe administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2020, s. 385 i nast.

nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste wraz ze zmianą odnośnie do statusu budynku, który staje się przedmiotem prawa własności jako związanego z użytkowaniem wieczystym (a nie samoistnego, jak miało to miejsce na gruncie art. 5 dekretu z 1945 r.).

Ani w przypadku upadku decyzji odmownej, ani w razie ustanowienia na podstawie wniosku dekretowego użytkowania wieczystego na rzecz tzw. beneficjentów reprivatyzacji nie można uznać, że nabywca własności budynku pozostaje związany umową najmu, w szczególności, iż staje się stroną umów najmu na podstawie art. 678 k.c. Nie dochodzi bowiem wówczas do przeniesienia własności budynku, lecz albo do trwania prawa własności po stronie dotychczasowego uprawnionego (wnioskodawcy lub jego następcy prawnego), albo – w przypadku wydania decyzji uwzględniającej wniosek dekretowy – do powstania własności jako nowego prawa na budynku jako rzeczy, tj. jako prawa związanego z ustanowieniem użytkowania wieczystego¹⁹. Prawdopodobnie tej oceny nie zmienia treść art. 31 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²⁰, zgodnie z którym oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń. Do chwili rozpoznania wniosku dekretowego gmina m.st. Warszawy lub Skarb Państwa jako wynajmujący nie były bowiem właścicielem budynku, a zatem nie mogły skutecznie zbyć jego własności. W konsekwencji w przypadkach trwania własności budynku po stronie dawnego właściciela lub jego następców prawnych ustanowienie użytkowania wieczystego nie zmienia stosunku obligacyjnego wynikającego z umowy najmu zawartej przez m.st. Warszawę bądź Skarb Państwa z lokatorem ani w ów stosunek nie ingeruje. Trafnie w orzecznictwie wskazuje się, że „tej wyjątkowej formuły kodeksowej, na podstawie której nabywca, nie zawierając sam umowy, wstępuje w stosunek najmu lub dzierżawy istniejący w dacie zbycia rzeczy, nie można interpretować rozszerzająco”. Nie można zatem stosować art. 678 k.c. w przypadkach, w których podstawą prawną nabycia nie jest czynność prawna zbycia rzeczy²¹.

W praktyce jednak może mieć miejsce sytuacja, w której dochodzi do konstytutywnego nabycia własności budynku na nieruchomości warszawskiej przez osobę uprawnioną, o której mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z 26 października 1945 r. Chodzi mianowicie o przypadek, gdy na gruncie objętym działaniem

¹⁹ Za sporne, wykraczające poza ramy niniejszej pracy, należy uznać to, czy wskutek uwzględnienia wniosku o ustanowienie użytkowania wieczystego dochodzi do „utrwalenia” własności budynku istniejącej na mocy art. 5 dekretu z 1945 r., czy też – jak wskazano – do powstania nowego prawa własności budynku.

²⁰ T.j. Dz.U. 2020, poz. 25.

²¹ Zob. wyrok SN z 23 marca 2006 r., IV CSK 119/05, Lex nr 369413.

dekretu po jego wejściu w życie wzniesiono nowy budynek. Wówczas ustanowienie odpowiedniego prawa powierzchniowego (prawa zabudowy, własności czasowej, użytkowania wieczystego) wskutek uwzględnienia wniosku dawnego właściciela lub jego następcy prawnego wymaga zbycia budynku, ten bowiem nie był objęty dyspozycją art. 5 dekretu. Zatem w tym przypadku – odmiennie niż we wcześniej opisanych – nabywca budynku w razie oddania go w całości lub w części w najem wstępnie w prawa i obowiązki wynajmującego na podstawie art. 678 k.c.

IV Orzecznictwo

Jak już zaznaczono, w orzecznictwie sądów administracyjnych uznaje się, że uwzględnienie wniosku z art. 7 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1945 r. skutkuje przejściem uprawnień i obowiązków z dotychczasowego wynajmującego (m.st. Warszawy) na osobę, która staje się właścicielem budynku usytuowanego na nieruchomości warszawskiej oddanej mu w użytkowanie wieczyste. Przykładowo w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lutego 1996 r., sygn. akt IV SA 846/95, wskazano, że „przejście własności z dotychczasowego właściciela budynku na inną osobę nie powoduje wygaśnięcia stosunku najmu, gdyż trwa on nadal w dotychczasowej postaci (art. 678 k.c.), co znajduje także potwierdzenie w przepisie art. 55 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. nr 105, poz. 509)”. Z kolei w powołanym już nieprawomocnym wyroku WSA w Warszawie z 6 sierpnia 2019 r., sygn. akt I SA/Wa 1712/18, wskazano, że w takiej sytuacji fakt przekazania posiadania nieruchomości warszawskiej jest „powszechnie uznawany za zbycie nieruchomości w rozumieniu art. 678 § 1 k.c.”.

NSA uznaje²² ponadto, że stwierdzenie nieważności orzeczenia ani nie skutkuje automatycznym wygaśnięciem stosunku najmu, ani nie uniemożliwia wykonywania przez najemcę jego uprawnień. Podkreśla, iż „to, że następstwem powyższej decyzji może być w przyszłości wypowiedzenie wysokości czynszu, niemożność wykupu lokalu i skorzystania z prawa pierwszeństwa (art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – Dz.U. z 2018 r. poz. 121) czy powstanie kwestii rozliczeń z tytułu nakładów poczynionych na lokal, świadczy jedynie o interesie faktycznym najemcy w przedmiotowej sprawie”.

²² Wyrok NSA z 27 marca 2018 r., sygn. akt I OSK 898/16.

V Legitymacja najemcy w postępowaniu reprivatyzacyjnym

Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³ stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Pojęcie „strony” doczekało się obszernej literatury, a jej choćby pobieżna analiza wykracza poza ramy niniejszego opracowania²⁴. Dla celów tejże pracy wystarczy poprzestać na stwierdzeniu, iż – w szczególności w orzecznictwie sądów administracyjnych – uznaje się, że o posiadaniu przez dany podmiot interesu prawnego we wzięciu udziału w postępowaniu administracyjnym decyduje norma prawa materialnego, na której opiera się zaskarżony akt administracyjny, nie zaś istnienie po stronie określonego podmiotu wyłącznie tzw. interesu faktycznego²⁵. Źródłem interesu prawnego może być zatem każdy przepis prawa materialnego, nie tylko materialnego prawa administracyjnego. Może w szczególności chodzić także o unormowania regulujące stosunki cywilnoprawne²⁶. W przypadku postępowań dotyczących decyzji reprivatyzacyjnych, tj. dotyczących wniosków o ustanowienie użytkowania wieczystego na gruncie art. 7 ust. 1 dekretu z 1945 r., jest to kwestia istotna przede wszystkim z uwagi na fakt, iż to każdorazowo na organie administracyjnym spoczywa obowiązek określenia kręgu stron postępowania.

Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera także legalnej definicji interesu prawnego. W orzecznictwie wskazuje się, iż interesem takim jest „obiektywna, czyli realnie istniejąca potrzeba ochrony prawnej”. Jako cechy tak rozumianego interesu prawnego wskazuje się to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny, sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego²⁷.

W konsekwencji zaznacza się, że „przymiot strony w postępowaniu administracyjnym ma osoba, której dotyczy bezpośrednio to postępowanie lub w którym może być wydane orzeczenie godzące w jej prawem chronione interesy poprzez ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania

²³ T.j. Dz.U. 2020, poz. 256.

²⁴ Zob. zamiast wielu np. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 221 i nast.

²⁵ Zob. np. wyrok NSA z 15 kwietnia 1993 r., sygn. akt I SA 1719/92, OSP 1994, z. 10, poz. 199 z glosą P. Kucharskiego.

²⁶ Zob. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 199.

²⁷ Zob. np. wyrok NSA z 29 marca 2006 r., sygn. akt II OSK 679/05, Lex nr 198347.

z przysługujących jej praw²⁸. Musi to być norma dająca się indywidualnie określić i wyodrębnić, a zatem taka, której treść można ustalić, a nie tylko wywieść „z faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego czy jakiejś instytucji prawnej”²⁹.

Od interesu prawnego odróżnia się wspomniany już tzw. interes faktyczny. Za taki uznaje się stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednak nie może tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

W dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadniczo przyjmuje się, że interes prawny w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji o oddaniu lub odmowie wydania w użytkowanie wieczyste zabudowanej nieruchomości w trybie dekretu z 25 października 1945 r. oprócz jej dawnych właścicieli i ich następców prawnych mogą mieć jedynie właściciele lokali mieszczących się w usytuowanym na tym gruncie budynku, nabytych uprzednio od Skarbu Państwa bądź gminy³⁰. Nie dotyczy to natomiast osób mających prawa obligacyjne do nieruchomości, a zatem osoby, którym przysługują wobec nieruchomości warszawskiej prawa o charakterze względnym, w tym najem, nie są uznawane za mające w postępowaniach dekretowych interes prawny. Przykładowo w wyroku z 22 września 2017 r., sygn. akt I OSK 2021/15, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że „postępowanie takie nie dotyczy natomiast interesu prawnego najemców lokali, w tym garaży, znajdujących się na takiej nieruchomości, którzy w ramach stosunku najmu uprawnieni są do korzystania z tych lokali, jako że nie dysponują oni tytułem prawnorzeczowym do nieruchomości. Nie można skutecznie wywieść interesu prawnego z faktu istnienia obligacyjnego stosunku cywilnoprawnego, mimo że ich prawo do tego garażu opierało się na stosunku ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego. Sam bowiem fakt ustanowienia prawa użytkowania wieczystego ani nie skutkuje automatycznym wygaśnięciem umowy najmu, ani nie uniemożliwia wykonywania przez najemcę jego uprawnień”³¹.

Sądy administracyjne, uznając istnienie interesu prawnego po stronie osób, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe, nie wskazują, jakie to szczególne cechy ograniczonych praw rzeczowych powodują, że należy tym osobom przyznać interes prawny w postępowaniu administracyjnym. NSA wskazuje jedynie, że „skarżący, jako najemcy lokali znajdujących się na przedmiotowej nieruchomości, nie mają żadnego prawa rzeczowego do nieruchomości,

²⁸ Wyrok NSA z 9 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 310/05, Lex nr 190891.

²⁹ Zob. J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r.*, sygn. akt IV SA 846/95, OSP 1997, z. 4, poz. 83, s. 203.

³⁰ Zob. wyroki NSA: z 2 lutego 1996 r., sygn. akt IV SA 846/95; z 8 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 427/05; z 4 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 2055/13.

³¹ Tak również np. wyrok NSA z 4 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 2055/13.

a jedynie prawo obligacyjne, nie posiadają interesu prawnego w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności orzeczenia”³².

Konsekwentnie w orzecznictwie sądów administracyjnych niemal jednolicie przyjmuje się, że w postępowaniu administracyjnym o stwierdzenie nieważności orzeczenia o odmowie przyznania dotychczasowemu właścicielowi prawa własności czasowej gruntu, objętego działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, najemca lokalu w budynku znajdującym się na tym gruncie nie ma legitymacji procesowej, a więc i przymiotu strony w takim postępowaniu³³. Najemca ma bowiem jedynie interes faktyczny. Oznacza to, iż w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu dotyczącym praw następców prawnych byłych właścicieli nieruchomości objętych działaniem dekretu z dnia 26 października 1945 r. najemcom lokali nie przysługuje prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym³⁴.

Ocena taka jest prezentowana w orzecznictwie nie tylko na gruncie regulacji dekretu z 1945 r., lecz także co do zasady w ogólności w odniesieniu do kategorii najemców lub dzierżawców nieruchomości, które pozostają przedmiotem postępowań administracyjnych³⁵.

Powyższe stanowisko nie zasługuje na aprobatę z kilku powodów.

Po pierwsze, nie można zasadnie twierdzić, że wydanie decyzji stwierdzającej nieważność decyzji odmownej nie wpływa, i to bezpośrednio, na status prawny najemcy. Zmiana sytuacji prawnej lokatora jest bowiem w tym przypadku istotna, bezpośrednia i rzeczywista, ponieważ skutkuje uznaniem, iż przedmiot umowy nie należy (i nigdy nie należał) do wynajmującego jako strony zobowiązanej do jego udostępnienia do korzystania. Unieważnienie decyzji odmownej wprost ingeruje w sytuację prawną najemcy. Co więcej, pod znakiem zapytania staje wówczas nie tylko to, czy umowa w dalszym ciągu może być nie tylko skutecznie wykonywana, ale również to, czy do eksploatacji lokalu konieczne jest uzyskanie zgody ewentualnego beneficjenta decyzji reprivatyzacyjnej, czy też na czym rzecz należy uiszczać opłaty związane np. z eksploatacją nieruchomości wspólnej. Nie można uznać, iż brak interesu prawnego uzasadnia jedynie fakt, iż bezpośredni skutek decyzji administracyjnej nie obejmuje innych osób niż właściciele lokali, użytkownicy wieczysti czy beneficjenci. Jest tak w szczególności wówczas, gdy uznaje się za stronę osobę, której przysługuje ograniczone prawo

³² Wyrok NSA z 27 marca 2018 r., sygn. akt I OSK 898/16.

³³ Zob. np. wyrok NSA z 2 lutego 1996 r., sygn. akt IV SA 846/95.

³⁴ Postanowienie NSA z 9 września 2004 r., sygn. akt OZ 399/04, ONSA 2005, z. 2, poz. 42.

³⁵ Zob. szerzej: P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2018, s. 309, s. 329 i cyt. tam orzecznictwo.

rzeczowe na nieruchomości. Jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, w istotnym z punktu widzenia uprawnień i obowiązków stron zakresie sytuacja prawna najemcy nie odbiega w sposób zasadniczy od tej, która dotyczy osoby mającej podmiotowe prawo rzeczowe (*ius in rem*).

Status strony należy przyznać najemcy także w postępowaniu dotyczącym rozpatrzenia wniosku dekretowego, tj. w przedmiocie oddania nieruchomości warszawskiej w użytkowanie wieczyste za czynszem symbolicznym. Jest to uzasadnione w szczególności wówczas, gdyby uznać za trafne przyjmowane w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, jakoby decyzja reprivatyzacyjna skutkowałą każdorazowo przejściem uprawnień i obowiązków z dotychczasowego wynajmującego na beneficjenta nieruchomości warszawskiej. W takiej bowiem sytuacji w istocie status najemcy byłby tożsamy z tym, jaki mają osoby, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe. W obu przypadkach trzeba by uznać, że prawo „podaża za rzeczą” (franc. *droit de suite*, niem. *Folgerecht*)³⁶, a zatem istnieje niezależnie od zmiany właściciela (co w praktyce dotyczy – jak wskazano – budynków wzniesionych po komunalizacji nieruchomości w 1945 r.), a przymiot strony stosunku obligacyjnego i możliwość jego modyfikacji wskutek zmiany podmiotowej bezpośrednio kształtuje sytuację prawną najemcy.

Po drugie, istotnie zbliżają najem do ograniczonych praw rzeczowych inne wskazane powyżej rozwiązania przyjęte przez prawodawcę, na mocy których najem stanowi prawo o tzw. rozszerzonej skuteczności (*obligatio propter rem*).

Należy w tym kontekście odnotować, że stanowiska orzecznictwa i piśmiennictwa nie są jednoznaczne. Przykładowo P. Gołaszewski wskazuje, że „nie można (...) całkowicie wykluczyć” przysługiwania interesu prawnego temu, kto jest uprawniony z ograniczonego prawa rzeczowego³⁷. Za odosobniony należy uznać pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 704/09, w którym wskazano, że „konieczność oparcia interesu prawnego o obowiązującą normę porządku prawnego oznacza jednocześnie, że interes ten nie może mieć charakteru pochodnego i nie może być wywodzony z jakiegokolwiek czynności prawnej. Wynika stąd jednoznacznie, a kwestia ta jest w doktrynie i w orzecznictwie bezsporna, że ograniczone prawa rzeczowe, w tym użytkowanie, nie mogą być podstawą dla interesu prawnego w prawie administracyjnym”. Również odmówienie najemcom przymiotu strony bywa krytykowane.

³⁶ K. Zaradkiewicz [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449¹¹*, op.cit., s. 716.

³⁷ P. Gołaszewski [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op.cit., s. 308.

Wskazuje się bowiem, że o istnieniu interesu prawnego najemcy świadczy przysługujące mu prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości (lokalu mieszkalnego) na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. W przypadku wydania decyzji reprivatyzacyjnej uprawnienie to może być utracone, zaś sytuacja prawna najemcy ulec modyfikacji – „mogą ulec zmianie istotne składniki umowy najmu, w tym wysokość opłat związanych z wynajmowaniem lokalu”³⁸.

W piśmiennictwie wskazuje się też – trafnie – że jedną z przesłanek uznania interesu prawnego osoby, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe, jest to, że interes ten „musi mieć ścisły związek z konkretnym stosunkiem prawnoadministracyjnym występującym w danej sprawie (innymi słowy, przedmiot sprawy musi mieć bezpośredni związek z wykonywaniem ograniczonego prawa rzeczowego)³⁹. Tym bardziej posiada interes prawny w powyższym znaczeniu najemca wówczas, gdy skutkiem decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji o odmowie uwzględnienia wniosku z art. 7 dekretu z 1945 r., a także wskutek decyzji reprivatyzacyjnej niemożliwe stałoby się wykonanie umowy najmu z powodu powstania stanu subiektywnej niemożności następczej świadczenia. Wówczas bowiem decyzja administracyjna uwzględniająca wniosek dekretowy godzi bezpośrednio w jego prawem chronione interesy poprzez ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z przysługujących mu praw.

VI Stan prawny istniejący od 2018 r.

Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa⁴⁰, w brzmieniu nowelizacji z 2018 r.⁴¹ wprowadziła nowe rozwiązania, których celem jest zapewnienie odpowiedniej ochrony najemców nieruchomości warszawskich.

Po pierwsze, zgodnie z ust. 1 art. 40b ustawy decyzja Komisji ds. reprivatyzacji nieruchomości warszawskich, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2–3, stanowi podstawę niezwłocznego przywrócenia posiadania nieruchomości warszawskiej lub jej odpowiedniej części najemcy lub innej osobie zajmującej

³⁸ W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, z. 1, s. 13, 14.

³⁹ P. Gołaszewski (w:) R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op.cit., s. 308.

⁴⁰ Dz.U. 2017, poz. 718 ze zm.

⁴¹ Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 431.

tę nieruchomość na podstawie umowy zawartej z gminą albo Skarbem Państwa przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej. Te ostatnie podmioty jako strona wynajmująca mają wówczas obowiązek niezwłocznego przywrócenia posiadania najemcy lub innej osobie zajmującej nieruchomość lub jej część (ust. 2). Przepis ten ma umożliwić dalsze niezakłócone wykonywanie umowy najmu. Co więcej, z mocy prawa czynności prawne dokonane przez dotychczasowego beneficjenta albo jego następcę prawnego uznaje się za bezskuteczne wobec osoby zajmującej nieruchomość lub jej część (ust. 4).

Kluczowe znaczenie dla oceny sytuacji prawnej najemców ma art. 40c ustawy. Zgodnie z jego ust. 1 decyzja reprivatyzacyjna nie narusza uprawnień i obowiązków z umowy najmu zawartej z najemcą nieruchomości warszawskiej lub jej części przez gminę albo Skarb Państwa. Jeżeli umowa taka została zawarta przed wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej, beneficjent ani jego następca prawny nie wstępują w stosunek najmu. Nie dotyczy to jednak osoby, na rzecz której została wydana prawomocna decyzja Komisji albo gdy Komisja umorzyła postępowanie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy.

Przepisy powyższe należy stosować nie tylko do stanów prawnych nowo powstałych po dniu wejścia w życie znowelizowanej ustawy z dnia 9 marca 2017 r., a zatem do umów najmu lub decyzji reprivatyzacyjnych wydanych po wejściu w życie nowelizacji ustawy z 2018 r., tj. 14 marca 2018 r., ale także retrospektywnie do stosunków prawnych, w tym umów najmu, ukształtowanych przed jej wejściem w życie. Zgodnie bowiem z art. 5 ustawy nowelizującej z 2018 r. przepisy art. 40b i art. 40c ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się także do umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy niezależnie od tego, czy przed tym dniem decyzja reprivatyzacyjna stała się ostateczna, chyba że umowa wygasła wskutek odstąpienia albo wypowiedzenia przez osobę zajmującą nieruchomość warszawską lub jej część. Nie wyłącza to odpowiedzialności gminy względem najemcy z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Nie można tracić z pola widzenia faktu, iż retrospektywne działanie przepisów ustawy wiąże się z celem wprowadzenia zawartych w niej rozwiązań, którym jest naprawienie wad czy wręcz patologii związanych z wydawaniem decyzji reprivatyzacyjnych przez m.st. Warszawę przed uchwaleniem ustawy w 2017 r., a z pewnością także jej nowelizacji w 2018 r., która miała doprowadzić do odwrócenia, a przynajmniej złagodzenia na przyszłość negatywnych dla najemców nieruchomości warszawskich skutków decyzji wydanych przed jej wejściem w życie.

Wskazane powyżej przepisy – zarówno art. 40b i art. 40c ustawy z 2017 r. w brzmieniu jej nowelizacji z 2018 r., jak i powołany art. 5 ustawy nowelizującej – potwierdzają, iż stroną umów najmu nie może być osoba, której przysługiwało bądź przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego wywodzone z wniosku dekretowego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 dekretu z 26 października 1945 r., a zatem właściciel nieruchomości budynkowej lub jego następca prawny.

VII Wnioski

Wbrew praktyce obrotu i tezom prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych art. 678 k.c. nie obejmuje co do zasady przypadku „odzyskania” nieruchomości przez właścicieli budynków dekretowych na mocy decyzji reprivatyzacyjnych. Powstanie własności budynku – poza przypadkiem nabycia budynku wzniesionego po komunalizacji, a zatem przejęciu gruntu przez gminę – nie następuje bowiem wskutek „zbycia” w rozumieniu tego przepisu. Nabywcy użytkowania wieczystego i własności budynków na nieruchomościach warszawskich nie mogą w związku z tym stać się stroną umów najmu zawieranych z lokatorami komunalnymi przez gminę. Art. 40c ustawy z dnia 9 marca 2017 r. potwierdza ten stan i prospektywnie precyzuje w tym zakresie skutki oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości objętych najmem.

Powyższe wnioski nie mogą jednak uzasadniać tezy, jakoby stosunek najmu niewiążący właściciela budynku wygasał wraz z wydaniem decyzji reprivatyzacyjnej ani z chwilą zajścia jakiegokolwiek późniejszego zdarzenia, a tym bardziej jeśli nigdy nie powstał z powodu nieważności umowy. Przeciwnie, zawarta przez gminę umowa najmu wiąże lokatorów z podmiotem, z którym umowy były zawierane, tj. z gminą (względnie w przypadku nieruchomości gruntowych, którymi dysponował Skarb Państwa – z tymże). W konsekwencji żadne oświadczenia woli nabywców nieruchomości, w tym co do podwyżki czynszu najmu oraz wypowiedzenia umów najmu, nie wywołują skutków prawnych jako dokonane przez osobę niebędącą stroną stosunku najmu. Za wątpliwą należy uznać możliwość potraktowania sytuacji, w której lokator uiszcza odpowiednie świadczenia na rzecz właściciela budynku, jako dorozumianego (*per facta concludentia*) z jednej strony zawarcia z nim nowej umowy najmu, z drugiej zniesienia stosunku dotychczasowego (z gminą m.st. Warszawy lub Skarbem Państwa jako wynajmującym)⁴².

⁴² Zob. w szczególności co do formy umowy rozwiązującej art. 77 k.c.

Nie zmienia powyższych wniosków okoliczność, iż zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, wypowiadając jego dotychczasową wysokość, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia. Posłużenie się w tym przepisie terminem „właściciel” powinno być bowiem interpretowane zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 2, zgodnie z którą właścicielem jest wynajmujący lub inna osoba, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu. Nie chodzi zatem w tym przypadku jedynie o właściciela w rozumieniu art. 140 k.c., lecz o każdego wynajmującego, który jest stroną stosunku najmu, choćby właścicielem nieruchomości wynajmowanej nie był. Za wątpliwe należy uznać także twierdzenie, jakoby doszło do „milczącego” zawarcia przez beneficjentów decyzji reprivatyzacyjnych z dotychczasowymi lokatorami nowych umów najmu o treści tożsamej z dotychczasowymi. Ta kwestia jednak wymaga odrębnego opracowania.

Anna Dalkowska¹

Administracyjna kara pieniężna w postępowaniu przed Komisją do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

DOI: 10.5604/01.3001.0013.9029

Streszczenie

Administracyjna kara pieniężna stanowi instrument władczej reakcji na zachowania niezgodne z prawem. Jest szczególnym środkiem o charakterze majątkowym – ma na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Szczególnym rodzajem administracyjnej kary pieniężnej jest sankcja określona w art. 31a ustawy o Komisji będąca reakcją na naruszenie obowiązków ustawowych. Administracyjna kara pieniężna normatywnie określona w art. 31a ustawy o Komisji stanowi dolegliwość o charakterze majątkowym realizowaną poprzez organ administracji publicznej w trybie postępowania administracyjnego, wyrażającą reakcję ustawodawcy na bezprawne działania adresatów w postaci istotnego lub uciążliwego utrudniania korzystania z lokalu w nieruchomości warszawskiej wyczerpującego znamiona deliktu administracyjnego.

Słowa kluczowe: administracyjna kara pieniężna, reprivatyzacja, grunty warszawskie, sankcja

Administrative financial penalty in proceedings before the Commission for Issues of Warsaw Real Estate Reprivatisation

Summary

An administrative financial penalty constitutes an instrument of the regulatory response to unlawful acts. It is a special financial measure aimed at motivating entities to perform timely and properly obligations towards the State. A special kind of administrative financial penalty is sanction determined in Article 31a of the Act on the Commission, being the response to the infringement of statutory obligations. The administrative financial penalty normatively specified in Article 31a of the Act on the Commission constitutes a punishment of financial nature imposed by a public administration authority in administrative proceedings, expressing the legislator's response to addressees' unlawful acts consisting in hindering significantly or oppressively the use of premises in Warsaw real estate, meeting criteria of an administrative tort.

Key words: administrative financial penalty, reprivatisation, Warsaw real estate, sanction

¹ Dr 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), ORCID: 0000-0002-0880-6573

I Wstęp

Ustawą z dnia z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa², uregulowano szczególny tryb postępowania przed Komisją do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich³ o charakterze nadzwyczajnym, którego przedmiotem jest zdefiniowana w art. 2 pkt 3 decyzja reprywatyzacyjna, a celem kontrola z punktu widzenia konstytucyjnej zasady praworządności i sprawiedliwości społecznej. Ustawodawca wyposażył równocześnie Komisję w kompetencję do zastosowania sankcji administracyjnej w postaci administracyjnej kary pieniężnej wymierzonej wobec podmiotów określonych w art. 31a ustawy o Komisji. Zgodnie z treścią wymienionego przepisu: „Osobę fizyczną, która dopuściła się naruszeń, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 6, polegających na istotnym lub uporczywym utrudnianiu korzystania z lokalu w nieruchomości warszawskiej, Komisja w drodze decyzji może ukarać administracyjną karą pieniężną w wysokości od 1000 do 1 000 000 zł. Jeżeli naruszeń, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 6, dopuściła się osoba działająca w imieniu lub interesie osoby prawnej, administracyjną karą pieniężną, o której mowa w ust. 1, może być ukarana osoba prawna”.

Rozwiązanie powyższe nie należy do nowatorskich, ponieważ administracyjna kara pieniężna jako instrument przymusu państwowego wobec zachowań bezprawnych funkcjonuje w wielu płaszczyznach administracyjnoprawnych, a materialne podstawy i przesłanki jej wymiaru określają przepisy szczególne⁴. Wprowadzenie przez ustawodawcę administracyjnych kar pieniężnych będących sankcjami o charakterze majątkowym ma na celu zapewnienie efektywnego wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych przez ich adresata. Ich istota sprowadza się do możliwości wymierzenia kar pieniężnych jako reakcji wobec zachowania podlegającego ujemnej kwalifikacji normatywnej. Odpowiedzialność administracyjna podlega obiektywizacji na gruncie art. 31a ustawy o Komisji, co w konsekwencji determinuje kompetencję do zastosowania sankcji majątkowej za naruszenia prawne zdefiniowane jako delikt administracyjny, niezależnie od winy.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza konstrukcji administracyjnej kary pieniężnej na przykładzie szczególnej regulacji prawnej zawartej w ustawie o Komisji w kontekście konstytucyjnych podstaw dopuszczalności

² T.j. Dz.U. 2018, poz. 2267, dalej: ustawa o Komisji.

³ Dalej w skrócie: Komisja.

⁴ Np. art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 847; art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1614; art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1186.

jej zastosowania, określenie jej funkcji, a także relacji w stosunku do sankcji karnych. Badania przeprowadzono przy wykorzystaniu metody dogmatycznej, prawnoporównawczej, analizy piśmiennictwa i judykatury, a także wykładni językowej i systemowej oraz w pewnym stopniu egzegezy obowiązujących rozwiązań normatywnych.

II Uwagi ogólne o istocie sankcji administracyjnych

Możliwość stosowania sankcji administracyjnych stanowi jedną z form działania administracji publicznej wynikającą z obowiązujących przepisów prawnych⁵. Przy pomocy prawnych form działania państwo poprzez organy administracji publicznej realizuje swoje cele, m.in. w postaci ustanawiania określonych obowiązków⁶. Powyższe działania charakteryzują dwie zasadnicze cechy, tj. władczość, wyrażająca się w prawnie określonych granicach możliwością ingerencji w sferę praw jednostki oraz zastosowaniem sankcji. Wymienione elementy determinują możliwość urzeczywistnienia norm prawa materialnego⁷. Skuteczne administrowanie oznacza konieczność wyposażenia administracji w środki gwarantujące realizację jej interesu⁸. M. Zimmermann postawił aktualną także w obecnych realiach tezę, że „akty administracyjne, jeśli mają być skuteczne, muszą posiadać sankcję. Jeśli ten, kogo nakaz lub zakaz dotyczy, nie chce się do niego zastosować, organ administracji musi mieć środki do przeprowadzenia swej woli, w przeciwnym razie wszelkie administrowanie byłoby niemożliwe”⁹. Wyposażenie administracji w możliwość stosowania sankcji służy maksymalizacji efektywności jej działań¹⁰. Pamiętać jednak trzeba, że granice władczego oddziaływania w sferę praw i obowiązków jednostki wyznaczają konstytucyjne standardy demokratycznego państwa prawa.

Pojęcie sankcji jest ściśle związane z przymusem administracyjnym i stanowi instytucję właściwą dla teorii prawa¹¹, w tym również teorii prawa

⁵ M. Zimmermann [w:] M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 320–359; M. Ziemiński [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 5 *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 15; J. Starościk, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1978, s. 39; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] J. Stuzewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1961, s. 185; A. Błaś [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1998, s. 281–324; J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 230.

⁶ Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna środków pieniężnych*, Warszawa 1968, s. 5–6.

⁷ *Ibidem*.

⁸ E. Smoktunowicz, *Egzekucja administracyjna i sądowa. Teksty, orzecznictwo, piśmiennictwo, indeks rzeczowy*, Warszawa 1995, s. 18; J. Niesiołowski, R. Paszkiewicz, *Zagadnienia przymusu w prawie*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 10, s. 57.

⁹ M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 400.

¹⁰ P. Szreniawski, *Etyczne aspekty egzekucji administracyjnej* [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System...*, op.cit., s. 45; Z. Leoński, *Egzekucja administracyjna...*, op.cit., s. 5–6; P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 59; A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, op.cit., s. 325.

¹¹ J. Niesiołowski, R. Paszkiewicz, *Zagadnienia przymusu...*, op.cit., s. 58; K. Gnotkowska, J. Niesiołowski, *Sankcje prawne*

administracyjnego. Podkreślić należy, że wymieniona konstrukcja nie stanowi jednorodnej konfiguracji, zatem w nauce prawa administracyjnego funkcjonują różne jej postaci, determinowane wspólnym mianownikiem w postaci „sankcji administracyjnej”¹². W doktrynie „sankcją” określa się jako konsekwencję naruszenia prawa¹³, której celem jest „spowodowanie odpowiedniej motywacji”¹⁴ do działania lub zaniechania działań jej adresata. M. Wincenciak podkreślał, że sankcje administracyjne to „nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjno-prawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa”¹⁵. Wskazał przy tym słusznie, że istotą sankcji represyjnej jest dolegliwość, stanowiąca „odpłatę za zachowanie niezgodne z nakazami lub zakazami wynikającymi z przepisów prawa”¹⁶. W zależności od funkcji wyróżnia się w literaturze sankcje egzekucyjne, represyjne i nieważności¹⁷.

Przymus pozostaje antonimem wolności, a ta ostatnia charakteryzuje się możliwością wyboru oraz swobodą oceny i dobrowolną akceptacją podporządkowania się dyspozycjom normatywnym. Św. Augustyn wskazywał trafnie, że: „Przymus wyklucza wolność tak gruntownie, że nawet sam Bóg nie może zmusić nas do tego, żebyśmy coś chcieli. Prawdziwie chcieć można bowiem tylko w sposób wolny, tam zaś gdzie jest przymus, tam nie ma wolności”¹⁸ (*Si enim cogitur, non vult: et quid absurdius, quam ut dicatur nolens velle quod bonum est*). A. Czartoryski natomiast wolność traktował jako fundamentalną wartość człowieczeństwa, co wyrażał w słowach: „Wolności! ty najpierwsza z własności człowieka, bez które inne nikną i szczęście ucieka”¹⁹.

Nie kwestionując znaczenia wolności, podkreślić należy, że w demokratycznym państwie prawa nie może stanowić ona wartości nieograniczonej. Granicę wolności wyznaczają bowiem obowiązujące normy prawne. Dopuszczalność ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich poprzez tworzenie obowiązków o charakterze powszechnym oraz określenie systemu sankcji jako

jako źródło bodźców oddziałujących na prawo decyzyjne człowieka, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 25.

¹² Ustawodawca zamiennie z pojęciem sankcji używa zwrotów: grzywna, kara pieniężna, opłata eksploatacyjna. Zob. np. art. 88 k.p.a.

¹³ J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1963, z.12.

¹⁴ A. Kociołek-Pęksa, W. Pęksa, *O wielowymiarowości i niejednoznaczności sankcji w prawie. Teoretyczno-prawne i filozoficzno-prawne zagadnienia sankcji prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 9.

¹⁵ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 106–107.

¹⁶ Ibidem, s. 17.

¹⁷ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 173 i nast.; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 44.

¹⁸ Św. Augustyn, *Opus imperfectum contra Iulianum* 1,101; Jacek Salij, *Wolność w refleksji św. Augustyna*, „Poznańskie Studia Teologiczne” 2015, nr 29.

¹⁹ A. Czartoryski, *Bard polski 1795, Brody [1912]* w. 352n (cyt. za: P. Hertz, W. Kopaliński, *Księga cytatów z polskiej literatury pięknej od XIV do XX wieku*, Warszawa 1975, s. 65).

przeciwwagi dla braku ich respektowania jest wyraźnie podkreślana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²⁰. Przymus, jako przeciwieństwo wolności, wpisuje się w struktury funkcjonowania państwa, z zastrzeżeniem konieczności ukierunkowania go na realizację konkretnego celu²¹.

Sankcja administracyjna wyrażająca przymus państwowy wobec jednostki stanowi władczą odpowiedź państwa wobec zachowania (czynnego lub biernego) naruszającego obowiązujące przepisy prawne w systemie prawa administracyjnego. Wymienione zachowanie konkretyzuje się w postaci deliktu administracyjnego i skutkuje odpowiedzialnością administracyjną, będącą postacią odpowiedzialności prawnej²². Odrębność odpowiedzialności administracyjnej od innych rodzajów odpowiedzialności prawnej wynika w sposób bezpośredni z treści art. 6 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, gdzie ustawodawca dopuszcza możliwość zbiegu podstaw odpowiedzialności jako następstwa jednego zachowania oraz kumulacji postępowań²³. Podobnie w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁴ ustawodawca odróżnił wyraźnie odpowiedzialność administracyjną od cywilnej czy karnej. Odrębność odpowiedzialności administracyjnej podkreślają również doktryna²⁵ i orzecznictwo²⁶. Trafną definicję odpowiedzialności administracyjnej sformułowała D. Habrat, wskazując, że „odpowiedzialność administracyjną można rozumieć jako uregulowaną prawem możliwość uruchomienia wobec określonego podmiotu – z powodu jego działalności naruszającej przepisy materialnego prawa administracyjnego – środków prawnych realizowanych w swoistych dla administracji formach

²⁰ Zob. np. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K.23/99, OTK ZU 2000, z. 3, poz. 89, gdzie wskazano, że „obowiązki (...) nakładane są na obywateli, jeżeli ustawodawca uzna, że ważny interes społeczny wymaga szczególnej ochrony”. Także wyrok TK z 11 marca 2015 r., sygn. P.4/14 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30).

²¹ A. Dalkowska, *Transformacja podmiotowa w egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2018; s. 146, E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, op.cit., s. 24; R. Tokarczyk, *Filozofia prawa*, Lublin 2004, s. 291–317, L. Fuller, *Anatomia prawa*, Lublin 1993, s. 9; A. Dalkowska, *Zobowiązany...*, op.cit., s. 12; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 18; J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1996, s. 8; K. Gnotkowska, J. Niesiołowski, *Sankcje prawne...*, op.cit., s. 25; H.C. Hockett, *The Constitutional History of the United States*, New York 1939, s. 275, cyt. za: J. Jabłońska-Bonca, *Przesłanki stanowienia norm bez sankcji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, z. 4, s. 159 i nast., P. Ostojski, *Etapy postępowania przymusowego w administracji względem obywateli niepełnoletnich w prawie Polskiej i Niemiec*, Poznań 2015, s. 63; L. Klat-Wertelecka, *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*, Wrocław 2009, s. 21; J. Niesiołowski, R. Paszkiewicz, *Zagadnienia przymusu...*, op.cit., s. 57; S. Piątek [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s....

²² Termin „odpowiedzialności administracyjnej” występuje w art. 6 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, t.j. Dz.U. 2019, poz. 628.

²³ D. Habrat, *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*. Komentarz do art. 6, LexisNexis 2014.

²⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2018, poz. 799.

²⁵ W. Radecki, *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010, s. 399; P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 8, s. 72–73.

²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 37/12, Lex nr 1231999; wyrok WSA w Białymstoku z 6 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 871/11, Lex nr 1138371; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Go 990/12, Lex nr 1270417.

i procedurach²⁷. Jednoznaczne określenie odpowiedzialności administracyjnej jest trudne z uwagi na różnorodność sankcji będących reakcją państwa na delikt administracyjny, którego następstwem jest wspomniana odpowiedzialność administracyjna.

III Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych w kontekście art. 31a ustawy o Komisji

Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Kary pieniężne mogą być konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej. Ustawodawca co do zasady ma swobodę w kwestii kwalifikacji określonych kar pieniężnych jako administracyjnoprawnych, wymierzanych w postępowaniu administracyjnoprawnym na zasadzie samej bezprawności, czy też jako kar kryminalnych. Granicę tej swobody wyznaczają jednak zasady demokratycznego państwa prawnego, ochrony praw i wolności jednostek, zasady równości oraz zasady proporcjonalności²⁸. Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń przesądził kwestię dopuszczalności stosowania administracyjnych kar pieniężnych, wskazując, że „konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej. Trybunał dostrzega liczne zalety tego sposobu sankcjonowania naruszania zakazów i niewykonywania obowiązków ustanowionych w interesie publicznym, zarówno *ex lege*, jak i w formie aktów administracyjnych.

Po pierwsze, tego rodzaju kary mogą być nakładane zarówno na jednostki, jak i na podmioty zbiorowe.

Po drugie, są łatwe w stosowaniu, gdyż podstawą wymierzenia kary administracyjnej jest, co do zasady, samo naruszenie określonej normy prawnej, bez konieczności oceny podmiotowej strony zachowania sprawcy naruszenia.

Po trzecie, są nakładane przez organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (ogólnym albo szczególnym), pod kontrolą sądu administracyjnego, znacznie mniej skomplikowanym i mniej kosztownym dla budżetu państwa niż postępowanie karne.

²⁷ D. Habrat, *Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych...*, op.cit.

²⁸ Wyroki TK: P 2/98; sygn. K 23/99; z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61; sygn. P 43/06, sygn. Kp 4/09.

Po czwarte, dzięki tym wykazanim właściwościom, kary są zwykle nakładane niezwłocznie i są w istocie nieuchronne²⁹.

Administracyjne kary pieniężne są środkami mającymi na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa. Sankcje administracyjne – stosowane automatycznie, z mocy ustawy – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne³⁰. Pełnią funkcję dyscyplinującą i przymuszającą. Kara administracyjna nie jest odpłatą za popełniony delikt, lecz „ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego”³¹. Podstawowymi kryteriami dla określenia charakteru kary pieniężnej jako administracyjnej są wola i zamiar ustawodawcy, który zalicza karę pieniężną do prawa administracyjnego lub do prawa karnego. W nauce charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych z uwagi na ich różnorodność był wielokrotnie przedmiotem analizy³². Warto zwrócić uwagę na rozbieżne orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w kwestii obiektywizowanego charakteru odpowiedzialności za delikt administracyjny niezależnej od winy sprawcy, które ewaluowało od stanowiska opowiadającego się za powiązaniem nakładania tych kar z winą sprawcy naruszenia³³ w kierunku przyjęcia całkowicie obiektywnych kryteriów warunkujących nałożenie kary administracyjnej, gdzie Trybunał Konstytucyjny zaakcentował obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej niezależnej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy, uznając go za istotną cechę tej odpowiedzialności, różniącą ją od odpowiedzialności karnej³⁴.

Materialnoprawne podstawy wymiaru kary za naruszenie obowiązków jako sankcji majątkowej będącej reakcją na delikt administracyjny określają przepisy zawarte w ustawach szczególnych. Tryb postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i zasady jej wymiaru zostały określone w k.p.a.

²⁹ Wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK-A 2014/7/68, Dz.U. 2014, poz. 926.

³⁰ Wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6.

³¹ Wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30.

³² J. Filipiek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 12/1963, s. 879; J. Jendrośka, *Kary administracyjne* [w:] R. Mastalski (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001, s. 44; A. Kaźmierska-Patrzyczna, A. Rabięga-Przytycka, *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*, Warszawa 2011, s. 436; I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 135 i nast.

³³ Wyroki TK z: 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; 26 września 1995 r., sygn. U 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 27 oraz wyroki z: 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 72; 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134; 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09.

³⁴ Wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; 23 kwietnia 2002 r., sygn. K 2/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 27; 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30; 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64; 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26; 9 lipca 2012 r., sygn. P 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 75.

na mocy nowelizacji k.p.a. wprowadzonej ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw³⁵. Wymieniona regulacja stanowi odpowiedź na liczne stanowiska doktryny i orzecznictwa sygnalizujące potrzebę kodeksowego i kompleksowego uregulowania zagadnień związanych z instytucją administracyjnej kary pieniężnej. Wolą ustawodawcy definicja administracyjnej kary pieniężnej znalazła normatywny wyraz w treści art. 189b k.p.a., co fundamentalnie ma pozytywny skutek. Szeroka różnorodność administracyjnej materii oraz rozbudowany system kar pieniężnych powoduje, że funkcjonuje wiele różnych aktów prawnych statuujących administracyjną karę pieniężną stanowiących *lex specialis* wobec regulacji zawartej w k.p.a.

IV Administracyjna kara pieniężna określona w art. 31a jako sankcja administracyjna

Administracyjna kara pieniężna określona w art. 31a ustawy o Komisji stanowi rodzaj sankcji administracyjnej o charakterze majątkowym, której istotą jest pogorszenie sytuacji prawnej adresata poprzez nałożenie na niego obowiązku uiszczenia określonej kwoty pieniężnej, przy czym o jej kwalifikacji nie decyduje nazwa, lecz cechy. W nauce prawa administracyjnego dopuszcza się, co do zasady, funkcjonowanie zdublowanego systemu kar o charakterze majątkowym, tj. karnego i administracyjnego³⁶. Różnice między nimi determinuje funkcja i cel dolegliwości. Kary pieniężne właściwe dla reżimu odpowiedzialności karnej pełnią funkcję represyjną. Administracyjne kary pieniężne natomiast mają zadania głównie prewencyjne, restytucyjne i redystrybucyjne, chociaż niejednokrotnie stanowią równocześnie dolegliwość represyjną nawet w większym stopniu, niż ta wynikająca z odpowiedzialności karnej. Istotę administracyjnej kary pieniężnej determinują zasadnicze cechy, do których nauka prawa administracyjnego zalicza: brak przesłanki winy, brak jej indywidualizacji, możliwość wymiaru kary nie tylko wobec podmiotów będących osobami fizycznymi, ale również osób prawnych i jednostek nieposiadających osobowości prawnej, administracyjny tryb wymierzania kar oraz sądową kontrolę³⁷. Mimo swoistych

³⁵ Dz.U. 2017, poz. 935.

³⁶ I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji...*, op.cit., s. 136; A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, Warszawa 2012, s. 223, a także M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym...*, op.cit., s. 100.

³⁷ L. Klat-Wiertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne...*, op.cit., s. 70–71; por. wyrok TK z 1 lipca 2014 r., sygn. SK 6/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 68; M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne...*, op.cit., s. 17 i nast.; L. Klat-Wiertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna* [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne...*, op.cit., s. 65 i nast. oraz A. Kaźmierska-Patryczna, A. Rabięga-Przyłęcka, *Sankcje administracyjne...*, op.cit., s. 433 i nast.

cech determinujących ich odrębność administracyjne kary pieniężne wykazują istotne podobieństwo do kar pieniężnych przewidzianych w prawie karnym z uwagi na ich zdominowanie przez funkcję represyjną, co odzwierciedlają zróżnicowane stanowiska doktryny³⁸.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że sankcja odgrywa w prawie administracyjnym istotną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z norm prawnych, zapewnia ich respektowanie i urzeczywistnianie. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „sens kary administracyjnej tkwi w przymuszeniu do respektowania nakazów i zakazów (...), sama ustawowa groźba nałożenia kary pieniężnej dyscyplinuje podmioty obowiązane, przez co przyczynia się do realizacji celów, którym służy wykonywanie sankcjonowanych obowiązków, a także wzmacnia poczucie praworządności”³⁹.

Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych *in genere* jest również przedmiotem rozbieżnego orzecznictwa sądów administracyjnych, które raz kwalifikują te kary jako rodzaj sankcji administracyjnych, a w innych orzeczeniach jako sankcje karne⁴⁰. Zagadnienie sankcji administracyjnych z punktu widzenia konieczności wyznaczenia granicy między sankcją administracyjną i karą stanowi także przedmiot analizy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kontekście art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2⁴¹. Brak jest jednak zasadniczo rozbieżności w kwestii obiektywnego charakteru administracyjnych kar pieniężnych i odpowiedzialności sprawcy deliktu niezależnie od jego winy⁴².

Powyższe uwagi natury ogólnej dotyczące istoty i funkcji sankcji administracyjnej jako reakcji na delikt administracyjny oraz kary pieniężnej będącej

³⁸ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, op.cit., s. 183; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne, czy nowa dziedzina prawa?*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 9, s. 3; M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 145–147; W. Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 73–75; A. Skoczylas, *Sankcje nakładane na członków zarządu banku na podstawie art. 141 prawa bankowego jako przykład kary administracyjnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 1, s. 60; J. Jendrośka, *Administracyjne kary pieniężne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1980, t. XIV, s. 14.

³⁹ Wyrok TK z 15 października 2013 r. o sygn. P 26/11, OTK-A 2013/7/99, Dz.U. 2013, poz. 1426.

⁴⁰ Zob. wyroki: WSA we Wrocławiu z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 37/12 (Lex nr 1231999); WSA w Białymstoku z 6 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 871/11 (Lex nr 1138371); WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Go 990/12 (Lex nr 1270417); WSA w Krakowie z 15 marca 2012 r., sygn. akt III SA/Kr 365/11 (Lex nr 1139252); WSA w Gliwicach z 19 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Gl 428/13 (Lex nr 1320986).

⁴¹ Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm. Zob. wyroki ETPC z: 28 czerwca 1984 r., Campbell i Fell przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 7819/77, Lex nr 80940; 8 czerwca 1976 r., Engel i inni przeciwko Holandii, skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Lex nr 80797; 21 lutego 1984 r., Öztürk przeciwko Niemcom, skarga nr 8544/79, Lex nr 80977; 2 września 1998 r., Kadubec przeciwko Słowacji, skarga nr 27061/95, Lex nr 77352.

⁴² Zob. wyroki NSA z: 10 sierpnia 1982 r., sygn. akt I SA 579/82, niepubl.; 9 grudnia 1986 r., sygn. akt IV SA 704/86, ONSA nr 2/1986, poz. 66; a także wyroki NSA z: 8 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1896/09, Lex nr 746840; 29 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 567/10, Lex nr 1084642; 20 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 1000/05, Lex nr 266311; 13 lutego 2009 r., sygn. akt II GSK 760/08, Lex nr 1212518; 21 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 140/09, Lex nr 578180; 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 440/10, Lex nr 952041; 24 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 257/10, Lex nr 1071114.

formą sankcji majątkowej stanowią fundament do dalszej analizy administracyjnej kary pieniężnej określonej w art. 31a ustawy o Komisji. Zasadniczo w swej istocie administracyjna kara pieniężna wymierzana przez Komisję w decyzji administracyjnej nie odbiega od przedstawionej wyżej konstrukcji *in genere* administracyjnej kary pieniężnej. **Administracyjna kara pieniężna normatywnie określona w art. 31a ustawy o Komisji stanowi dolegliwość o charakterze majątkowym stanowiącą reakcję ustawodawcy, realizowaną poprzez organ administracji publicznej w trybie postępowania administracyjnego, na bezprawne działania adresatów w postaci istotnego lub uciążliwego utrudniania korzystania z lokalu w nieruchomości warszawskiej wyczerpujące znamiona deliktu administracyjnego.**

Specyfika regulacji administracyjnej kary pieniężnej w ustawie o Komisji wynika z kilku elementów. Po pierwsze, sama ustawa ma charakter specyjalnej ustawy stanowiącej odpowiedź państwa na negatywne skutki reprywatyzacji warszawskiej w wielu płaszczyznach życia społecznego. Jej funkcją jest stworzenie instrumentów szybkiej reakcji wobec patologii związanych z wydawaniem decyzji reprywatyzacyjnych na rzecz podmiotów nielegitymujących się uprawnieniem do zwrotów nieruchomości warszawskich w trybie art. 7 Dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy⁴³, a celem – usuwanie negatywnych skutków decyzji wydanych z naruszeniem prawa we wszystkich płaszczyznach życia, w tym zwłaszcza skutków społecznych. Po drugie, Komisja, będąc organem administracji rządowej o randze organu centralnego, wyposażona została w kompetencje o charakterze kontrolnym, nadzorczym i orzeczniczym, realizowane poprzez uprawnienie do wydania decyzji administracyjnych o charakterze kasatoryjnym, kasatoryjno-reformatoryjnym, a także o charakterze merytorycznym poprzez rozpoznanie wniosku dekretowego. Po trzecie, ustawa o Komisji „penalizuje” jako delikt administracyjny bezprawne zachowania, wyrażające się w określonym działaniu lub zachowaniu wobec osób i rzeczy, będące skutkiem niezgodnych z prawem decyzji reprywatyzacyjnych. Oznacza to, że ustawodawca uwarunkował możliwość wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej wobec sprawy deliktu administracyjnego od bezprawnego zachowania będącego formą przemocy wobec osoby korzystającej z lokalu w nieruchomości warszawskiej, wobec rzeczy lub w postaci zastosowania groźby karalnej w celu doprowadzenia do określonego zachowania (czynnego lub biernego). Urzeczywistnił przy tym możliwość reakcji wobec naruszenia przez sprawcę deliktu administracyjnego zakazu naruszania wolności podmiotów korzystających z nierucho-

⁴³ Dz.U. z dnia 21 listopada 1945 r.

mości warszawskich ciążącego na osobach fizycznych, osobach prawnych i jednostkach nieposiadających osobowości prawnej. Po czwarte, ustawa o Komisji wprowadza odrębne zasady wymiaru kary pieniężnej, określając jej wysokość w przedziale od 1000 do 1 000 000 zł. Dopuszcza zatem możliwość miarkowania wysokości kary, odsyłając na zasadzie art. 38 ust. 1 ustawy o Komisji do regulacji zawartych w art. 189d k.p.a. Po piąte, w odmienny sposób penalizuje zachowania sprawy w kontekście zasady *lex retro non agit*, dopuszczając możliwość wymierzenia kary pieniężnej za delikty administracyjne popełniane w czasie, gdy nie obowiązywała ustawa o Komisji, pod warunkiem, że skutki tych zachowań są rozciągnięte w czasie i trwały z chwilą wejścia jej w życie, tj. w dniu 14 marca 2018 r.⁴⁴ Po szóste, dominującą funkcją administracyjnej kary pieniężnej nakładanej przez Komisję oprócz funkcji właściwych dla każdego tego typu sankcji pieniężnych jest funkcja redystrybucyjna, która jest realizowana w postaci regulacji zawartej w art. 32 ustawy o Komisji. W myśl wskazanego przepisu dochody z tytułu świadczeń z administracyjnych kar pieniężnych należne są m.st. Warszawie i wykorzystuje się je wyłącznie na wypłatę odszkodowania lub zadośćuczynienia, o których mowa w art. 33 ustawy o Komisji. Wskazana konstrukcja, odzwierciedlająca funkcję redystrybucyjną administracyjnej kary pieniężnej wymierzanej przez Komisję, stanowi normatywną regulację określającą sposób wydatkowania dochodów z tytułu kar pieniężnych, jednoznacznie przesądzając, że stanowią one dochód jednostki samorządowej, i określając jego cel. Pozwala na stworzenie specjalnego funduszu, na wzór funduszu ubezpieczeniowego, gwarantującego m.st. Warszawie środki finansowe na rekompensatę szkód i krzywd osobom zajmującym lokale w nieruchomości warszawskiej w dacie wydania niezgodnej z prawem decyzji reprivatyzacyjnej na zasadach określonych w art. 33 i 34 ustawy o Komisji⁴⁵. Szczególny charakter administracyjnej kary pieniężnej określonej w art. 31a ustawy o Komisji wyraża się również w rezygnacji z przedawnienia jej karalności. Ustawodawca wyłączył bowiem wprost zastosowanie art. 189g § 1 k.p.a. Oznacza to, że sankcja majątkowa wobec sprawcy deliktu administracyjnego określonego w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy

⁴⁴ Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 431) – dalej w skrócie: ustawa nowelizująca, która weszła w życie w dniu 14 marca 2018 r.

⁴⁵ Art. 33 i 34 ustawy o Komisji wprowadzają nowy rodzaj odpowiedzialności cywilnej o charakterze absolutnym, którego istotą jest obowiązek odszkodowawczy m.st. Warszawy za działania osób trzecich będące następstwem bezprawnych decyzji reprivatyzacyjnych. Szerzej na temat odpowiedzialności odszkodowawczej m.st. Warszawy zob. A. Dalkowska (red.), *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz*, LEX/el. 2018; A. Dalkowska, *Decyzja Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w sprawie odszkodowania i zadośćuczynienia*, „Nieruchomości@” 2019, nr 1, s. 45–57; W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 208.

o Komisji może być wymierzona w każdym czasie, niezależnie od tego, jaki okres upłynął od bezprawnego zachowania lub wystąpienia jego skutków. Przyjęte rozwiązanie może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady bezpieczeństwa prawnego i zaufania wobec organów władzy państwowej, ponieważ dopuszcza *de facto* nieograniczoną możliwość wymierzania kar pieniężnych.

Art. 31a ustawy o Komisji statuujący normatywną podstawę administracyjnej kary pieniężnej wymierzonej przez Komisję został przyjęty wskutek nowelizacji ustawy o Komisji wprowadzonej ustawą z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw⁴⁶. Artykuł 31a ustawy o Komisji jako *lex specialis* w stosunku do przepisów k.p.a. w zakresie nim uregulowanym stanowi samoistną podstawę do wymiaru administracyjnej kary pieniężnej. W zakresie nieuregulowanym w ustawie o Komisji stosuje się natomiast k.p.a.⁴⁷

Jednym z zasadniczych problemów, gdy chodzi o interpretację przepisu art. 31a pod kątem dopuszczalności wymierzania przez Komisję administracyjnych kar pieniężnych, jest ustalenie dopuszczalności zastosowania sankcji wobec penalizowanych w nim zachowań, które miały miejsce przed wejściem w życie ustawy o Komisji. Zasadniczo ustawodawca nie może wprowadzać regulacji prawnych dopuszczających stosowanie nowych norm prawnych do zdarzeń ukształtowanych w przeszłości, z którymi wcześniej prawo nie wiązało ujemnych skutków prawnych⁴⁸. Zasada *lex retro non agit* mimo jej fundamentalnego znaczenia w demokratycznym państwie prawa nie ma charakteru absolutnego i bezwzględnie wiążącego, a ustawodawca dopuszcza odstępstwa od niej w drodze ustawy i z usprawiedliwionych powodów⁴⁹, np. ze względu na sprawiedliwość społeczną⁵⁰.

Wymieniona kwestia ma zasadnicze znaczenie w kontekście celu ustawy i funkcji, jakie realizuje Komisja do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich. Skutki decyzji reprywatyzacyjnych wydanych z naruszeniem prawa są wielopłaszczyznowe i trwające w czasie. Nadzwyczajny charakter postępowania przed Komisją, którego przedmiotem jest weryfikacja ostatecznych decyzji reprywatyzacyjnych, spowodował konieczność takiego

⁴⁶ Ustawa nowelizująca.

⁴⁷ A. Chołuń, *Lex specialis i lex generalis a przepisy modyfikujące* [w:] A. Chołuń, S. Czepita (red.), *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, Szczecin 2010, s. 215–225.

⁴⁸ Zob. m.in. wyroki z: 19 listopada 2008 r., Kp 2/08, cz. III, pkt 3.2; 7 kwietnia 2011 r., K 4/09, cz. III, pkt 5.2; 10 stycznia 2012 r., SK 25/09, cz. III, pkt 8.1; 5 grudnia 2013 r., K 27/13, cz. III, pkt 9.

⁴⁹ Wyroki TK z: 25 lutego 1992 r., K 3/91; 22 sierpnia 1990 r., K 7/90.

⁵⁰ Wyrok TK z 29 stycznia 1992 r., K 15/91.

ukształtowania przepisów komentowanej ustawy o Komisji, aby możliwe było ich zastosowanie wobec rozstrzygnięć wydanych przed jej wejściem w życie. Zgodnie z art. 4 ustawy nowelizującej przepis art. 31a ustawy o Komisji w art. 1 ma zastosowanie również do naruszeń, które miały miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, jeżeli skutki, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy o Komisji w art. 1, trwają po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej. Wymieniona regulacja określa zasadę retrospektywności, zgodnie z którą administracyjna kara pieniężna może zostać wymierzona wobec sprawcy deliktu administracyjnego mającego miejsce w czasie, gdy nie obowiązywała ustawa penalizująca określone zachowania, jeżeli skutki decyzji reprivatyzacyjnej rażąco sprzeczne z interesem społecznym lub sprzeczne z celem dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, trwają po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej. Zasada retrospektywności ustawy jest powszechnie akceptowana i przyjmowana, a jej treścią jest formuła bezpośredniego działania nowej ustawy w odniesieniu do stosunków prawnych o charakterze ciągłym⁵¹. Należy ją odróżnić od zasady retroaktywności wyrażonej w art. 3 k.c.⁵², niemającej jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego, w myśl której ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że to wynika z jej brzmienia lub celu (*lex retro non agit*). Negatywne i wielopłaszczyznowe skutki decyzji reprivatyzacyjnych wydanych z naruszeniem prawa oraz treść i cel ustawy o Komisji spowodowały wyłączenie zasady retroaktywności, gdy chodzi o kompetencję Komisji w zakresie orzekania w przedmiocie administracyjnych kar pieniężnych, pod warunkiem, że skutki naruszeń trwają w czasie.

V Przesłanki materialnoprawne wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 31a – istotne lub uporczywe utrudnianie korzystania z lokalu w nieruchomości warszawskiej

Analiza przesłanek materialnoprawnych wymierzenia przez Komisję administracyjnej kary pieniężnej wymaga odniesienia się nie tylko do treści art. 31a ustawy o Komisji, ale również do art. 30 ust. 1 pkt 6. Komisja w przypadku stwierdzenia naruszeń, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy o Komisji, tj. wystąpienia wskutek wadliwej decyzji reprivatyzacyjnej skutków rażąco sprzecznych z interesem społecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono użytkowanie wieczyste, przemocy wobec osoby, groźby bezprawnej lub przemocy wobec rzeczy uporczywie lub w sposób

⁵¹ Uchwała SN z 5 lipca 2002 r., III CZP 36/02; OSNC 2003/4, poz. 45.

⁵² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145.

istotnie utrudniający korzystanie z lokalu w nieruchomości warszawskiej. Zestawienie treści i wykładnia językowa art. 30 ust. 1 pkt 6 i art. 31a ust. 1 ustawy o Komisji prowadzi do wniosku, że sankcjonowane administracyjną karą pieniężną są takie delikty administracyjne, które wyczerpują dwie różne postaci zachowania sprawcy, tj. 1) naruszenia polegające na „istotnym” utrudnianiu korzystania z lokalu w nieruchomości warszawskiej, 2) naruszenia polegające na „uporczywym” utrudnianiu korzystania z lokalu w nieruchomości warszawskiej⁵³. Zawarcie w treści art. 31a ustawy o Komisji spójnika „lub” przesądza o przyjęciu przez ustawodawcę logicznej konstrukcji alternatywy nierozłącznej. Oznacza to, że wystarczającą podstawą do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej jest zachowanie sprawcy wyczerpujące dyspozycję jednej z dwóch przesłanek określonych w analizowanej regulacji prawnej. Pojęcia „istotny” i „uporczywy” nie stanowią zwrotów normatywnych, jednak mają swoje znaczenia w języku polskim. „Istotny” oznacza: główny, podstawowy, duży, znaczny, rzeczywisty, prawdziwy, przemożny, charakteryzujący się daną cechą relewantną, a przymiotnik „uporczywy” oznacza trwający ciągle lub powtarzający się⁵⁴. Znaczenie terminu „uporczywość” w języku powszechnym oznacza zarówno stan „utrzymujący się długo”, „ciągle trwający”, jak i stan „powracający”, „powtarzający się”⁵⁵. Zauważyć warto, że obejmuje również jedno zachowanie, gdy trwa ono odpowiednio długo, utrzymując się przez określony, ale dłuższy czas⁵⁶.

Adresatem sankcji administracyjnej na podstawie art. 31a ust. 1 ustawy o Komisji jest w pierwszej kolejności osoba fizyczna będąca sprawcą deliktu administracyjnego. W świetle analizowanej regulacji kara pieniężna, o której mowa w art. 31a ust. 2 ustawy o Komisji, może być nałożona również na osobę prawną, o ile naruszeń wskazanych w art. 30 ust. 1 pkt 6 dopuściła się osoba działająca w imieniu lub w interesie tej osoby prawnej. Zwrot „działająca w imieniu lub interesie” oznacza, że ustawodawca nie uzależnia możliwości wymierzenia kary od tego, czy sprawca penalizowanych naruszeń znajduje się w strukturze organizacyjnej osoby prawnej (jest jej pełnomocnikiem, przedstawicielem, prokurentem). W szczególności sankcję skierować można wobec osoby fizycznej niezwiązanej żadnym stosunkiem prawnym z rzeczywistym „beneficjentem” nagannych zachowań. Szerokie określenie „osoby działającej w imieniu lub interesie osoby prawnej” sprawia, że praktycznie każdy,

⁵³ M. Zirk-Sadowski [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 4: Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 137; M. Zieliński, *Podstawowe zasady współczesnej wykładni* [w:] P. Winczorek (red.), *Teoria i praktyka wykładni prawa*, Warszawa 2005, s. 117.

⁵⁴ *Słownik języka polskiego PWN*, wyd. uaktualnione przez E. Sobol, Warszawa 2017, s. 1095.

⁵⁵ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 1999, s. 566; M. Bańko (red.), *Inny słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 2000, s. 922; *Nowy słownik języka polskiego*, Warszawa 2002, s. 1086; S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. IV, Warszawa 2003, s. 1007.

⁵⁶ Postanowienie SN z 28 listopada 2013 r., sygn. I KZP 11/13, Lex nr 1394031.

komu zlecono wykonywanie jakichkolwiek obowiązków powodujących naruszenia objęte przesłankami art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy, ma status działającego „w imieniu lub interesie”. Na gruncie art. 31a ustawy o Komisji poza zakresem pozostaje odpowiedzialność administracyjna jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej (np. spółki jawnej, spółki partnerskiej, spółki komandytowej, spółki komandytowo-akcyjnej, wspólnoty mieszkaniowej, spółki akcyjnej w organizacji, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji) i osób fizycznych działających w ich imieniu lub interesie.

VI Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych uregulowanych w art. 31a ustawy o Komisji w kontekście konstytucyjnej zasady proporcjonalności i zasady *ne bis idem*

W kontekście oceny dopuszczalności wymierzania administracyjnych kar pieniężnych na podstawie art. 31a ustawy o Komisji zasadniczym problemem jest relacja wskazanej regulacji do wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP⁵⁷ zasady proporcjonalności. Ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁵⁸ wprowadzono w art. 191 § 1a k.k. nowy typ przestępstwa, penalizujący stosowanie przemocy pośredniej uporczywie lub w sposób istotnie utrudniający innej osobie korzystanie z zajmowanego lokalu mieszkalnego w celu zmuszenia innej osoby do określonego działania, zaniechania lub znoszenia. W literaturze podkreśla się, że: „Przedmiotem ochrony jest wolność jednostki w zakresie wyboru zachowania się zgodnie ze swoją wolą; inaczej mówiąc, osobista swoboda podejmowania lub niepodejmowania jakiegoś zachowania, wolność w zakresie wyboru postępowania. (...) Występek z art. 191 § 1a chroni również prawo osoby do niezakłóconego, wolnego od przymusu pośredniego, korzystania z zajmowanego lokalu mieszkalnego”⁵⁹. Zakres przedmiotowy deliktu określonego w art. 31a ustawy o Komisji i przestępstwa na gruncie art. 191 § 1a k.k. jest tożsamy i może przybierać dwie postaci na zasadzie alternatywy rozłącznej. Do wyczerpania zatem znamion występku i deliktu wystarczy: zachowanie uporczywe w postaci przemocy pośredniej, które nie musi jednocześnie utrudniać korzystania z zajmowanego lokalu mieszkalnego, lub zachowanie sprawcy istotnie utrudniające korzystanie

⁵⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm., dalej w skrócie: Konstytucja RP.

⁵⁸ Dz.U. 2015, poz. 1549.

⁵⁹ M. Mozgawa (red.), M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2019.

z niego. Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjnej nie stanowi wyjątkowego rozwiązania na gruncie przepisów prawa i co do zasady nie narusza zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Analiza dopuszczalności wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez Komisję z punktu widzenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności prowadzi do stwierdzenia, że dyspozycje art. 191 § 1a k.k. i art. 31a ustawy o Komisji nie są podmiotowo tożsame. Podmiotem przestępstwa określonego w art. 191 § 1a k.k. może być jedynie osoba fizyczna, podczas gdy w świetle art. 31a ustawy o Komisji administracyjną karą pieniężną może zostać ukarana również osoba działająca w imieniu lub interesie osoby prawnej. Ponadto zakres przedmiotowy czynu zabronionego jest ograniczony wyłącznie do lokalu mieszkalnego, natomiast zakres deliktu administracyjnego jest szerszy i obejmuje wszelkie lokale, także użytkowe.

Kolejną kwestią konieczną do zasygnalizowania jest możliwość kumulatywnego zastosowania sankcji wobec osoby fizycznej będącej sprawcą czynu stypizowanego w art. 31a ustawy o Komisji i art. 191 § 1a k.k. z punktu widzenia zasady proporcjonalności i zasady *ne bis in idem* (której treścią jest zakaz podwójnego karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu zabronionego). Możliwość kumulacji kary administracyjnej i sankcji karnej nie jest wykluczona, skoro pełnią one zasadniczo różne funkcje w systemie prawa. Nie stanowi ona przy tym co do zasady pogwałcenia zasady proporcjonalności. Dlatego też sankcje te powinny funkcjonować niezależnie od siebie, a gdy dochodzi do zbiegu odpowiedzialności, reakcja państwa winna uwzględniać zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Wspomniana problematyka była przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na gruncie ustaw szczególnych zawierających regulacje normatywne administracyjnych kar pieniężnych⁶⁰. Trybunał wskazywał jednoznacznie, że skoro art. 83 Konstytucji RP nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa, to mimo że wymierzenie sankcji stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę indywidualną jednostki, to stanowi przy tym reakcję państwa na zachowanie niezgodne z nakazem wynikającym z art. 83 Konstytucji RP⁶¹. Podkreślał również, że „zasada demokratycznego państwa prawnego wyklucza takie rozwiązania, które pozwalałyby organom władzy publicznej ingerować w sposób arbitralny i nieproporcjonalny w sferę wolności i praw objętych ochroną konstytucyjną”⁶². Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w zakresie

⁶⁰ Wyrok TK z 1 grudnia 2016 r., sygn. K 45/14, OTK ZU A/2016, poz. 99, cz. III, pkt 4.

⁶¹ Wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26, cz. III, pkt 4.

⁶² Wyrok TK z 20 czerwca 2017 r., sygn. P 124/15.

dopuszczalności podwójnego karania za ten sam czyn nie jest jednoznaczne. Z jednej strony neguje się dopuszczalność podwójnego lub wielokrotnego karania i wskazuje, że wspomniany zakaz „obejmuje nie tylko sprawy i postępowania uznane za karne przez ustawy zwykłe (prawo karne *sensu stricto*), lecz także sprawy i postępowania niemające formalnie karnoprawnego charakteru, o ile wiążą się ze stosowaniem środków w istocie represyjnych (prawo karne *sensu largo*). Zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania musi zatem być brany pod uwagę zarówno w wypadku zbiegu dwóch (kilku) kar kryminalnych w rozumieniu ustawowym, jak i w razie zbiegu sankcji określonych w przepisach karnych oraz sankcji przewidzianych w innych przepisach prawa publicznego (w tym w przepisach prawa administracyjnego), jeżeli przewidują one formy odpowiedzialności prawnej mające cechę represyjności”⁶³. Z drugiej strony wyraźna jest również tendencja przeciwna, ewoluująca w kierunku zawężania zasady *ne bis in idem* jedynie do odpowiedzialności karnej, a „sama możliwość pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności w dwóch różnych postępowaniach o tzw. represyjnym charakterze nie oznacza, że naruszona została zasada *ne bis in idem*”⁶⁴. Wymieniona zasada należy do fundamentalnych zasad prawa karnego i nie może być rozszerzana na inne reżimy odpowiedzialności⁶⁵. W konsekwencji „odpowiedzialność karna i odpowiedzialność administracyjna nie są [co do zasady] niekonstytucyjnym karaniem za to samo. Są to różne skutki danego czynu naruszającego różne dobra prawnie chronione, dlatego uzasadnionym jest zastosowanie różnych sankcji”⁶⁶.

Przenosząc powyższe uwagi w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na grunt omawianej problematyki dopuszczalności stosowania art. 31a ustawy o Komisji, należy stwierdzić, że przede wszystkim korzysta on z domniemania konstytucyjności⁶⁷.

Dominującą funkcją administracyjnej kary pieniężnej wymierzonej przez Komisję jest funkcja redystrybucyjna, w dalszej kolejności represyjna, prewencyjna i wychowawcza. Zakres przedmiotowy deliktu administracyjnego obejmuje naruszenia w postaci przemocy wobec osoby, przemocy wobec rzeczy oraz groźby karalnej polegające na: 1) istotnym utrudnianiu korzystania

⁶³ Ibidem. Zob. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103.

⁶⁴ Wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63.

⁶⁵ Wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03; OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103.

⁶⁶ Wyrok TK z 21 października 2015 r., sygn. P 32/12, OTK-A 2015/9/148.

⁶⁷ Wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 164; 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 185; 6 września 2005 r., sygn. K 46/04, OTK ZU nr 8/A/ 2005, poz. 89; 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133; 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU nr 6/A/ 2009, poz. 86; por. również postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. SK 78/06, OTK ZU 2/A/ 2007, poz. 21; 10 października 2000 r., sygn. P 10/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 195; wyrok TK z 26 listopada 2001 r., sygn. K 2/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 254; postanowienie TK z 6 października 1998 r., sygn. Ts 43/98, OTK ZU nr 5/19 poz. 75.

z lokalu w nieruchomości warszawskiej lub 2) uporczywym utrudnianiu korzystania z lokalu w nieruchomości warszawskiej.

Zasadnicza funkcja analizowanych sankcji administracyjnych polega na zabezpieczeniu środków finansowych na zrekompensowanie osobom zajmującym lokal w nieruchomości warszawskiej szkód i krzywd w następstwie działań sprawczych wyczerpujących znamiona deliktu administracyjnego określonego w art. 31a ustawy o Komisji. Nie można przy tym pominąć niewątpliwego istnienia funkcji represyjnej, jednak z uwagi na to, że nie jest to główny cel kar pieniężnych, zasada *ne bis in idem* w świetle powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie znajduje zastosowania. Art. 42 Konstytucji RP określa konstytucyjne standardy, jakie powinny mieć zastosowanie wobec tych przepisów, których celem jest represja karna. Nie może zatem stanowić wzorca kontroli dla postępowań administracyjnych i nakładanych w nich sankcji pieniężnych.

VII Podsumowanie

Administracyjna kara pieniężna uregulowana w art. 31a ustawy o Komisji, będąc sankcją administracyjną o charakterze majątkowym wymierzaną przez Komisję do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich, realizującą władcze funkcje państwa, stanowi reakcję wobec zachowania sprawcy podlegającego ujemnej kwalifikacji normatywnej. Wymieniona regulacja konstytuuje obiektywizację odpowiedzialności administracyjnej będącej następstwem naruszenia wynikającego z obligacyjnego prawa podmiotowego osób zajmujących lokal w nieruchomości warszawskiej w chwili wydania niezgodnej z prawem decyzji reprywatyzacyjnej. Powstanie odpowiedzialności administracyjnej, a następnie możliwości zastosowania sankcji w postaci kary pieniężnej determinuje czyn niedozwolony, który definiuje się jako delikt administracyjny. Jego zakres obejmuje dwie postaci, tj. istotne lub uporczywe utrudnianie korzystania z lokalu w nieruchomości warszawskiej. Dla podmiotowej wadliwości czynów określonych w dyspozycji art. 31a ustawy o Komisji nie ma znaczenia wina sprawcy, bowiem zasada odpowiedzialności administracyjnej oparta jest o jej obiektywizację. O administracyjnym charakterze kary pieniężnej nakładanej przez Komisję świadczy oprócz jej obiektywnego charakteru również to, że jest ona wymierzana przez organ administracji rządowej, nie przez sąd powszechny. Ustawa określa kryteria wymiaru kary i jej wysokość oraz możliwość jej miarkowania według reguł określonych w k.p.a. Analizowana regulacja nie narusza konstytucyjnej zasady proporcjonalności i wynikającej

z art. 42 Konstytucji RP zasady *ne bis in idem*. Przepisy art. 191 k.k. i art. 31a ustawy o Komisji nie regulują zbiegu sankcji karnej z sankcją administracyjną. Zakres podmiotowy obu regulacji jest różny, ponieważ administracyjna kara pieniężna może zostać wymierzona także wobec osoby działającej na rzecz osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Zakres przedmiotowy również jest zróżnicowany, gdyż przestępstwo określone w art. 191 § 1a k.k. dotyczy jedynie lokali mieszkalnych. Możliwość kumulacji kar w reżimie administracyjnym i karnym wyraźnie dopuszcza Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „nie stanowi ona pogwałcenia zasady proporcjonalności reakcji na naruszenia prawa wynikające z art. 2 Konstytucji”⁶⁸. Możliwość stosowania sankcji wobec naruszeń prawa, które miały miejsce przed wejściem w życie ustawy o Komisji, nie narusza zasady *lex retro non agit*, ponieważ zasada ta nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. Konieczność szybkiej i skutecznej reakcji wobec patologii związanych z reprivatyzacją nieruchomości warszawskich uzasadnia odstępstwo od sztywnych reguł wspomnianej zasady, natomiast wyrażona w art. 4 ustawy nowelizującej ustawę o Komisji zasada retrospektywności „łagodzi” wymienione odstępstwo, wskazując na możliwość zastosowania kar pieniężnych jedynie wówczas, gdy skutki naruszeń prawa trwają w czasie po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej wprowadzającej art. 31a ustawy o Komisji.

⁶⁸Wyrok TK z 4 listopada 2015 r., sygn. P 45/13, OTK nr 10/A/2015.

Paweł Daniel¹

Udział społeczeństwa w procedurze planistycznej w orzecznictwie sądów administracyjnych

DOI: 10.5604/01.3001.0013.9031

Streszczenie

Celem opracowania jest wskazanie wypracowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych zasad udziału społeczeństwa w procedurze planistycznej. Rezultatem podjętych badań jest konkluzja, że instytucje wniosków do planu oraz uwag do projektu planu należy traktować jako instrumenty umożliwiające – chociaż nie gwarantujące – uzyskanie przez zainteresowane podmioty jak najkorzystniejszych warunków zagospodarowania własnych nieruchomości. Brak stosownej aktywności podmiotów zainteresowanych powoduje, że organy gminy uzyskują prawo do całkowicie samodzielnego ustalania potrzeb zagospodarowania przestrzennego dla danego terenu.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, sądowa kontrola, udział społeczeństwa, akty planistyczne

Public participation in the planning procedure in the jurisprudence of administrative courts

Abstract

The purpose of the study is to indicate the principles of public participation in the planning procedure developed in the jurisprudence of administrative courts. The result of the research brings the conclusion that the institutions of the applications and comments to the plan should be treated as the instruments enabling, although not guaranteeing, the entities concerned to obtain the most favorable conditions for the development of their real estate. Lack of appropriate activity of interested entities enables the authorities to obtain the right to determine the needs of spatial development for a given area.

Keywords: spatial development, judicial review, public participation, planning act

Kwestia udziału społeczności lokalnej w procesie kształtowania polityki przestrzennej pozostaje zagadnieniem niezwykle żywym. Wynika to zapewne z faktu, że udział ludności w kształtowaniu ładu przestrzennego, a więc w procedurze planistycznej, wiąże się bezpośrednio z koniecznością sprostania wymogom partycypacji społecznej w procedurach administracyjnych².

¹ Wykładowca Humanistycznospołecznego SWPS, pracownik Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, ORCID: 0000-0001-6563-3923

² Szerzej na ten temat por. K. Rokicka, *Udostępnienie dokumentów planistycznych jako przejaw zasady jawności* [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2015, s. 611; B. Sagan, *Planowanie przestrzenne*

Dodatkowo ustalenia aktów planistycznych, w tym w szczególności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, co powoduje, że ochrona interesów prawnych poszczególnych właścicieli i użytkowników wieczystych na etapie prowadzonej procedury planistycznej nabiera szczególnego znaczenia.

Samo pojęcie procedury planistycznej oznacza kolejno podejmowane czynności planistyczne określone przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, gwarantujące możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (składanie uwag i wniosków) oraz kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Pojęcie procedury planistycznej należy przeciwstawić pojęciu „zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, pod którym to pojęciem rozumie się wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej.

W świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu zapewnienie prawidłowego przebiegu „procedury planistycznej” pozostaje podstawowym warunkiem uznania legalności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Odstępstwa od przewidzianej prawem procedury stanowią naruszenie w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., które może prowadzić do wyeliminowania aktu planistycznego z obrotu prawnego. Należy przy tym mieć na względzie, że nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie, które ma charakter istotny. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu sporządzania planu, decydujące znaczenie ma wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, kiedy przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia

a zasada jawności działania organów administracji. Wybrane zagadnienia [w:] B. Dolnicki (red.), *Jawność...*, op.cit., s. 627; Z. Czernik, *Ochrona interesów społeczności lokalnej i gminy w planowaniu przestrzennym* [w:] Z. Kmiecik (red.), *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Warszawa 2017, s. 169; M. Kotulski, *Udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym* [w:] M. Stec, M. Mączynski (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012, s. 175; M. Kruszak, *Partycypacja społeczna w procesie inwestycyjno-budowlanym realizowanym w oparciu o tzw. specustawy* [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 511; S. Pawłowski, *Konsultacje obligatoryjne i fakultatywne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zakres uspołecznienia procesów planowania przestrzennego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2015, nr 1, s. 203; P. Daniel, *Udział społeczeństwa w procedurze planistycznej – rzeczywiste uprawnienie czy przykry obowiązek organu*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 7–8, s. 7 i nast.

³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2018, poz. 1945 ze zm.), dalej w skrócie: u.p.z.p.

tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku i przede wszystkim uwzględnienia, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które to prawa mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania.

Jednym z podmiotów kontrolujących prawidłowość przebiegu procedury planistycznej pozostają sądy administracyjne, które są uprawnione do stosowania środków „represyjnych” – związanych z drogą sądownoadministracyjną (środki procesowe, *ex post*)⁴. Powoduje to, że orzecznictwo sądów administracyjnych jest cennym źródłem interpretacji przepisów u.p.z.p. w zakresie, w jakim sądy te dokonują interpretacji przepisów ustawy gwarantujących udział społeczeństwa w procedurze planistycznej. Stąd też celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranych orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących powyższej problematyki oraz odpowiedź na pytanie, czy istniejące rozwiązania prawne rzeczywiście umożliwiają zapewnienie czynnego udziału społeczeństwa w podejmowaniu aktów planistycznych.

Na samym wstępie podkreślić należy, że środki przewidziane w u.p.z.p. nie dają możliwości proponowania społeczeństwu całkowicie nowego ładu planistycznego⁵. Środki powyższe służą jedynie ochronie interesu przed planowanymi zmianami w sferze zagospodarowania przestrzennego, nie zaś inicjowaniu zmian w powyższym zakresie. Znajduje to odzwierciedlenie w treści regulacji u.p.z.p., a więc w art. 11, 17 oraz 41 ustawy. I tak stosownie do treści art. 11 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 11 pkt 1 u.p.z.p.), oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, wyłożenie projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wykładania ten projekt do publicznego wglądu, publikuje go na stronach internetowych urzędu gminy na okres co najmniej 21 dni, a także organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami (art. 11 pkt 7 u.p.z.p.), przy czym wyznacza w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 7, termin, kiedy osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne

⁴ I. Białowąs, *Możliwości bezpośredniego wpływu przez obywatela na treść aktów gminnego planowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2008, nr 77, s. 11.

⁵ S. Pawłowski, *Konsultacje...*, op.cit., s. 203.

nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium (art. 11 pkt 8 u.p.z.p.). Stosownie do treści art. 17 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 u.p.z.p.); wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni, a także organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9 u.p.z.p.) i wyznacza w ogłoszeniu termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu (art. 17 pkt 11 u.p.z.p.). Natomiast przepis art. 41 pkt 1 ustawy przewiduje, że po podjęciu przez sejmik województwa uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa marszałek województwa ogłasza w prasie ogólnopolskiej oraz przez obwieszczenie w urzędach gmin, starostwach powiatowych, urzędzie marszałkowskim i urzędzie wojewódzkim podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących planu, nie krótszy niż 3 miesiące od dnia ogłoszenia.

W świetle przedstawionych powyżej regulacji przyjąć należy, że ustawodawca nałożył na właściwy organ (wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz, wyjątkowo, marszałka województwa) obowiązek ogłoszenia w prasie miejscowej, przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości czynności podejmowanych w ramach określonej procedury planistycznej, wskazując równocześnie formę, czas i miejsce składania uwag (w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy) oraz wniosków (w przypadku planu zagospodarowania przestrzennego województwa). Instrumentem prawnym umożliwiającym udział społeczeństwa w postępowaniu planistycznym jest więc podanie do publicznej wiadomości informacji

o prowadzonej procedurze planistycznej, co zostało połączone z możliwością wzięcia czynnego w niej udziału.

Niewątpliwie obowiązki wynikające z powołanych powyżej przepisów ustawy mają w pierwszej kolejności charakter informacyjny, służąc zapewnieniu jawności i publicznego charakteru procedury planistycznej przy równoczesnym zapewnieniu możliwości składania wniosków i uwag. Stąd w doktrynie odnajduje się twierdzenia, że przewidzianej przepisami ustawy procedury nie można traktować jedynie jako proceduralnego wymogu wyczerpania trybu konsultacji społecznych w formie przyjęcia do wiadomości uwag członków wspólnoty samorządowej do tego planu, gdyż konstytucyjna zasada równej ochrony własności wymaga, by rozważony został każdy ze zgłoszonych wniosków, a uwzględnienie jednego z nich z pominięciem innych powinno zostać należyście uzasadnione, przy równoczesnym wykazaniu, że działanie powyższe pozostaje w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami, zwłaszcza wymogiem równej ochrony własności wszystkich zainteresowanych oraz poszanowaniem art. 31 ust. 3 Konstytucji⁶.

Powyższy szczególny charakter uprawnień, o jakich mowa w u.p.z.p., jest dostrzegany w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie wskazuje się, że obowiązki wynikające z powołanych wyżej przepisów powinny być możliwie jak najszerszej interpretowane. Tytułem przykładu można wskazać wyrok WSA w Olsztynie z 7 maja 2008 r.⁷, gdzie podniesiono, że organ wykonawczy gminy, zaniechawszy ogłoszenia uchwały zamieniającej uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób wskazany w art. 17 ust. 1 u.p.z.p., uniemożliwia obywatelom składanie wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i narusza określone w art. 6 ust. 2 tej ustawy prawo podmiotowe obywateli do kształtowania swojego prawa własności w granicach określonych ustawą, a w szczególności do zagospodarowania terenu, do którego mają tytuł prawny. Podobnie w wyroku WSA w Poznaniu z 10 maja 2017 r.⁸ zauważono, że wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu jest formą udziału społeczeństwa w zarządzaniu w demokratycznym państwie, dalsza dyskusja stanowi zaś realizację uprawnienia przysługującego społeczności lokalnej oraz innym jednostkom zainteresowanym zamierzeniami planistycznymi na obszarze danej gminy, gwarantującego im wypowiedzenie się w kwestii projektowanych ustaleń planu, które w wyniku uchwalenia planu miejscowego

⁶ A. Chorażewska, J. Jagoda, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w gminie a wartości konstytucyjne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10, s. 43.

⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 12 czerwca 2008 r., II SA/OI 179/08, CBOSA.

⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z 10 maja 2017 r., IV SA/Po 30/17, CBOSA.

stają się prawem powszechnie obowiązującym, oddziałującym na sferę praw właścicielskich tych podmiotów.

W ocenie WSA w Lublinie obowiązek ogłoszenia podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a następnie wyłożenia projektu tego planu powinno się rozumieć w ten sposób, że zawiadomień należy dokonać w każdej miejscowości, której plan dotyczy, a niewystarczające jest dokonanie zawiadomień jedynie w miejscowości, w której mieści się siedziba organu gminy⁹. Co więcej, jak zauważył NSA w wyroku z 16 lutego 2017 r.¹⁰, przepisy u.p.z.p. nie wskazują, aby wyłożenie miało mieć miejsce w określonych przedziałach czasowych, np. w godzinach pracy urzędu, w godzinach przedpołudniowych i/lub popołudniowych.

Z drugiej zaś strony w orzecznictwie sądów administracyjnych odnaleźć można też pogląd zawężający obowiązki informacyjne. Przykładowo w wyroku NSA z 31 maja 2016 r.¹¹ zauważono, że wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu na okres 21 dni, ale tylko na 2 godziny dziennie, nie stanowi naruszenia art. 17 pkt 9 u.p.z.p., gdyż znaczenie w powyższym przypadku ma publikacja projektu planu w Internecie. Zdaniem NSA współczesna technologia z pewnością nie może zastąpić tradycyjnej metody udostępniania projektu planu, lecz niewątpliwie ułatwia zapoznanie się z nim bez ograniczeń nierozłącznych z zapoznawaniem się z tradycyjną (papierową) wersją projektu planu w siedzibie organu. Stanowisko powyższe, choć niewątpliwie zasadnie zwracające uwagę na zmiany w zakresie funkcjonowania współczesnej administracji, zawęża jednak znacząco sposób wykładni omawianych przepisów. Podzielić należy bowiem pogląd, że prawidłowa realizacja obowiązków wynikających z u.p.z.p. oznacza podanie do publicznej wiadomości informacji o procedurze planistycznej w sposób umożliwiający rzeczywiste zapoznanie się z aktami planistycznymi.

Regulacja u.p.z.p. poza wymienionymi powyżej obowiązkami informacyjnymi umożliwia również wnoszenie uwag do aktów planistycznych. Stosownie do treści art. 18 ust. 1 u.p.z.p. uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu, o którym mowa w art. 17 pkt 9 ustawy. Powyższe uprawnienie zostało ukształtowane niezwykle szeroko – nie jest ono powiązane z legitymowaniem się interesem prawnym – co pozwala uwzględnić w procedurze planistycznej wszystkie sporne w sprawie interesy.

⁹ Wyrok WSA w Lublinie z 16 stycznia 2019 r., II SA/Lu 619/18, CBOSA.

¹⁰ Wyrok NSA z 16 lutego 2017 r., II OSK 1430/15, CBOSA.

¹¹ Wyrok NSA z 31 maja 2016 r., II OSK 2287/14, CBOSA.

Należy przy tym jasno stwierdzić, że procedura uchwalania aktów planistycznych – zarówno studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy – nie ma charakteru negocjacyjnego, co oznacza, że to od decyzji rady gminy zależy, czy wnoszone uwagi i wnioski zostaną uwzględnione na dalszym etapie prac planistycznych. Podobny sposób interpretacji powyższych przepisów przyjmują również sądy administracyjne, wyjaśniając, że planowanie przestrzenne ma poszukiwać rozwiązań, które w optymalny sposób rozwiązują nieuchronny konflikt potrzeb publicznych i potrzeb właścicieli poszczególnych działek¹². Innymi słowy, istotą uwag wnoszonych do projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu jest – zgodnie z art. 18 ust. 1 u.p.z.p. – zakwestionowanie ustaleń przyjętych w projekcie tego aktu, co powoduje, że wystarczającym warunkiem uznania wniesionego pisma za uwagę w rozumieniu art. 18 ust. 1 u.p.z.p. jest tylko kwestionowanie ustaleń przyjętych w projekcie planu i żądanie dokonania w nim zmian, przy czym uwagi do projektu planu mogą dotyczyć zarówno treści merytorycznej planu, jak i formy jego ustaleń¹³. Zwraca jednak uwagę fakt, że brak jest orzeczeń wskazujących, w jaki sposób osoby zainteresowane mogłyby faktycznie (rzeczywiście) uczestniczyć w procesie planistycznym.

Podjęte dotychczas rozważania wskazują, że skorzystanie przez podmiot zainteresowany (a więc nie tylko przez podmiot legitymujący się interesem prawnym) z uprawnień przewidzianych przepisami u.p.z.p. umożliwi, jeszcze na etapie trwania procedury planistycznej, rozważenie, czy planowane rozwiązanie będzie akceptowane przez społeczność lokalną. Równocześnie stosownie do treści art. 12 ust. 1 u.p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając przy tym o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 9 ustawy. Również art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wskazuje, że plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu.

NSA stoi przy tym na stanowisku, że samo rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag musi mieć charakter merytoryczny, a więc rada gminy musi ocenić zasadność wniesionej uwagi, czego efektem będzie jej uwzględnienie lub odrzucenie (nieuwzględnienie). Rozstrzygając co do sposobu rozpatrzenia uwag – niezależnie od tego, czy nastąpi to w jednym głosowaniu dotyczącym również studium, czy też w odrębnej uchwale podjętej przed uchwałą w sprawie

¹² Wyrok NSA z 1 lipca 2009 r., II OSK 400/09, CBOSA.

¹³ Wyrok WSA w Poznaniu z 7 czerwca 2018 r., IV SA/Po 150/18, CBOSA.

studium – rada musi opowiedzieć się, czy uwagi uwzględni, czy też nie¹⁴.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na istniejącą w orzecznictwie rozbieżność. Z przepisów u.p.z.p. nie wynika, aby każda uwaga do projektu aktu planistycznego musiała być rozpatrywana oddzielnie i to w formie odrębnej uchwały rady. Stąd część sądów administracyjnych przyjmuje, że rozpatrzenie uwag może nastąpić w jednym głosowaniu nad uchwaleniem projektu samego planu (lub studium), a taki sposób głosowania nad nieuwzględnionymi uwagami nie może stanowić o istotnym naruszeniu prawa w stopniu uzasadniającym wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały¹⁵. Z drugiej strony w orzecznictwie można odnaleźć również twierdzenia, że rozpatrzenie uwag przekazanych radzie przez organ wykonawczy gminy, zgodnie z art. 17 pkt 14 u.p.z.p., powinno następować poprzez czynność odrębną od uchwalenia planu i poprzedzającą jego uchwalenie, a akt zawierający rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag może stanowić załącznik do uchwały w sprawie planu, jednakże uwagi powinny zostać poddane indywidualnym głosowaniom i na tej podstawie powinna zostać stworzona lista uwag uwzględnionych przez radę, które organ (wójt, burmistrz, prezydent miasta) powinien uwzględnić w planie, oraz uwag nieuwzględnionych¹⁶.

Przyjęcie drugiego z powyższych stanowisk skutkuje lepszą ochroną praw jednostki przed dowolnością rozstrzygnięć podejmowanych w ramach procedury planistycznej. W praktyce możliwa jest bowiem sytuacja, gdy w przypadku dużej liczby wniosków lub uwag poszczególne indywidualne zastrzeżenia zostaną pominięte przez organ. Dodatkowo możliwe są sytuacje, gdy tego typu działania będzie celowe. Z drugiej zaś strony rozpoznawanie każdego wniosku indywidualnie może przekładać się na wydłużenie czasu trwania procedury planistycznej. Stąd zasadne byłoby rozstrzygnięcie powyższej kwestii przez ustawodawcę poprzez jednoznaczne określenie, czy każda z uwag powinna być głosowana osobno.

Niezależnie od powyższych uwag wskazać należy, że w ocenie sądów administracyjnych rada gminy – wykonując swój ustawowy obowiązek polegający na sformułowaniu w studium lokalnej polityki przestrzennej – nie tylko rozstrzyga o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a przedstawionych radzie gminy, ale również jest uprawniona do modyfikacji rozstrzygnięć wójta w odniesieniu do uwag przez

¹⁴Wyrok NSA z 20 kwietnia 2010 r., II OSK 337/10, CBOSA.

¹⁵Por. wyrok NSA z 18 grudnia 2018 r., II OSK 229/17, CBOSA.

¹⁶Por. wyroku WSA w Opolu z 27 lutego 2018 r., II SA/Op 603/17, CBOSA.

niego uwzględnionych¹⁷. Oznacza to, że finalny kształt aktu planistycznego zależy w rzeczywistości od stanowiska rady gminy, która decyduje ostatecznie o uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu wniesionych w toku postępowania planistycznego uwag, nie mając jednakże obowiązku uwzględniania wniosków i uwag osób zainteresowanych. Konsekwentnie, jeżeli rada uzna, że organy uczestniczące w procedurze planistycznej działały na podstawie i w ramach obowiązującego prawa, a samo uwzględnienie interesu indywidualnego byłoby sprzeczne z interesem publicznym lub chronioną przez ustawodawcę wartością wysoko cenioną, to nie można jej zarzucić bezprawności działania. Zdaniem sądów administracyjnych przyjęcie innego stanowiska skutkowałoby uznaniem, że planowanie jest działaniem bezsensownym i ograniczyłoby się tylko do terenów będących własnością podmiotów publicznoprawnych albo uzależnione byłoby od zgody lub żądań właścicieli nieruchomości kierujących się interesem indywidualnym¹⁸. Podkreślić więc należy, że rada gminy, mając wyłączną kompetencję do planowania przestrzennego, może pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa, samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, jeżeli oczywiście władztwa tego nie nadużywa.

W tym miejscu należy zauważyć, że stosownie do treści art. 7 u.p.z.p. rozstrzygnięcia wójta, burmistrza, prezydenta miasta albo marszałka województwa o nieuwzględnieniu odpowiednio wniosków dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwag dotyczących projektu tego studium, wniosków dotyczących miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uwag dotyczących projektu tego planu albo wniosków dotyczących planu zagospodarowania przestrzennego województwa – nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Regulacja powyższa obniża wartość uwag, gdyż przesądza o tym, że ich nieuwzględnienie nie będzie wywoływało istotnych następstw prawnych. Jak zauważył NSA w postanowieniu z 17 września 2013 r.¹⁹, akt organu planistycznego rozstrzygający o uwagach złożonych do projektu studium – niezależnie od tego, czy ma postać odrębnej uchwały, czy załącznika do uchwały o przyjęciu studium – może stanowić przedmiot kontroli dokonywanej przez sąd administracyjny jedynie w ramach oceny legalności uchwały w przedmiocie uchwalenia studium.

Inne stanowisko zajął przy tym NSA w wyroku z 7 sierpnia 2012 r.²⁰, gdzie podniesiono, że przy dokonywaniu oceny zarzutu nieuwzględnienia

¹⁷ Wyrok NSA z 8 października 2014 r., II OSK 1399/14, CBOSA.

¹⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 4 kwietnia 2018 r., II SA/Kr 97/18, CBOSA.

¹⁹ Postanowienie NSA z 17 września 2013 r., II OSK 1970/13, CBOSA.

²⁰ Wyrok NSA z 7 sierpnia 2012 r., II OSK 1231/12, CBOSA.

w miejscowym planie określonego w decyzji o warunkach zabudowy przeznaczenia terenu trzeba wziąć pod uwagę okoliczność, czy właściciel zgłaszał wnioski bądź zarzuty do projektu planu i czy uczestniczył w dyskusji publicznej dotyczącej tego projektu. W razie braku takich działań właścicieli nieruchomości objętych planem miejscowym trudno skutecznie zarzucać organom gminy przekroczenie władztwa planistycznego, nie mogą one bowiem domniemywać zamierzeń właścicieli.

Stanowisko powyższe uznać należy jednak za błędne. Powyższy sposób interpretacji omawianych przepisów prowadziłyby do wniosku, że brak przewidzianych prawem działań mających na celu uzewnętrznienie swojej woli zmiany dotyczącej niezadowolenia z planowanych zapisów aktu planistycznego oznaczałyby zamknięcie możliwości zakwestionowania zapisów takiego aktu po jego uchwaleniu, na zasadach przewidzianych ustawą o samorządzie gminnym²¹. Co prawda, w orzecznictwie sądów administracyjnych można również odnaleźć twierdzenia, że regulacja, o jakiej mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przyznaje stronie uprawnienie, a nie obowiązek wniesienia uwag przez każdego, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie aktu planistycznego²², jednak brak konsekwencji oraz jednolitości w orzecznictwie sądów administracyjnych powoduje, że brak skorzystania z uprawnień wynikających z aktu informacji może niekiedy wywołać niekorzystne skutki dla osób zainteresowanych. Prezentowana powyżej interpretacja jest niewątpliwie niezwykle restrykcyjna i pogarsza standardy ochrony jednostki. O wiele bardziej prawidłowe jest stanowisko przyjmujące, że brak uczestnictwa w procedurze planistycznej związanej z zaskarżonym planem poprzez składanie wniosków oraz uwag do planu czy też udziału w dyskusjach publicznych powoduje, że trudniej jest na późniejszym etapie zarzucić organom gminy przekroczenie władztwa planistycznego²³.

W wyroku WSA w Warszawie z 25 stycznia 2017 r.²⁴ podsumowano powyższą kwestię, wskazując, że o ile sam fakt niebrania przez właściciela lub użytkownika wieczystego gruntu udziału w procedurze planistycznej (chodzi o brak udziału niezawiniony przez organy planistyczne) w żadnym razie nie pozbawia takiego właściciela lub użytkownika uprawnienia do żądania skontrolowania legalności uchwalonego planu w trybie przewidzianym w art. 101 u.s.g., o tyle istotnie zawęży krąg zagadnień, na które podmioty te mogą się powoływać (w stosunku do instytucji wniosków do planu oraz uwag do projektu planu).

²¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2019, poz. 506 ze zm.), dalej w skrócie u.s.g.

²² Wyrok NSA z 6 lutego 2018 r., II OSK 1090/16, CBOSA.

²³ Wyrok WSA w Krakowie z 9 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 46/19, CBOSA.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 25 stycznia 2017 r., IV SA/Wa 2209/16, CBOSA.

Przedstawione powyżej orzecznictwo wskazuje, że zapewnienie udziału w procedurze planistycznej poprzez instytucje wniosków do planu oraz uwag do projektu planu należy traktować jako instrumenty umożliwiające, aczkolwiek w oczywisty sposób nie gwarantujące, uzyskanie przez zainteresowane podmioty jak najkorzystniejszych z ich punktu widzenia warunków zagospodarowania swoich nieruchomości (poprzez zakomunikowanie własnych oczekiwań organom planistycznym). W braku stosownej aktywności podmiotów zainteresowanych organy gminy uzyskują prawo do całkowicie samodzielnego ustalania potrzeb zagospodarowania przestrzennego dla danego terenu. Konieczna jest jednak szeroka interpretacja przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która umożliwi szeroki udział społeczeństwa w procedurze planistycznej.

Rafał Kierzyńska¹

Zabezpieczenie na nieruchomości w postępowaniu karnym

DOI: 10.5604/01.3001.0013.9032

Streszczenie

Artykuł stanowi syntetyczne omówienie problematyki zabezpieczenia na nieruchomości kar i środków właściwych dla prawa karnego. Uwzględnia zmiany k.p.k. dokonane nowelizacją z 2017 r., znacznie rozszerzającą możliwość orzekania przepadku, w tym tzw. przepadku rozszerzonego, co miało istotny wpływ także na liczbę i wartość zabezpieczonych nieruchomości. Publikacja wskazuje na sposoby zabezpieczenia kar i środków na nieruchomości oraz sygnalizuje skomplikowane kwestie podmiotowe, związane z możliwością zabezpieczenia niektórych rodzajów przepadku na mieniu osoby innej niż sprawca.

Słowa kluczowe: postępowanie karne; zabezpieczenie kar, środków karnych i przepadku; zasada proporcjonalności; zabezpieczenie na nieruchomości; przepadek rozszerzony

Freezing of real estate in criminal proceedings

Abstract

The paper is a synthetic overview of the issue of securing penalties and measures applicable in the criminal proceedings on real estate. It takes into account the changes in the Code of Criminal Procedure introduced in 2017, significantly extending the possibility to impose confiscation, including the so-called extended confiscation, which had a considerable impact also on the number and value of secured real estate. The article indicates the methods of securing penalties and criminal measures on real estate and points out complex issues related to the possibility of securing certain types of confiscation on property of a person other than the perpetrator.

Keywords: criminal proceedings; securing of penalties, criminal measures and confiscation; principle of proportionality; freezing of real estate; extended confiscation

I Wstęp

Skuteczne zwalczanie przestępczości zorganizowanej jest nie tylko podstawowym warunkiem społecznego bezpieczeństwa czy sprawnego funkcjonowania państwa prawnego, ale także niezbędnym elementem wolnego rynku i zachowania zasad uczciwej konkurencji. Z tego względu jest konieczne, aby organy państwowe posiadały odpowiedni zasób narzędzi umożliwiających przeciwdziałanie temu zjawisku i jego zwalczanie. Oprócz środków typowych

¹ Dr nauk prawnych, sędzia Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim, naczelnik Wydziału Europejskiego i Międzynarodowego Prawa Karnego w Ministerstwie Sprawiedliwości, ORCID: 0000-0002-5982-7681.

dla prawa karnego muszą być to instrumenty umożliwiające pozbawianie sprawców określonych przestępstw zasobów finansowych stanowiących bazę ekonomiczną dla ich kryminalnej działalności. Temu celowi służą odpowiednio surowe sankcje finansowe oraz przepadek. Niemniej jednak niezbędnym warunkiem ich prawidłowego oddziaływania jest ich skuteczna egzekucja w postępowaniu wykonawczym. Jest zaś rzeczą oczywistą i doskonale rozpoznaną przez praktykę, że podstawowym warunkiem skuteczności egzekucji jest odpowiednio wczesne zabezpieczenie mienia, które służyć będzie zaspokojeniu grzywien czy środków kompensacyjnych albo ulegnie przepadkowi. Z tego względu kwestia efektywnego zabezpieczenia kar i środków orzekanych w postępowaniu karnym ma kluczowe znaczenie dla realizacji polityki karnej państwa.

Niniejszy artykuł stanowi syntetyczne omówienie wybranej problematyki z zakresu zabezpieczenia kar i innych środków właściwych dla prawa karnego na nieruchomości. Po dokonanej w 2017 r. nowelizacji² ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (k.p.k.)³, znacznie rozszerzającej możliwość orzekania przepadku, w tym tzw. przepadku rozszerzonego, zagadnienie to pozostaje obiektem ciągłego zainteresowania praktyki i doktryny. Warto przy tym wskazać na wyraźnie wyartykułowane w uzasadnieniu projektu ustawy cele nowelizacji, do których należała przede wszystkim poprawa efektywności mechanizmów służących pozbawianiu sprawców przestępstw korzyści osiągniętych z popełnienia czynów zabronionych, m.in. poprzez rozszerzenie możliwości stosowania przepadku opierającego się na przeniesieniu ciężaru dowodu⁴. Należy zatem zbadać, czy obecnie obowiązujące przepisy rzeczywiście pozwalają na efektywne pozbawianie sprawców poważnych przestępstw korzyści z nich osiągniętych, czego warunkiem jest uprzednie zabezpieczenie przepadku tych korzyści. Zważywszy zaś na fakt, że nieruchomości często stanowią najcenniejszy składnik majątkowy należący do oskarżonego, uprawnione wydaje się twierdzenie, że właśnie **zabezpieczenie kar i środków orzekanych w postępowaniu karnym na nieruchomości stanowi jeden z kluczowych elementów efektywnej polityki karnej wobec poważnej przestępczości zorganizowanej**. Zbadanie kompletności, a w miarę możliwości także efektywności ram prawnych odnoszących się do zabezpieczenia na nieruchomości w postępowaniu karnym stanowi cel niniejszego artykułu.

² Ustawa z 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 768.

³ T.j. Dz.U. 2018, poz. 1987 ze zm.

⁴ Druk nr 1186 z 28 grudnia 2016 r., dostępny na stronie www.sejm.gov.pl.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że z uwagi na rozmiary publikacji niniejsze omówienie ma w znacznej mierze charakter sygnałny, poprzestając raczej na prostym wskazaniu pewnych elementów obowiązującego w Polsce systemu, niż dokonując jego pogłębionej analizy, która wymagać będzie dalszych, znacznie poszerzonych studiów i badań. W artykule pominięto również wszelkie aspekty międzynarodowe i unijne, których waga – w szczególności w zakresie konfiskaty rozszerzonej – całkowicie uniemożliwia ich choćby szczątkową analizę w zakładanej objętości tekstu.

II Cel i ramy prawne zabezpieczenia

Celem zabezpieczenia w postępowaniu karnym jest zabezpieczenie wykonania przyszłego orzeczenia o charakterze majątkowym, w szczególności poprzez uniemożliwienie sprawcy przestępstwa usunięcia majątku. Zważywszy, że do zabezpieczenia dochodzi we wczesnej fazie procesu, dokonuje się go głównie w postępowaniu przygotowawczym. Z tego też względu organem stosującym zabezpieczenie majątkowe jest przede wszystkim prokurator, choć niektóre czynności należą do sądu⁵. Zgodnie z art. 291 § 1 k.p.k. środek ten może być zastosowany dla zabezpieczenia grzywny, świadczenia pieniężnego, przepadku, środka kompensacyjnego lub zwrotu uprawnionemu korzyści majątkowej osiągniętej z przestępstwa albo jej równowartości. Nic nie stoi przy tym na przeszkodzie, aby na jednej nieruchomości oskarżonego zabezpieczyć wykonanie wielu wskazanych wyżej kar i środków⁶. Przedmiotem zabezpieczenia może być przy tym nie tylko nieruchomość, lecz również prawo rzeczowe ograniczone, jak np. użytkowanie wieczyste, hipoteka albo własnościowe prawo do lokalu.

Jednym z warunków zastosowania zabezpieczenia jest uzasadniona obawa, że bez niego wykonanie orzeczenia będzie niemożliwe albo znacznie utrudnione. Ze względu na tę właśnie zasadę proporcjonalności zabezpieczenie na nieruchomości, stanowiącej z reguły relatywnie cenny składnik mienia należącego do sprawcy, wydaje się dotyczyć głównie spraw poważniejszych, w których można oczekiwać nałożenia odpowiednio wysokich grzywien bądź przepadku korzyści majątkowej znacznej wartości. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, że określenie sumy zabezpieczenia powinno następować przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, jak też ustalonej

⁵ Więcej na ten temat por. J. Konecki, *Zabezpieczenie majątkowe w postępowaniu przygotowawczym*, LEX/el. 2019. Por. też postanowienie SA w Krakowie z 29 listopada 2018 r., II AKz 613/18 i postanowienie SA w Katowicach z 2 października 2018 r., II AKz 660/18, obydwie LEX/el. 2019.

⁶ Postanowienie SA w Katowicach z 21 października 2015 r., II AKz 592/15, LEX/el. 2019.

praktyki w zakresie orzekania kar i środków karnych w podobnych sprawach. Z tego względu określając zakres zabezpieczenia na poczet grożącej oskarżonemu grzywny, należy mieć na względzie przewidywany wymiar tej kary, określając zaś zakres zabezpieczenia obowiązku naprawienia szkody – prawdopodobny zakres tego obowiązku⁷. Reguła ta niewątpliwie ma odpowiednie zastosowanie także do innych środków, w tym zwłaszcza przepadku. Pamiętać jednak należy, że w odróżnieniu od grzywny i innych środków orzekanych w postępowaniu karnym przepadek korzyści pochodzących z przestępstwa – a w wypadku nieruchomości o taki głównie chodzi – ma zgodnie z art. 45 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (k.k.)⁸ charakter obligatoryjny. Obowiązkowy charakter zabezpieczanego środka pozwala zaś odstąpić od badania praktyki orzeczniczej w podobnych sprawach.

Badając, choćby pobieżnie, omawiane zagadnienia, należy zwrócić też uwagę na pewne kwestie proceduralne w zakresie zabezpieczenia majątkowego stosowanego w postępowaniu przygotowawczym wskazane w rozdz. 5 oddz. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury⁹. Na szczególną uwagę zasługuje postulat zbierania – od najwcześniejszej fazy postępowania – informacji o stanie majątkowym osoby podejrzanej oraz o rzeczach i prawach majątkowych podlegających zabezpieczeniu, a będących we władaniu innych osób (§ 202 rozporządzenia). Należy również zwrócić uwagę na możliwość sporządzenia przez komornika sądowego protokołu stanu faktycznego, o którym mowa w art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji¹⁰, dotyczącego mienia podejrzanego.

Jeżeli chodzi o sądową fazę postępowania karnego, szcążkową regulację omawianego przedmiotu zawiera także rozdz. 10 oddz. 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych¹¹. Na uwagę zasługuje głównie przepis § 415 pkt 1 zd. 2. Zgodnie z nim w razie wydania postanowienia w przedmiocie zabezpieczenia organowi egzekucyjnemu przesyła się niezwłocznie odpis tego postanowienia wraz ze wzmianką o jego wykonalności oraz przekazuje posiadane informacje o majątku oskarżonego. Informacje dotyczące majątku oskarżonego należy

⁷ P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek [w:] P. Hofmański (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2007, s.1286; postanowienie SA we Wrocławiu z 22 grudnia 2008 r., II AKz 656/08, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 7–8, poz. 37, s. 16.

⁸ T.j. Dz.U. 2019, poz. 1950 ze zm.

⁹ Dz.U. 2017, poz. 1206.

¹⁰ Dz.U. 2016, poz. 1138, 1358 i 2261 oraz Dz.U. 2017, poz. 85.

¹¹ Dz.U. 2019, poz. 1141.

przekazywać w miarę dokonywania ustaleń w tym zakresie, również po wydaniu postanowienia o zabezpieczeniu. Wspomniany przepis konstytuuje zatem **obowiązek aktualizacji informacji majątkowych** dotyczący oskarżonego.

III Sposoby zabezpieczenia

Sposób zabezpieczenia na nieruchomości jest zróżnicowany, w zależności od tego, czy zabezpiecza się przepadek, czy inne kary i środki wymienione powyżej. Ogólna reguła przewidziana w art. 292 § 1 k.p.k. przewiduje, że zabezpieczenie następuje w sposób wskazany w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.)¹². Chodzi tu w szczególności o art. 747 k.p.c. Spośród przewidzianych w nim sposobów zabezpieczenia następujące mogą być zastosowane w odniesieniu do nieruchomości albo praw rzeczowych na niej ustanowionych: obciążenie nieruchomości obowiązaniem hipoteką przymusową; ustanowienie zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości, która nie ma urządzonej księgi wieczystej lub której księga wieczysta zaginęła lub uległa zniszczeniu; ustanowienie zakazu zbywania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu; ustanowienie zarządu przymusowego nad przedsiębiorstwem lub gospodarstwem rolnym obowiązującego albo zakładem wchodzącym w skład przedsiębiorstwa lub jego częścią albo częścią gospodarstwa rolnego obowiązującego. Nie będzie miał natomiast zastosowania w postępowaniu karnym zarząd przymusowy nad przedsiębiorstwem przewidziany w pkt 6 powołanego przepisu k.p.c., gdyż k.p.k. zawiera w tym zakresie regulację odrębną¹³. Warto jednak zauważyć, że art. 292a i nast. k.p.k. odnoszą się wyłącznie do zarządu przymusowego nad przedsiębiorstwem, z czego wynika, że w odniesieniu do gospodarstwa rolnego lub jego części zastosowanie nadal będzie miał zarząd przewidziany w art. 747 k.p.c. Tym samym zarząd przymusowy nad nieruchomością wchodzącą w skład przedsiębiorstwa będzie wykonywany w trybie k.p.k., zaś nad nieruchomością będącą częścią gospodarstwa rolnego – w trybie k.p.c. Jednocześnie należy zauważyć, że powołany art. 292 § 2 k.p.k. wprowadza od powyższej reguły wyjątek, kategoriycznie wskazując, że zabezpieczenie grożącego przepadku na nieruchomości następuje wyłącznie przez ustanowienie zakazu jej zbywania i obciążania. Zakaz taki podlega ujawnieniu w księdze wieczystej, a w jej braku zostaje złożony do zbioru dokumentów. W miarę potrzeby może być ustanowiony zarząd nieruchomości oskarżonego.

Relacja pomiędzy art. 292 § 2 k.p.k. a art. 747 k.p.c. budziła wątpliwość co do autonomii normy zawartej w tym pierwszym. Zakaz zbywania i obciążania

¹² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r., t.j. Dz.U. 2019, poz. 1460 ze zm.

¹³ J. Konecki, *Zabezpieczenie...*, op.cit., LEX/el 2019.

został bowiem wskazany w obydwu powołanych przepisach. Wątpliwość dotyczyła tego, czy zakaz przewidziany w k.p.k. jest tożsamy z tym, o którym mowa jest w k.p.c., czy też stanowi odrębny środek typowy wyłącznie dla prawa karnego. W tej mierze należy zgodzić się z doktryną, że regulacja karna nie określa odrębnego od regulacji cywilnej sposobu zabezpieczenia grożącego przypadku, ale precyzuje, że następuje ono w sposób przewidziany w przepisie k.p.c.¹⁴

W praktyce podstawowym sposobem zabezpieczenia na nieruchomości jest **hipoteka przymusowa**. W kontekście postępowania karnego i zabezpieczenia wypada zwrócić uwagę na to, że zgodnie z art. 109 § 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (u.k.w.h.)¹⁵ hipoteka ta może zostać uzyskana na wszystkich nieruchomościach dłużnika. Nie oznacza to jednak wyłączenia ogólnego zakazu hipoteki łącznej (por. art. 111¹ u.k.w.h.) ani obowiązku zindywidualizowania nieruchomości obciążanej. Powyższe sformułowanie należy interpretować w ten sposób, że wierzyciel generalnie ma swobodę wyboru, którą lub które ze wszystkich nieruchomości należących do dłużnika obciążyć hipoteką przymusową. Jego swobody nie ogranicza wartość poszczególnych nieruchomości ani występujące na nich obciążenia¹⁶.

Obciążenie nieruchomości dłużnika hipoteką przymusową następuje poprzez dokonanie konstytutywnego wpisu do księgi wieczystej (art. 109 i nast. u.k.w.h.) na podstawie postanowienia prokuratora lub sądu. Postanowienie o zabezpieczeniu powinno wskazywać dokładnie nieruchomość, na której hipoteka ma być ustanowiona, oraz określać numer księgi wieczystej, a także wysokość sumy, do której hipoteka ma zabezpieczać karę grzywny lub roszczenia majątkowe¹⁷.

Jak wskazano wyżej, **zakaz zbywania lub obciążania** nieruchomości jest jedyną formą zabezpieczenia przypadku na nieruchomości. Jeżeli ma ona urzędzoną księgę wieczystą, zakaz podlega wpisowi do jej działu III. Jeżeli natomiast księgi wieczystej brak, postanowienie o zakazie zbywania lub obciążania dołącza się **do zbioru dokumentów zastępujących księgę**. Możliwe jest wydanie postanowienia zakazującego zbywania nieruchomości, postanowienia zakazującego obciążania nieruchomości, a także postanowienia zakazującego zarówno zbywania, jak i obciążania nieruchomości¹⁸. W odniesieniu do innych

¹⁴ K. Postulski, M. Siwek, *Przepadek w polskim prawie karnym*, Kraków 2004, s. 316; R. A. Stefański [w:] Z. Gostyrński (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2004, s. 264; wyrok NSA z 11 marca 2009 r., II FSK 1779/07, LEX/el.; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 sierpnia 2008 r., I SA/Go 328/08, LEX/el.

¹⁵ T.j. Dz.U. 2019, poz. 2204.

¹⁶ T. Czech, *Księgi wieczyste i hipoteka. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1448; J. Pisuliński [w:] J. Pisuliński (red.), *Ustawa o księgach wieczystych i hipotece. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 1117.

¹⁷ J. Skorupka [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 665.

¹⁸ E. Wengerek, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz do części drugiej Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1972, s. 57.

środków niż przepadek zakaz zbywania może być orzeczony tylko jako środek zastępczy wobec hipoteki przymusowej w sytuacjach, gdy – wobec nieistnienia księgi wieczystej – nie można takiej hipoteki ustanowić. Wydaje się jednak, że postanowienie o zabezpieczeniu w drodze ustanowienia hipoteki przymusowej byłoby możliwe do wykonania pomimo braku księgi wieczystej, jeżeli organ orzekający o zabezpieczeniu razem z postanowieniem złożyłby wniosek o założenie takiej księgi. Zgodnie bowiem z poglądem Sądu Najwyższego przy wykonywaniu postanowienia o zabezpieczeniu polegającego na ustanowieniu zakazu zbywania i obciążania nieruchomości oskarżonego, która nie ma urządzonej księgi wieczystej, założenie księgi wieczystej następuje na żądanie uprawnionego organu, który wydał postanowienie o zabezpieczeniu; organ ten, jako uczestnik postępowania wieczystoksięgowego, jest też zobowiązany do przedstawienia dokumentów niezbędnych do założenia księgi wieczystej. Powyższa reguła odnosi się również do założenia zbioru dokumentów dla nieruchomości¹⁹.

Charakteru akcesoryjnego nie ma natomiast **zakaz zbywania własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego**, który może zostać ustanowiony bez względu na to, czy lokal ma urządzonej księgę wieczystą. Postanowienie o zakazie zbywania podlega doręczeniu także spółdzielni mieszkaniowej.

Zarząd przymusowy nad nieruchomością w trybie k.p.c. wykonuje się według przepisów o zarządzie w toku egzekucji z nieruchomości (por. art. 1064¹ i nast. k.p.c.), z tym że zgodnie z art. 752⁴ § 1 k.p.c. zarządcę ustanawia organ wydający postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia. Ten sposób zabezpieczenia służyć ma zapewnieniu wykonania środków, o których mowa w art. 291 § 1 k.p.k. W tym celu nadwyżkę dochodów po pokryciu wydatków określonych w art. 940 k.p.c. zarządca składa na rachunek depozytowy Ministra Finansów (art. 752⁴ § 1 w zw. z art. 941 k.p.c.). Kwota ta służy zabezpieczeniu środków, które mogą zostać orzeczone wobec sprawcy²⁰. Ustanowienie zarządu przymusowego wyklucza jednocześnie udzielenie na rzecz tego samego uprawnionego na mieniu wchodzącym w skład gospodarstwa rolnego zabezpieczenia w sposób wymieniony w art. 747 pkt 1–3 k.p.c.²¹ Z uwagi na charakter zarządu, co do zasady niewpływającego na zachowanie substancji gospodarstwa, lecz nakierowanego na osiągnięcie z niego dochody, nie stoi on natomiast na przeszkodzie udzieleniu zabezpieczenia na rzecz innego uprawnionego, chyba że zabezpieczenie zmierza do zaspokojenia uprawnionego²².

¹⁹ Uchwała SN z 2 września 1986 r., III CZP 64/86, OSNC 1987/9/131.

²⁰ A. Jakubecki [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2017, s. 93.

²¹ T. Ereciński [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2016, s. 760.

²² A. Marciniak, *Zbieg egzekucji i zabezpieczenia roszczeń w postępowaniu cywilnym*, „Przeгляд Prawa Egzekucyjnego”

Zarząd przymusowy nad nieruchomością w trybie k.p.k. ogranicza się do nieruchomości będącej składnikiem przedsiębiorstwa. Zgodnie z uzasadnieniem projektu noweli k.p.k. z 2017 r., która wprowadziła tę instytucję, wcześniej obowiązujące przepisy przewidujące zabezpieczenie wykonania orzeczenia na całości przedsiębiorstwa były rzadko wykorzystywane²³. Częściej zabezpieczenie kierowano do poszczególnych składników mienia – elementów składowych przedsiębiorstwa – co prowadziło do trudności w jego działaniu. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami postanowienie o zabezpieczeniu przez zarząd przymusowy przedsiębiorstwa wydawane jest w postępowaniu przygotowawczym przez prokuratora, a po wniesieniu aktu oskarżenia przez sąd. Postanowienie wydane przez prokuratora wymaga zatwierdzenia przez sąd. Prokurator występuje o zatwierdzenie postanowienia w terminie 7 dni, sąd zaś podejmuje decyzję w tym przedmiocie w ciągu kolejnych 7 dni. Ta szczególna procedura współdecydowania, nieznaną innym sposobom zabezpieczenia na nieruchomości w postępowaniu przygotowawczym, stanowi próbę harmonijnego spełnienia dwóch postulatów. Pierwszym jest zagwarantowanie odpowiedniej szybkości podejmowanych działań, a w konsekwencji zapobieżenie usunięciu składników majątkowych przedsiębiorstwa zagrożonych zabezpieczeniem. Drugim zaś jest utrzymanie wysokiego standardu gwarancyjnego kontroli sądowej w odniesieniu do działań mogących wyrządzić zainteresowanej osobie znaczną szkodę majątkową.

W postanowieniu o zabezpieczeniu należy wskazać m.in. osobę zarządcy, przy czym może nim być jedynie osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego, o której mowa w ustawie z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego²⁴. Postanowienie, o którym mowa, może zostać zaskarżone w drodze zażalenia przez strony postępowania, jak też przez pokrzywdzonego, niezależnie od tego, czy przysługują mu uprawnienia strony, czy też nie (co jest istotne zwłaszcza w sądowej fazie postępowania), wreszcie przez właściciela przedsiębiorstwa lub osobę kierującą tym przedsiębiorstwem w jego imieniu.

Jednym z istotnych elementów omawianego rozwiązania jest wskazanie (w art. 292a § 8 i § 9 k.p.k.) sposobu działania zarządcy przymusowego, którego celem będzie zapewnienie ciągłości pracy przedsiębiorstwa oraz sporządzenie i przedstawienie sądowi spisu składników majątku i praw majątkowych

2003, nr 9–10, s. 11.

²³ Por. przypis 3.

²⁴ T.j. Dz.U. 2016, poz. 883.

przedsiębiorstwa. Pozwala to na zachowanie substancji przedsiębiorstwa i uniknięcie wyzbycia się majątku wchodzącego w jego skład. Co istotne, zabezpieczenie takie, w odróżnieniu od zabezpieczenia skierowanego do aktywów przedsiębiorstwa, umożliwia zachowanie ciągłości działalności gospodarczej, w szczególności regulowania zobowiązań np. wobec pracowników i dostawców.

Na podstawie art. 292a § 1 k.p.k. zabezpieczenie majątkowe przez ustanowienie zarządu przymusowego przedsiębiorstwa może być ustanowione wyłącznie wobec jednostki gospodarczej, której właścicielem jest oskarżony lub inna osoba fizyczna. Zabezpieczenie majątkowe nie może obejmować zakładu, którego właścicielem jest podmiot zbiorowy. W takim przypadku zabezpieczenie majątkowe przez ustanowienie przymusowego zarządu i wyznaczenie zarządcy może nastąpić na podstawie art. 292b k.p.k.

IV Przedmiot zabezpieczenia

Zabezpieczenie na nieruchomości następuje w postępowaniu karnym przede wszystkim na **mieniu oskarżonego (podejrzanego)**. Chodzi tu o mienie, wobec którego prawo własności przysługuje oskarżonemu **tylko w części lub łącznie z innymi osobami**²⁵, oraz mienie objęte **współnością majątkową małżonków**²⁶. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem podstawą wpisu hipoteki przymusowej na nieruchomości stanowiącej współwłasność łączną podejrzanego i jego małżonka może być postanowienie prokuratora o ustanowieniu zabezpieczenia obejmującego mienie podejrzanego (art. 291 § 1 k.p.k.), a w postanowieniu tym nie ma potrzeby ujawniania małżonka podejrzanego jako podmiotu współuprawnionego²⁷. Nic nie stoi na przeszkodzie przyjęciu, że zasada ta ma zastosowanie również wobec zakazu zbywania i obciążania nieruchomości.

Powyższe twierdzenie wynika z faktu, że wydanie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym na podstawie art. 291 § 1 i § 2 k.p.k. przez obciążenie nieruchomości wspólnej podejrzanego i jego małżonka to czynności należące do fazy postępowania zabezpieczającego. Czym innym jest natomiast samo postępowanie egzekucyjne, jeżeli zaistnieją podstawy do jego wszczęcia i przeprowadzenia. Faza postępowania egzekucyjnego może bowiem uruchamiać odpowiednie instrumenty ochrony prawnej przysługujące małżonkowi

²⁵ Postanowienie SA w Krakowie z 28 czerwca 2005 r., II AKz 234/05, KZS 2005, nr 6, s. 47.

²⁶ J. Skorupka [w:] J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego...*, op.cit., s. 659. Por. też postanowienie SN z 27 lutego 2008 r., WZ 4/08, OSNKW 2008, nr 5, poz. 39, s. 59.

²⁷ Postanowienie SN z 11 lipca 2014 r., III CSK 257/13, Legalis.

osoby podejrzanej, a następnie skazanej wyrokiem karnym (np. przewidziane w art. 743¹ k.p.c.). W toku postępowania zabezpieczającego, wywołanego wydaniem postanowienia prokuratora o zabezpieczeniu majątkowym i zakończonemu odpowiednim wpisem hipoteki przymusowej obejmującej elementy majątku wspólnego, ujawnia się przede wszystkim interes prawny beneficjentów zabezpieczenia (Skarbu Państwa i osób poszkodowanych w wyniku przestępstwa), co usprawiedliwia tymczasową ingerencję w mienie małżonka podejrzanego. Z tego względu środki ochrony prawnej przysługujące małżonkowi oskarżonego, w tym sprzeciw przeciwko wykonaniu zabezpieczenia przewidziany w art. 743¹ § 2 k.p.c., mogą mieć zastosowanie dopiero w postępowaniu egzekucyjnym, a nie w postępowaniu dotyczącym wykonania postanowienia o zabezpieczeniu²⁸.

Wprowadzenie do polskiego prawa instytucji przypadku rozszerzonego znacznie skomplikowało omawianą kwestię. Tylko sygnałnie należy wskazać, że pod pojęciem przypadku rozszerzonego lub konfiskaty rozszerzonej rozumie się zastosowanie wobec sprawców pewnych poważnych przestępstw domniemania, że posiadane przez nich mienie pochodzi z przestępstwa. Domniemanie takie doznaje z reguły wielu ograniczeń, z których najistotniejszym jest możliwość jego obalenia przez oskarżonego lub inną zainteresowaną osobę dowodzących, że mienie zagrożone przypadkiem zostało nabyte z legalnych dochodów. Skutkiem przyjęcia tego standardu w Polsce było wprowadzenie rozwiązania przewidzianego w art. 291 § 1 *in fine* k.p.k., zgodnie z którym zabezpieczenie może nastąpić także na mieniu, o jakim mowa w art. 45 § 2 k.k. W tym ostatnim przepisie mowa jest o mieniu, które sprawca **objął we władanie lub do którego uzyskał jakikolwiek tytuł** w okresie 5 lat przed popełnieniem przestępstwa do chwili wydania chociażby nieprawomocnego wyroku skazującego. Użycie przez ustawodawcę terminu „objął we władanie lub uzyskał jakikolwiek tytuł” oznacza, że przesłanka ta jest spełniona nie tylko wówczas, gdy oskarżonemu przysługuje prawny tytuł do nieruchomości, ale również gdy sprawuje on nad nią faktyczne władztwo, pomimo że formalnym właścicielem jest inna osoba. W tym świetle warto przywołać postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach, zgodnie z którym, mimo że formalnie właścicielem nieruchomości jest żona oskarżonego, to oskarżony z uwagi na to, że współdziałał i współuczestniczył w jej zabudowie, kolejno pozyskaniu właściwej dokumentacji technicznej i administracyjnej, dalej środków majątkowych w postaci kredytu czy też dalej poprzez łożenie na jej wykończenie, zamieszkiwanie w niej oraz jej utrzymanie, objął ją we włada-

²⁸ Postanowienie SN z 11 lipca 2014 r., III CSK 257/13, LEX/el. 2019.

nie, co wystarcza dla ustanowienia zabezpieczenia majątkowego na podstawie art. 291 § 1 k.p.k. w zw. z art. 45 § 2 k.k.²⁹

Wskazana wyżej teza wymaga poczynienia dwóch zastrzeżeń. Po pierwsze, zabezpieczenie na nieruchomości będącej we władaniu oskarżonego, formalnie zaś należącej do innej osoby, może dotyczyć wyłącznie przepadku (art. 45 § 1 zd. 1 k.k.) albo zwrotu korzyści majątkowej lub jej równowartości pokrzywdzonemu lub innemu uprawnionemu podmiotowi (art. 45 § 1 zd. 2 k.k.). Nie jest możliwe zabezpieczenie na takiej nieruchomości grzywny lub innych środków przewidzianych w art. 291 § 1 pkt 1, 2 i 4 k.p.k. Aczkolwiek ograniczenie to nie wynika wprost z omawianego przepisu art. 291 § 1 k.p.k., jest ono logiczną konsekwencją procesowej funkcji zabezpieczenia, która polega na zapewnieniu i umożliwieniu przyszłej egzekucji określonych kar i środków. Możliwość zaspokojenia się z mienia stanowiącego formalną własność osoby innej niż oskarżony dotyczy – zgodnie z art. 45 § 2 k.k. – wyłącznie przepadku albo zwrotu. Jeżeli zatem na mieniu niebędącym formalnie własnością oskarżonego zabezpieczono by np. wykonanie grożącej mu grzywny, to po zakończeniu postępowania i orzeczeniu tej kary nie mogłaby ona być z zabezpieczonego mienia wyegzekwowana. Po drugie, pamiętać należy o przedmiotowych ograniczeniach stosowania przepadku rozszerzonego lub zwrotu. Może on zostać orzeczony w razie skazania za przestępstwo noszące następujące znamiona: 1) z popełnienia przestępstwa została osiągnięta, chociażby pośrednio, korzyść majątkowa znacznej wartości, czyli przekraczająca 200 tys. zł, albo 2) przestępstwo, z którego została lub mogła zostać osiągnięta, chociażby pośrednio, jakakolwiek korzyść majątkowa, zagrożone jest karą pozbawienia wolności, której górna granica jest nie niższa niż 5 lat, lub zostało popełnione w zorganizowanej grupie albo związku. Jeżeli zatem postępowanie karne dotyczy przestępstwa niespełniającego powyższych kryteriów, mienie, nad którym oskarżony sprawuje jedynie władztwo, nie może być przedmiotem zabezpieczenia. Warto przy tym zwrócić uwagę na to, że – przy braku przesłanek wskazanych w art. 45a § 2 k.k. – niezbędnym warunkiem skutecznego przepadku jest **wydanie przez sąd wyroku skazującego za opisane wyżej przestępstwa**. W konsekwencji, niezależnie od wątpliwości co do legalności nabycia zabezpieczonej nieruchomości i środków, które służyły do jej nabycia, każde zabezpieczenie na nieruchomości pozostającej we władaniu oskarżonego musi upaść, jeżeli nie zostanie on skazany za opisane przestępstwa. Dotyczy to również sytuacji, w której formalny właściciel danej nieruchomości nie jest w stanie wykazać źródeł pochodzenia środków służących do jej nabycia. W takiej sytuacji

²⁹ Postanowienie SA w Katowicach z 29 maja 2018 r., II AKz 313/18, Legalis.

naturalnym rozwiązaniem wydawałoby się zastosowanie środków właściwych dla prawa podatkowego, w tym zwłaszcza nałożenia podatku dochodowego od przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych, który – z uwagi na wysoką stawkę wynoszącą 75% – mógłby zostać uznany za środek zbliżony do przepadku. Jest to jednak nieoczywiste wobec faktu, że zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁰ przepisów tej ustawy nie stosuje się do przychodów wynikających z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy. Warto przy tym zauważyć, że zgodnie z ustaloną judykaturą sądów administracyjnych ustawie podatkowej podlegają przychody wynikające z zachowań nienaruszających „praw przyrody, ustaw oraz zasad współżycia społecznego, czyli takich, które mogą być wskazane w treści umowy korzystającej z ochrony prawnej”³¹. Z tego względu przychody pochodzące z przestępstwa nie mogą być opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych³². Jednocześnie przyjmuje się, że o ile prawomocny wyrok skazujący za popełnienie przestępstwa stanowi dla innych organów i sądów wiążące ustalenie w zakresie winy skazanego, o tyle umorzenie postępowania karnego lub uniewinnienie osoby oskarżonej nie przesądza o odpowiedzialności podatkowej³³. Nałożenie podatku dochodowego od przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych nie może być zatem uznane za środek komplementarny wobec przepadku w wypadku uniewinnienia oskarżonego, bez względu na wątpliwości wobec legalności środków służących do nabycia zabezpieczonej nieruchomości. Przeciwnie, wydaje się, że właśnie istnienie takich wątpliwości może skutkować niemożnością zastosowania 75-procentowej stawki podatku dochodowego wobec formalnego właściciela nieruchomości zabezpieczonej w trakcie postępowania karnego.

W art. 292 § 2 k.p.k. przewidziane zostały inne **możliwości zabezpieczenia na mieniu niestanowiącym własności oskarżonego**. Tym razem jednak ustawodawca wprost wskazał, że odnoszą się one wyłącznie do przepadku lub zwrotu. Chodzi w szczególności o zabezpieczenie na przedsiębiorstwie osoby innej niż oskarżony służącym do popełnienia przestępstwa lub ukrycia pochodzącej z niego korzyści, zagrożonym przepadkiem w oparciu o art. 44a k.k., na mieniu zagrożonym przepadkiem rozszerzonym lub zwrotem na podstawie domniemania zawartego w art. 45 § 3 k.k. oraz na mieniu zagrożonym

³⁰ T.j. Dz.U. 2019, poz.1387.

³¹ Wyrok NSA z 1 sierpnia 2018 r., II FSK 2600/16, LEX/el.

³² Wyrok WSA w Gliwicach z 5 lutego 2018 r., I SA/GI 1046/17, LEX/el.

³³ K. Radzikowski, *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z 7.12.2007 r.*, I SA/GI 566/07, „Monitor Podatkowy” 8/2009.

przepadkiem orzekanym pomimo braku wyroku skazującego, o czym jest mowa w art. 45a k.k. lub 43a ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (k.k.s.)³⁴. Możliwość zabezpieczenia wskazana w omawianym przepisie odnosi się również do analogicznych instytucji postępowania karnego skarbowego, z zastrzeżeniem, że przewidziany w art. 43 § 1 i 2 k.k.s. przepadek orzekany jako środek zabezpieczający nie dotyczy nieruchomości.

Wreszcie zgodnie z art. 292 § 2a k.p.k. zabezpieczenie wykonania orzeczenia zwrotu korzyści majątkowej lub orzeczenia przypadku świadczenia **wobec podmiotu zobowiązanego określonego w art. 91a k.p.k.** może z urzędu nastąpić na mieniu tego podmiotu. Chodzi to u podmioty bezpodstawnie wzbogacone lub uzyskujące świadczenie nienależne albo spełnione w zamian za dokonanie czynu zabronionego lub w celu niegodziwym. Ta instytucja, wprowadzona do k.p.k. przywołaną wcześniej nowelizacją z 2017 r., nie przewiduje nowych podstaw materialnej odpowiedzialności, czy to cywilnej, czy karnej. Jest to regulacja procesowa umożliwiająca rozstrzygnięcie w postępowaniu karnym cywilnoprawnych roszczeń Skarbu Państwa i innych podmiotów publicznych wobec podmiotu, który w związku z popełnieniem czynu zabronionego uzyskał korzyść majątkową lub świadczenie, o których mowa wyżej, przewidziane w art. 405–407, art. 410 i art. 412 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (k.c.)³⁵. Mechanizm ten przewiduje alternatywny wobec procesu cywilnego tryb rozstrzygania tych roszczeń, aktualizujący się w wypadku, gdy korzyść majątkowa lub świadczenie zostały uzyskane w związku z czynem zabronionym będącym przedmiotem rozpoznania w procesie karnym.

Na marginesie warto podkreślić, że koncentracja w jednym postępowaniu rozstrzygnięcia o odpowiedzialności karnej sprawców czynów zabronionych oraz kwestii zwrotu korzyści majątkowych lub nienależnych świadczeń od podmiotów, które jakkolwiek nie uczestniczyły w popełnieniu czynu zabronionego, odniosły z niego korzyść (np. w wyniku popełnienia przestępstw o charakterze korupcyjnym), umożliwia pełniejszą realizację zasady, iż przestępstwo nie może prowadzić do osiągnięcia korzyści. Także względy ekonomiki procesowej nakazują rozstrzyganie w trakcie postępowania karnego spraw o zwrot korzyści majątkowej lub świadczenia.

³⁴ T.j. Dz.U. 2018, poz. 1958 ze zm.

³⁵ T.j. Dz.U. 2019, poz. 1145 ze zm.

V Zakończenie

Powyższa, siłą rzeczy bardzo pobieżna analiza dowodzi, że w chwili obecnej polski wymiar sprawiedliwości dysponuje rozbudowanymi i zaawansowanymi narzędziami do zwalczania poważnej przestępczości zorganizowanej, także w aspekcie finansowym odnoszącym się do zabezpieczenia na nieruchomości. Szczególnie interesujące możliwości otworzyła w tej mierze nowelizacja k.p.k. z 2017 r. Pamiętając o publicznej dyskusji towarzyszącej pracom nad tą nowelą³⁶, w trakcie których rozwiązania znane doskonale w większości jurysdykcji europejskich były często przedstawiane jako radykalne i kontrowersyjne, konieczne wydaje się intensywne szkolenie sędziów i prokuratorów, ale także funkcjonariuszy policji oraz innych służb w zakresie przepadku rozszerzonego, w tym również na temat zagadnień związanych z nowymi możliwościami odnoszącymi się do zabezpieczenia na nieruchomości. Wprawdzie na skutki nowelizacji k.p.k. z 2017 r. w postaci wzrostu liczby prawomocnie orzeczonych przypadków i wartości skonfiskowanego mienia przyjdzie jeszcze poczekać z uwagi na długotrwałość postępowań karnych przeciwko zorganizowanej przestępczości, niemniej jednak dane Prokuratury Krajowej wskazują na wyraźny wzrost stosowanych zabezpieczeń w ostatnich latach. W 2016 r. w ok. 19 tys. spraw zabezpieczono mienie o wartości w przybliżeniu 252 mln zł, w 2017 r. te liczby wyniosły odpowiednio 37 tys. spraw i 475 mln zł, w 2018 r. zaś 38 tys. spraw i ponad miliard zł. Statystyki prokuratorskie za te lata nie wskazują wprost, jaką część zabezpieczonego mienia stanowią nieruchomości. Odpowiednie narzędzia statystyczne zostały wprowadzone dopiero w maju 2019 r. Z informacji Prokuratury Krajowej wynika, że w okresie od maja do września 2019 r. zabezpieczono łącznie 9291 składników majątkowych, w tym 1674 nieruchomości, co stanowi ok. 18% zabezpieczonych składników majątkowych. W ujęciu wartościowym, pamiętając o prowizorycznym charakterze dokonywanych szacunków, nieruchomości stanowiły ok. 15% wartości zabezpieczonego mienia³⁷. Mając na uwadze znaczną wartość nieruchomości w porównaniu do innych składników majątkowych, udział ten nie jest znaczny. Może to wynikać z braku dostatecznej wprawy w posługiwaniu się nowymi narzędziami prawnymi i ugruntowanej wiedzy na temat ich charakteru. W tym świetle warto docenić opracowanie pt. *Metodyka zabezpieczeń majątko-*

³⁶ Por. np. J. Królak, *Konfiskata – tak, wypaczenia – nie*, „Puls Biznesu”, 15.08.2016; idem, *Wiosna zacznie się konfiskata majątków firm*, „Puls Biznesu”, 16.03.2017; A. Łukaszewicz, *Konfiskata rozszerzona wchodzi w życie: skonfiskują jachty, wille, limuzyny i firmy*, „Rzeczpospolita”, 29.04.2017; J. Bereźnicki, *Biznesmeni niesłusznie załamywali ręce. Ustawa Ziobry o konfiskacie rozszerzonej odniosła niemały sukces*, www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/konfiskata-rozszerzona-zbigniew-ziobro,206,0,2396622.html [dostęp: 30.11.2019].

³⁷ Pisma Biura Informacji i Analiz Prokuratury Krajowej z dnia 23 października 2019 r. oraz z dnia 30 października 2019 r., sygn. PK.XII.BIA.037.66.2019 (kopie w posiadaniu Autora).

wych napisane m.in. przez przedstawicieli prokuratury, organów ścigania i służb, a opublikowane nakładem czasopisma „Prokuratura i Prawo” w lipcu 2018 r., które w kompleksowy sposób ujmuje także to zagadnienie.

Jednocześnie nie można nie dostrzec, że wspomniana nowelizacja wyraźnie skomplikowała ramy prawne zabezpieczenia na nieruchomości w procesie karnym. Już uprzednio do instytucji tej stosowano równoległe przepisy procedury karnej oraz cywilnej. Wprowadzenie do k.p.k. regulacji odnoszących się do przymusowego zarządu przedsiębiorstwa spowodowało prawny dualizm w stosunku do zarządu nieruchomością w zależności od jej przeznaczenia, tj. czy stanowi ona gospodarstwo rolne, czy też wchodzi w skład przedsiębiorstwa. Niewykluczone, że może to budzić wątpliwości co do wyboru odpowiedniego reżimu prawnego, zwłaszcza w odniesieniu do producentów z branży rolnej. W tym zakresie niezbędną wydaje się staranna obserwacja praktyki i – w zależności od jej ukształtowania w przyszłości – ewentualna refleksja nad ujednoczeniem przepisów odnoszących się do zarządu przymusowego.

Ostatnia refleksja wykracza nieco poza zakres tematyczny artykułu, łącząc się tylko częściowo z zabezpieczeniem na nieruchomości. Wydaje się, że polski porządek prawny winien zostać pilnie uzupełniony o narzędzia służące badaniu legalności pochodzenia środków służących do nabycia zajętego mienia – w tym nieruchomości – przez formalnego właściciela nawet w wypadku umorzenia postępowania lub uniewinnienia sprawcy władającego tym mieniem. Co prawda w Polsce istnieją już przepisy przewidujące możliwość przepadku pomimo braku wyroku skazującego (art. 45a k.k. i 43a k.k.s.), lecz ich zakres przedmiotowy jest niezwykle wąski. Tymczasem przepadek bez wyroku skazującego może oznaczać znacznie dalej idące rozwiązanie, polegające na umożliwieniu przepadku mienia, pomimo że postępowanie karne wobec jego właściciela w ogóle się nie toczy, określone zaś okoliczności wskazują na związek tego mienia z działalnością przestępczą jego właściciela lub innych osób. Przedmiotem i celem akcji organów ścigania jest zatem nie sprawca, ale zyski osiągnięte w sposób nielegalny³⁸. Rozwiązanie to, znane wielu jurysdykcjom, w tym także europejskim³⁹, mogłoby w skuteczny sposób zniwelować braki wynikające z praktycznych trudności zastosowania narzędzi podatkowych wobec mienia, które mogło zostać osiągnięte z przestępstwa.

³⁸ Por. A. Sanbei, *European Court of Human Rights jurisprudence and civil recovery of illicitly obtained assets (confiscation in rem)*, Strasbourg 2012.

³⁹ *Ibidem*, passim.

Krzysztof Andrzej Wąsowski¹

Stwierdzenie nieważności decyzji przez Komisję do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

DOI: 10.5604/01.3001.0013.9033

Streszczenie

W zakresie weryfikacji rozstrzygnięć administracyjnych odnoszących się do realizacji skutków nacjonalizacji nieruchomości warszawskich po II wojnie światowej ustawodawca wprowadził szereg instrumentów o charakterze procesowym, wpisujących się w tradycyjnych katalog zawarty w art. 145–163 Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczący nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnych. Jednym z takich instrumentów stało się stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej wprowadzone do swoistego arsenału środków prawnych, jakimi dysponuje Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich. Decyzja stwierdzająca nieważność w zakresie rozstrzygnięć dotyczących gruntów warszawskich stanowi środek weryfikacji takich rozstrzygnięć o skutkach tożsamych z nadzwyczajnym środkiem weryfikacji decyzji administracyjnych opisanym w art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Słowa kluczowe: komisja reprivatyzacyjna, reprivatyzacja, stwierdzenie nieważności decyzji, nieruchomości warszawskie, nadzwyczajny tryb weryfikacji decyzji administracyjnych

Annulment of the decision by the Warsaw's Real Estate Reprivatisation Commission

Abstract

In the scope of verification of administrative decisions relating to the implementation of the effect of the nationalization of Warsaw real estate after World War II, Polish legislative introduced a number of instruments of a procedural inscribing into the traditional catalogue of extraordinary modes of verification of administrative decisions. One of such instruments was the annulment of the administrative decision introduced into a specific arsenal of legal means available to the Warsaw's Real Estate Commission. Annulment of the decision by the Warsaw's Real Estate Reprivatisation Commission is the extraordinary verification issue like special administrative decision described in art. 156 of the Code of Administrative Procedure.

Keywords: Warsaw's Real Estate Commission, reprivatisation, annulment of the decision, Warsaw Real Estate, extraordinary verification mode

¹ Dr nauk prawnych, Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji, Akademia Sztuki Wojennej, adwokat, członek Rady Naukowej „Nieruchomości@”, ORCID: 0000-0001-9881-6101.

I Uwagi wstępne

Jednym z fundamentów transformacji ustrojowej dokonanej w Polsce po roku 1989 było odejście od swobodnego dogmatu nacjonalizacji nieruchomości będących własnością podmiotów niepublicznych. Jednym z celów „nowego porządku” stała się reprivatyzacja wcześniej zajętego przez państwo majątku obywateli. Szczególnie wyraźnie takie dążenia pojawiły się w m.st. Warszawie, którego nieruchomości (w ramach jego ówczesnych granic administracyjnych) zostały zaraz po II wojnie światowej znacjonalizowane na mocy dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy². W ciągu prawie 30 lat transformacji ustrojowej głównym instrumentem do odzyskiwania utraconych w wyniku nacjonalizacji nieruchomości było wykorzystanie nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej³. Szczególnie przydatną przesłanką do tego rodzaju zabiegu stała się dyrektywa „rażącego naruszenia prawa”⁴ opisana w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., posiadająca dwie istotne, praktyczne cechy. Po pierwsze, stanowiła szerokie, otwarte pojęcie, które można było zastosować w szerokiej gamie stanów faktycznych. Po drugie, ustawodawca wyposażył tę przesłankę w cechę nieprzedawnialności⁵. Taka właśnie konstrukcja normy procesowej pozwoliła wszcząć wiele postępowań administracyjnych prowadzących do uchylecia decyzji dekretowych i swobodnego zreprivatyzowania znacjonalizowanych nieruchomości. Jednocześnie możliwość ta wygenerowała zjawisko o charakterze patologicznym, wykorzystywanym do bezprawnego uzyskiwania znacjonalizowanych nieruchomości z naruszeniem interesu publicznego oraz interesów dawnych właścicieli, ich spadkobierców oraz najemców lokali komunalnych⁶. Skala patologii obserwowanego zjawiska zdeterminowała ustawodawcę do reakcji o charakterze legislacyjno-administracyjnym⁷, skutkującej

² Dz.U. nr 50, poz. 279; dalej w skrócie: Dekret.

³ Por. art. 156 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; t.j. Dz.U. 2018, poz. 2096; dalej w skrócie: k.p.a.

⁴ Początek gorącej dyskusji na temat interpretacji tego pojęcia dała słynna polemika na łamach periodyku „Państwo i Prawo” w 1986; zob. J. Jendrośka, B. Adamiak, *Zagadnienie rażącego naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 1; A. Zieliński, *O „rażącym” naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 2; Z. Cieślak, *„O rażącym naruszeniu prawa” w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 11.

⁵ Por. art. 156 § 2 *a contrario* k.p.a. Należy przy tym zauważyć, że przepis ten został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim „nie wyłącza dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektywy” – wyrok TK z 12 maja 2015 r., sygn. akt P 46/13 (Dz.U. 2015, poz. 702). Dotąd jednak ustawodawca nie wypełnił treścią normatywną zakresu przedmiotowego orzeczenia.

⁶ Szerzej zob. A. Dalkowska (red.), *Szczególne zasady usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX/el. 2018; także: Uzasadnienie do projektu ustawy, Sejm RP VIII Kadencji, druk nr 1056.

⁷ Zob. ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (tekst pierwotny: Dz.U. 2017, poz. 718;

wprowadzeniem do systemu administracji publicznej organu o charakterze weryfikacyjnym w postaci Komisji do spraw reprywatyzacji nieruchomości warszawskich⁸, dając temu organowi narzędzia w postaci szczególnych administracyjnych procedur weryfikacyjnych. Komisja została ustanowiona jako organ administracji publicznej stojący na straży interesu publicznego, w zakresie wyznaczonym granicami postępowania, których przedmiotem jest wydawanie decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich⁹. Ustrojowo Komisja posiada cechy charakterystyczne dla centralnego organu administracji rządowej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.¹⁰ o wąsko zakreślonym przedmiocie działania. Nie ulega też wątpliwości, że postępowania prowadzone przez Komisję – mające charakter nadzwyczajnej weryfikacji administracyjnych decyzji ostatecznych – zostały przewidziane w dyspozycji art. 163 k.p.a. Postępowania te podlegają zatem tokowi instancyjnemu (przechodzą przez takie same stadia procesowe, jak pozostałe nadzwyczajne tryby weryfikacyjne na podstawie k.p.a.).

II Charakterystyka postępowania rozpoznawczego

W zakresie proceduralnym Komisja została wyposażona w możliwość przeprowadzenia czynności sprawdzających oraz przeprowadzenia postępowania ogólnego i rozpoznawczego¹¹. Postępowanie rozpoznawcze prowadzone na podstawie Ustawy ma charakter jurysdykcyjny. Czynności sprawdzające nie stanowią trybu konkurencyjnego i są wobec niego autonomiczne¹². Należy jednakże podkreślić, że owe niekonkurencyjność i autonomiczność nie mają zastosowania, gdy Komisja rozpocznie formalną procedurę postępowania rozpoznawczego. Wówczas w danej sprawie nie można równolegle prowadzić czynności sprawdzających¹³. Odrębną funkcję pełni także postępowanie ogólne, które ma wyraźnie charakter kontrolny niemający charakteru jurysdykcyjnego, gdyż nie prowadzi do konkretyzacji zindywidualizowanego obowiązku

t.j. Dz.U. 2018, poz. 2267) – dalej w skrócie: Ustawa. Znowelizowana ustawa z dnia 27 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 331) – dalej w skrócie: Nowelizacja.

⁸ Dalej w skrócie: Komisja.

⁹ Zob. art. 3 ust. 3 Ustawy.

¹⁰ Zob. argumentację przedstawioną za takim stanowiskiem: W. Chróścielewski, *Niektóre zagadnienia związane z funkcjonowaniem Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 1; także postanowienie NSA z 5 października 2017 r., I OW 178/17.

¹¹ Zob. art. 15 ust. 1 Ustawy.

¹² Por. A. Dalkowska (red.), *Szczególne zasady...*, op.cit.

¹³ Por. wyrok NSA z 14 grudnia 2006 r., I FSK 315/06, LEX nr 285315.

lub uprawnienia wywodzonego z materialnej normy administracyjnoprawnej¹⁴. Charakter jurysdykcyjny w zakresie właściwości rzeczowej Komisji ma jedynie postępowanie rozpoznawcze. Jurysdykcyjność tego postępowania przejawia się będzie w konkretyzacji i indywidualizacji ogólnej i abstrakcyjnej normy prawnej, dokonywanej autorytatywnie przez powołany do tego organ administracji publicznej¹⁵. Formą prawną wszczęcia postępowania rozpoznawczego jest postanowienie¹⁶ wydawane przez Komisję. Wszczęcie postępowania rozpoznawczego następuje z urzędu (*ex lege*)¹⁷. Relacja prawnoprocesowa w zakresie postępowania administracyjnego zostaje nawiązana z chwilą doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania rozpoznawczego stronom tego postępowania¹⁸. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że postanowienie o wszczęciu postępowania rozpoznawczego winno zawierać precyzyjne określenie nieruchomości warszawskiej będącej przedmiotem weryfikowanego rozstrzygnięcia oraz precyzować katalog stron postępowania, co wyraźnie zawęży zakres takiego postępowania weryfikacyjnego¹⁹.

Początkowo charakterystyczną cechą postępowania rozpoznawczego był nakaz prowadzenia go w formie rozprawy (przypominającej w swojej konstrukcji rozprawę administracyjną), jednakże Nowelizacja²⁰ zmodyfikowała ten obowiązek do swoistego arbitralnego uprawnienia Komisji. Obecnie postępowanie rozpoznawcze może być prowadzone zarówno na rozprawie, jak i w trybie gabinetowym na tzw. posiedzeniach niejawnych²¹. W ramach postępowania rozpoznawczego Komisja dysponuje szerokim wachlarzem środków dowodowych²², wychodzącym poza gamę wyszczególnioną w ogólnym postępowaniu administracyjnym²³. W ramach swoistej policji sesyjnej Komisja została wyposażona w niespotykane dotąd w ramach administracyjnych postępowań jurysdykcyjnych środki przymuszania do stawienia zarówno biegłych, świadków²⁴, jak i stron postępowania²⁵. Specyfikę postępowania

¹⁴ Podobnie A. Dalkowska (red.), *Szczególne zasady...*, op.cit.

¹⁵ W ujęciu teoretycznym tak przedstawia to J. Zimmermann; zob. ibidem, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 5.

¹⁶ Zob. art. 15 ust. 2 Ustawy.

¹⁷ Zob. art. 16 ust. 1 Ustawy.

¹⁸ Stanowi to modyfikację treści art. 61 k.p.a., co trafnie zauważa A. Dalkowska – zob. eadem (red.), *Szczególne zasady...*, op.cit.

¹⁹ Zob. art. 15 ust. 3 Ustawy.

²⁰ Zob. art. 1 pkt 15 Nowelizacji. W uzasadnieniu tej zmiany stwierdzono, że Komisja winna mieć możliwość nieprzeprowadzania rozprawy „(...) m.in., gdy nie zapewni to przyspieszenia lub uproszczenia postępowania oraz gdy nie zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron, jak również gdy nie jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy” – zob. uzasadnienie Nowelizacji; Sejm RP VIII kadencji, druk nr 2033.

²¹ Zob. art. 22 Ustawy.

²² Szczególną uwagę zwraca prawna możliwość Komisji wykorzystania dokumentacji gromadzonej w ramach postępowań karnych, karno-skarbowych czy też w sprawach o wykroczenia skarbowe – zob. art. 17a *in fine* Ustawy.

²³ Por. przykładowe wyczerpujące wyliczenie środków dowodowych zawarte w treści art. 75 § 1 zd. 2 k.p.a.

²⁴ Zob. art. 19 w zw. z art. 20a Ustawy.

²⁵ Zob. art. 20 w zw. z art. 20a Ustawy.

rozpoznawczego oddają także uprawnienia Komisji o charakterze zabezpieczającym, takie jak choćby możliwość wpisu ostrzeżenia w księdze wieczystej²⁶, zawieszenie (także *ipso facto*) poszczególnych postępowań sądowych lub administracyjnych²⁷, zawieszenie postępowań egzekucyjnych lub wstrzymanie czynności egzekucyjnych²⁸.

W zakresie prowadzenia czynności wyjaśniających postępowanie rozpoznawcze prowadzone przez Komisję ma elementy, które stanowią o swoistej nadrzędności tego postępowania administracyjnego względem prowadzonych w podobnych przedmiotowo sprawach postępowań karnych (w tym karno-skarbowych), cywilnych czy egzekucyjnych. Jednakże warto zwrócić uwagę, że swoistość owej nadrzędności nie wiąże się z końcowym rozstrzygnięciem postępowania rozpoznawczego, ale występuje w fazie wyjaśniającej procedury dowodowej. Przedmiotem rozstrzygnięcia w postępowaniu rozpoznawczym jest decyzja reprivatyzacyjna²⁹ dotycząca konkretnie określonej – w postanowieniu wszczynającym to postępowanie – nieruchomości warszawskiej. Charakter rozstrzygnięcia rozpoznawczego może być czysto procesowy³⁰, kasacyjny³¹, reformatoryjny³², a także może przybrać formę rozstrzygnięcia dekretowego³³ – w zależności od ustaleń faktycznych poczynionych w ramach fazy wyjaśniania sprawy rozpoznawczej.

III Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego

Problematyka stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (rozstrzygnięcia administracyjnego) w polskim procesie administracyjnym była obecna od samego początku nowożytnej regulacji prawnej. W pierwszej kodyfikacji polskiej procedury administracyjnej³⁴ został zapisany środek nadzoru nad orzecznictwem administracyjnym dający możliwość uchylecia przez „władzę nadzorczą” jako nieważnej każdej decyzji dotkniętej wadami

²⁶ Zob. art. 23 Ustawy. Szerzej o skutkach prawnych tych czynności procesowych por. M. Pytlewska-Smółka, *Usuwanie skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych - próba analizy*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2017, nr 3.

²⁷ Zob. art. 26 Ustawy.

²⁸ Zob. art. 26a oraz art. 26b Ustawy.

²⁹ W rozumieniu art. 2 pkt 3 Ustawy.

³⁰ Komisja może utrzymać decyzję reprivatyzacyjną w mocy (art. 29 ust. 1 pkt 1 Ustawy), stwierdzić, że weryfikowana decyzja reprivatyzacyjna naruszyła prawo, ale nie podlega ona uchyleniu (art. 29 ust. 1 pkt 4 Ustawy), oraz umorzyć postępowanie rozpoznawcze (art. 29 ust. 1 pkt 5 Ustawy).

³¹ Por. art. 29 ust. 1 pkt 2 *in fine*, art. 29 ust. 1 pkt 2–3a Ustawy.

³² Por. art. 29 ust. 1 pkt 2 *in principio* Ustawy.

³³ Por. art. 29 ust. 1 pkt 6 Ustawy.

³⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. nr 36, poz. 341) – dalej: Rozporządzenie.

opisanymi w art. 101 ust. 1 Rozporządzenia³⁵. Podobnie pierwotna wersja Kodeksu postępowania administracyjnego (uchwalona 14 czerwca 1960 r.)³⁶ przewidywała instytucję stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej³⁷. W obecnym brzemieniu k.p.a. procedura stwierdzenia nieważności decyzji została uregulowana w art. 156–159 k.p.a.³⁸

Konstrukcja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej stanowi oryginalne rozwiązanie właściwe dla tej procedury, różniące się zarówno od nieważności czynności materialnego prawa cywilnego, jak i od procedury cywilnej. Sankcja nieważnościowa odnosząca się do decyzji administracyjnych przypomina znane nauce prawa cywilnego pojęcie nieważności względnej³⁹. Wiąże się z domniemaniem ważności każdej decyzji administracyjnej, które może być obalone tylko w trybie określonym w procedurze administracyjnej (zarówno w trybie zwyczajnym – odwoławczym – jak i w trybie nadzwyczajnej weryfikacji takiej decyzji)⁴⁰. Należy jednakże odróżnić kwestię nieważności decyzji administracyjnych (dotkniętych nawet najpoważniejszym i najoczywistszymi wadami) od czegoś, co w literaturze przedmiotu nazywane jest „nieaktem”, czyli czynnością prawną nieistniejącą⁴¹. Nieakt w przeciwieństwie do decyzji dotkniętej wadą nieważności (decyzji nieważnej) nie wiąże w żadnym momencie (od samego początku) ani organów administracji publicznej, ani podmiotów administrowanych przez to, że czynność ta (nieakt) powstała w wyniku zaistnienia zdarzenia faktycznego stwarzającego jedynie pozór czynności prawnej (nie było postępowania administracyjnego zakończonego rozstrzygnięciem lub w istniejącym postępowaniu administracyjnym rozstrzygnięcie nie zostało jeszcze wydane lub doręczone stronie)⁴².

³⁵ Szerzej na ten temat zob. E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937, s. 235 i nast.; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 613.

³⁶ Dz.U. nr 30, poz. 168.

³⁷ Por. art. 137 k.p.a. (w jego pierwotnej wersji).

³⁸ Należy dla porządku zaznaczyć, że dopełnieniem procedury stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej były postanowienia odszkodowawcze zapisane w art. 160 k.p.a., który został uchylony ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz.U. nr 162, poz. 1692) będącą następstwem wyroku TK z 23 września 2003 r. (K 20/02).

³⁹ Por. A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1986, s. 335–336; W. Siedlecki (red.), *System prawa procesowego cywilnego*, t. 3, Wrocław 1986, s. 212; w literaturze przedmiotu np. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 338 i nast. Wywołana została także dyskusja nad koncepcją bezwzględnej nieważności, zapoczątkowana w orzecznictwie sądowym jeszcze w 1924 r., co było przywoływane w późniejszych orzeczeniach Sądu Najwyższego – por. orzeczenie SN z 29 czerwca 1957 r., II CR 499/57, oraz orzeczenie SN z 4 listopada 1959 r., II CR 669/59. Należy jednak zauważyć, że koncepcja ta nie utrzymała się zarówno w doktrynie prawa administracyjnego – zob. m.in. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź–Zielona Góra 1997, s. 55–58 – jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych, por. wyrok NSA z 16 listopada 1998 r., III SA 1103/97.

⁴⁰ Por. E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 269. Pogląd ten znalazł też aprobatę już w początkowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, por. wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1478/81.

⁴¹ Szerzej na ten temat zob. M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 880–883.

⁴² Por. T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu

W przeciwieństwie do wspomnianych wyżej nieaktów decyzje nieważne (dotknięte wadą nieważności) korzystają z przywileju trwałości⁴³ i przez to wywołują w obrocie prawnym skutki przypisane im w konkretnych rozstrzygnięciach. Ze względu na prawa nabyte w wyniku decyzji administracyjnych została im przypisana swoista „odporność”⁴⁴ na odwołania, skargi, a nawet administracyjne działania weryfikacyjne. Owa odporność decyzji administracyjnej może być przełamana w przypadkach, w których prawo materialne wyraźnie przywiązuje do określonej sytuacji faktycznej i tylko do niej określone (konkretne) rozwiązanie prawne⁴⁵. Stąd też obecnie możliwość stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (względnie zaskarżalnego postanowienia wydanego w ramach danego postępowania administracyjnego)⁴⁶ w przypadkach obciążenia takich rozstrzygnięć najcięższymi wadami o charakterze materialnoprawnym⁴⁷, ze względu na to, że wadliwość dotyczy samego rozstrzygnięcia, a nie poprzedzającego go postępowania⁴⁸.

Procedurze stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej nie poddają się niebędące decyzjami (ani zaskarżalnymi postanowieniami) inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej⁴⁹. Z kolei nieważność decyzji może dotknąć zarówno decyzje ostateczne (prawomocne), jak i te pierwszoinstancyjne, które mogą być poddawane weryfikacji w zwykłym toku instancyjnym⁵⁰. Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje także konkurencji nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnych, co oznacza, że np. prowadzenie weryfikacji w trybie wznowienia postępowania administracyjnego nie uniemożliwia stwierdzenia nieważności takiej decyzji⁵¹. Szczególna zależność występuje natomiast między nadzwyczajnym trybem weryfikacji decyzji przez organy administracji publicznej a sądową kontrolą rozstrzygnięć administracyjnych. W takim przypadku pierwszeństwo będzie miał tryb administracyjny⁵².

Jagiellońskiego” 1989, CMXLIX, s. 22; także: B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1986, nr 955, Prawo CLVI, s. 45–50; eadem, *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1990, nr 1022, CLXVIII, s. 9–13.

⁴³ Zasada trwałości decyzji administracyjnej została zawarta w treści art. 16 k.p.a.

⁴⁴ Pojęcia tego po raz pierwszy użył i je zanalizował F. Longchamps – zob. idem, *Problem trwałości decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12, s. 906–921.

⁴⁵ Ibidem, s. 918–920.

⁴⁶ Por. art. 126 k.p.a.

⁴⁷ Tak W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 203–204; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, op.cit., s. 209–210.

⁴⁸ Tak E. Bojanowski [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s. 69–70.

⁴⁹ Np. te, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1302 ze zm.); dotyczyć to będzie także zaświadczeń wydawanych na podstawie art. 217–220 k.p.a.

⁵⁰ Por. wyrok NSA z 7 stycznia 1992 r., III SA 946/91.

⁵¹ Zob. wyrok NSA z 9 sierpnia 1990 r., IV SA 543/90.

⁵² Por. uchwała SN z 15 października 1992 r., III AZP 18/92.

Ograniczenia stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej zostały przewidziane zarówno na płaszczyźnie temporalnej⁵³, jak i w sferze przedmiotowej (właściwości rzeczowej), o której decyduje ustawodawca za pomocą pozakodeksowych norm w administracyjnym ustawodawstwie materialnoprawnym⁵⁴.

Ustawodawca nie zdecydował się na zamknięty katalog przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji – mimo że zostały one uszeregowane w treści art. 156 § 1 k.p.a., to ze względu na blankietowy charakter art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. Realizacja skorzystania z tych przesłanek nie ma też charakteru uznaniowego⁵⁵. Wykładnia tych przesłanek winna wręcz mieć charakter ścieśniający (ścisły, zawężający) z uwagi na to, że stanowi wyjątek od zasady stabilności decyzji administracyjnych⁵⁶.

Pierwszą przesłanką nieważnościową jest naruszenie przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.). Niewłaściwość może dotyczyć zarówno przedmiotu rozstrzygnięcia (sfery właściwości rzeczowej), kognicji terenowej danego organu prowadzącego postępowanie (właściwość miejscowa), jak i kwestii ustrojowych kolejności rozpatrywania danej sprawy (właściwość instancyjna). Realizacja tej przesłanki jako podstawy stwierdzenia nieważności decyzji dotyczyć może także kwestii upoważnień do wydawania rozstrzygnięcia w zastępstwie (z upoważnienia) piastuna danego organu administracji publicznej⁵⁷.

Drugą przesłanką nieważnościową jest wydanie rozstrzygnięcia bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Nie stanowi wydania decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa wydanie takiego rozstrzygnięcia w oparciu o błędną interpretację (wykładnię) przepisów składających się na daną podstawę prawną⁵⁸. Przez przesłankę braku podstawy prawnej należy rozumieć fakt, iż podstawa prawna nie istniała w dacie wydania danej decyzji administracyjnej⁵⁹. Mogła ona w ogóle nie występować w systemie prawnym, mogła też występować w innej sferze prawnej (np. w sferze prawa cywilnego), która była poza jurysdykcją administracyjną⁶⁰. Nie oznacza to jednak, że podstawa prawna została w treści decyzji błędnie

⁵³ Por. art. 156 § 2 k.p.a.

⁵⁴ Np. stosowne ograniczenia trybów nadzwyczajnych przewiduje ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów czy ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej.

⁵⁵ Por. M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania...*, op.cit., s. 887–888.

⁵⁶ Zob. wyrok NSA z 7 lipca 1983 r., II SA 581/83.

⁵⁷ Por. wyrok SN z 11 października 1996 r., III RN 8/96.

⁵⁸ Por. wyrok NSA z 21 listopada 1994 r., III SA 388/94.

⁵⁹ Por. wyrok NSA z 8 lutego 1983 r., I SA 1294/82.

⁶⁰ Szerzej zob. H. Poleszak, *Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu przed NSA*, „Nowe Prawo” 1984, nr 1, s. 22–23.

lub nieprawidłowo wskazana. Spór doktrynalny – rozpoczęty serią artykułów w 1986 r.⁶¹ – podzielił także orzecznictwo w zakresie rozumienia przesłanki rażącego naruszenia prawa. Obecnie linia orzecznicza stara się ważyć (i łączyć) kwestię oczywistości naruszenia dyspozycji danej (określonej w przepisie) normy prawnej⁶² ze skutkami w sferze społeczno-gospodarczej, jakie to naruszenie mogło wywołać⁶³, a jednocześnie zwracać uwagę, czy naruszenie dotyczyło istoty (aksjologicznego aspektu)⁶⁴ danej normy prawnej⁶⁵.

Trzecią przesłanką nieważnościową jest tzw. *res iudicata* (uprzedniego rozstrzygnięcia danej sprawy) opisana w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Dla oceny wystąpienia tej przesłanki kluczowe znaczenie ma stwierdzenie tożsamości obu spraw (tej rozstrzyganej uprzednio oraz tej rozstrzyganej następczo). Sprawa winna dotyczyć tych samych podmiotów (ewentualnie ich następców prawnych) oraz przedmiotu (czyli podstawy prawnej, stanu faktycznego sprawy, a nawet treści żądania strony)⁶⁶.

Czwartą przesłanką nieważnościową jest sytuacja, w której decyzja weryfikowana została zaadresowana do osoby niebędącej stroną w sprawie (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.). Należy zastrzec, że przesłanka ta odnosi się do sytuacji, kiedy rozstrzygnięcie dotyczy praw i obowiązków podmiotu, któremu takie prawo nie przysługuje (wada taka nie będzie występować, gdy doręczono decyzję omyłkowo nieuprawnionej osobie)⁶⁷.

Piątą przesłanką nieważnościową jest trwała niewykonalność decyzji od dnia jej wydania (art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a.). Wydaje się, że w świetle tej przesłanki pojęcie niewykonalności rozstrzygnięcia odnosi się do stanu faktycznego⁶⁸. Jednakże orzecznictwo sądów administracyjnych upatruje także zaistnienie tej przesłanki w sytuacji, gdy „czynności składające się na treść obowiązków i uprawnień zawartych w decyzji są niewykonalne z przyczyn technicznych lub prawnych tkwiących w ich naturze”⁶⁹. Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że nie stanowią o „niewykonalności” decyzji przeszkody o charakterze ekonomicznym, finansowym, technicznym czy też psychologicznym⁷⁰.

Przedostatnią przesłanką nieważnościową jest sytuacja, gdy dana decyzja w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą (art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a.).

⁶¹ Zob. przypis nr 3.

⁶² Por. J. Jendrośka, B. Adamiak, *Zagadnienie rażącego...*, op.cit.

⁶³ Por. A. Zieliński, *O „rażącym” naruszeniu...*, op.cit.

⁶⁴ Por. Z. Cieślak, *„O rażącym naruszeniu prawa”...*, op.cit.

⁶⁵ Przełomowy w tym zakresie wydaje się wyrok SN z 8 kwietnia 1994 r., III ARN 15/94.

⁶⁶ J. Borkowski, *Nieważność decyzji...*, op.cit., s. 105–108.

⁶⁷ Por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania...*, op.cit., s. 914–916.

⁶⁸ Tak W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1983, s. 255.

⁶⁹ Zob. wyrok NSA z 13 lutego 1986 r., III SA 1146/85.

⁷⁰ Zob. wyrok NSA z 20 grudnia 1984 r., I SA 804/84.

Penalizacja w takiej sytuacji dotyka nie tyle samego faktu podjęcia rozstrzygnięcia (wydania decyzji administracyjnej), ile jego wykonania (przystąpienia do jego realizacji)⁷¹.

Katalog przesłanek nieważnościowych zamyka swoisty przepis blankietowy (art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.), odsyłający do przepisów prawa materialnego przewidujących sankcję nieważności danej decyzji administracyjnej⁷².

IV Stwierdzenie nieważności rozstrzygnięć reprivatyzacyjnych w ramach postępowania rozpoznawczego

W ramach postępowania rozpoznawczego Komisja może wydać decyzję administracyjną o charakterze kasacyjnym (kasatoryjnym). Przykładem takiego rozstrzygnięcia będzie stwierdzenie nieważności decyzji reprivatyzacyjnej (lub postanowienia) w całości lub w części⁷³. Warto podkreślić, że ustawodawca nie przyznał Komisji kompetencji do stosowania stwierdzenia nieważności decyzji określonego w k.p.a. (art. 156–159), a jedynie niejako „przepisał” przesłanki nieważnościowe opisane w treści art. 156 § 1 k.p.a., a przez to stanowi *lex specialis* wobec trybu nadzwyczajnego określonego w ogólnym jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. W literaturze przedmiotu podkreśla się konkurencyjność, a wręcz pierwszeństwo przesłanek nieważnościowych (opisanych w art. 156 § 1 k.p.a.) wobec innych przesłanek weryfikacyjnych (opisanych w art. 30 ust. 1 Ustawy)⁷⁴. Takie stanowisko znalazło także swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym⁷⁵, gdzie podkreślono charakter *ex tunc* (w dacie wydawania danej decyzji należy badać jej nieważność) rozstrzygnięcia weryfikacyjnego. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pewną nieprecyzyjność w odesłaniu z art. 29 ust. 1 pkt 3a Ustawy do treści art. 156 k.p.a. Jak wywodzi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie⁷⁶, nie zawsze stwierdzenie obarczenia decyzji reprivatyzacyjnej kwalifikowaną wadą prawną opisaną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

⁷¹ Por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania...*, op.cit., s. 918–919.

⁷² Por. wyrok NSA z 21 stycznia 1988 r., IV SA 941/87.

⁷³ Zob. art. 29 ust. 1 pkt ...

⁷⁴ Por. A. Dalkowska (red.), *Szczególne zasady...*, op.cit. Należy zwrócić szczególną uwagę na stwierdzenie zawarte w komentarzu do art. 29 ust. 1 pkt 3a Ustawy (komentarz VII.1.2.): „Ustalenie istnienia przynajmniej jednej z przesłanek określonych w art. 156 k.p.a. z jednej strony obliguje Komisję do stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej, a z drugiej zwalnia ją od prowadzenia postępowania wyjaśniającego celem dokonania merytorycznej oceny weryfikowanej decyzji”. Odnosząc się natomiast wprost do relacji przesłanek opisanych w art. 30 ust. 1 Ustawy wobec przesłanek zawartych w art. 156 § 1 k.p.a., autorzy komentarza stwierdzają: „Przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej określają dwa reżimy prawne, tj. jeden określony w art. 30 komentowanej ustawy i drugi wynikający z art. 156 k.p.a. Relację pomiędzy nimi odzwierciedla stwierdzenie, że przesłanki określone w art. 156 k.p.a. stanowią konieczną i wystarczającą podstawę do wydania przez Komisję decyzji w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej”.

⁷⁵ Por. wyrok NSA z 14 lutego 2017 r., II OSK 1377/15.

⁷⁶ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 2 kwietnia 2019 r., I SA/Wa 2143/18.

prować będzie do wydania rozstrzygnięcia przewidzianego w art. 29 ust. 1 pkt 3a Ustawy. Sąd Administracyjny stoi bowiem na stanowisku, że w przypadku stwierdzenia nieważności w trybie ustawowym (weryfikacyjnym) należy brać pod uwagę także kodeksowe tzw. negatywne przesłanki nieważnościowe, opisane w treści art. 156 § 2 k.p.a. W szczególności odnosić się to będzie do sytuacji faktycznej opisanej jako wystąpienie „nieodwracalnych skutków prawnych” (w rozumieniu postanowienia art. 156 § 2 *in fine* k.p.a.). Należy podkreślić, że kodeksowe przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej zostały opisane w treści § 1 art. 156 k.p.a. (choć, co warto zauważyć, ze względu na brzmienie art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. przyjmuje się, że katalog ten nie ma charakteru zupełnego). Z kolei tzw. przesłanki negatywne (opisane w treści art. 156 § 2 k.p.a.) nie są przesłankami stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, ale są w swej istocie określeniem sytuacji (przesłanek), w przypadku zaistnienia których nawet w sytuacji wystąpienia wady nieważnościowej (przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej opisanej w art. 156 § 1 k.p.a.) nie można skutecznie (prawidłowo) wydać rozstrzygnięcia nieważnościowego, uchylającego wadliwe rozstrzygnięcie pierwotne. Tym samym przesłanki zakazujące wydania rozstrzygnięcia nieważnościowego w przypadku zaistnienia wady kwalifikowanej (przesłanki nieważnościowej) nie mogą być traktowane jako przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Wydaje się, że komentatorzy używają w przypadku nazywania warunków wyłączających nieważność pewnego skrótu myślowego, określając owe warunki jako tzw. przesłanki negatywne stwierdzenia nieważności. Tymczasem istotą przesłanki nieważnościowej (art. 156 § 1 k.p.a.) jest wskazanie hipotezy normy prawnej, w świetle której skutkiem winno być stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, a w efekcie jej uchylenie. W tym kontekście warunki opisane w art. 156 § 2 k.p.a. nie kwalifikują się do kategorii „przesłanek nieważności decyzji administracyjnej”, gdyż pełnią one funkcję biegunowo przeciwną do ziszczenia się tzw. przesłanek nieważnościowych. Wystąpienie warunku eliminującego stwierdzenie nieważności (art. 156 § 2 k.p.a.), nawet w wypadku wystąpienia wady kwalifikowanej (art. 156 § 1 k.p.a.) w danym przypadku, znosi (wyklucza) bowiem możliwość uchylenia decyzji administracyjnej ze względu na wadę nieważnościową. Można by zatem rzec, że zaistnienie warunku z art. 156 § 2 k.p.a. znosi skutek wystąpienia w danym stanie faktycznym przesłanki nieważnościowej. Przenosząc powyższe rozważania na grunt treści art. 29 ust. 1 pkt 3a Ustawy, należy zauważyć, że ustawodawca wyraźnie odniósł się do wystąpienia

przesłanek nieważności decyzji z art. 156 k.p.a. (dokładnie przesłanek opisanych w § 1 tego artykułu). W tym kontekście nie da się traktować jako przesłanki nieważnościowej (w rozumieniu Ustawy) warunków wykluczających stwierdzenie nieważności (opisanych w art. 156 § 2 k.p.a.), tak jak wywiódł w przytoczonym orzeczeniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

Stwierdzenie nieważności decyzji reprivatyzacyjnej może być częściowe. Innymi słowy, wada nieważnościowa (opisana w treści art. 156 § 1 k.p.a.) może dotyczyć jedynie części rozstrzygnięcia reprivatyzacyjnego. Część tego rozstrzygnięcia niedotknięta wadą nieważnościową może albo pozostać w obrocie, albo np. zostać uchylona na podstawie przesłanek opisanych w treści art. 30 ust. 1 Ustawy⁷⁷.

W świetle wyraźnego brzmienia art. 29 ust. 1 pkt 3a Ustawy stwierdzenie nieważności decyzji reprivatyzacyjnej może nastąpić, jeśli decyzja ta została dotknięta wadą nieważności opisaną w treści art. 156 § 1 k.p.a. Z drugiej jednak strony może budzić wątpliwości interpretacyjne odesłanie zawarte w art. 30 ust. 1 Ustawy, z którego wynika, że przesłanki niezbędne do wydania rozstrzygnięcia weryfikacyjnego, o którym w mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2–4 Ustawy (czyli także stwierdzenie nieważności decyzji, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3a Ustawy), zostały enumeratywnie wymienione w pkt 1–8 art. 30 ust. 1 Ustawy, tym bardziej że niektóre przesłanki się pokrywają⁷⁸. Nie ulega przy tym wątpliwości, że te same wady danej decyzji nie mogą stanowić podstawy zarówno jej uchylenia, jak i stwierdzenia nieważności⁷⁹.

V Podsumowanie

Możliwość stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnej przez Komisję, wprowadzona Nowelizacją, kompletuje (domyka) swoisty katalog rozstrzygnięć weryfikacyjnych mieszczących się w tzw. trybach nadzwyczajnych. Przesłanki nieważnościowe zostały przeniesione z obrosłej już doktryną i orzecznictwem tradycji kodyfikacyjnej (art. 156 § 1 k.p.a.). Zastanawiające jest umieszczenie rozstrzygnięcia w postaci stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej (art. 29 ust. 1 pkt 3a Ustawy) w jednym szeregu z decyzjami uchylającymi (bez stwierdzenia nieważności) rozstrzygnięcia reprivatyzacyjne (art. 29 ust. 1 pkt 2–3 Ustawy) oraz decyzją stwierdzającą wydanie rozstrzygnięcia reprivatyzacyjnego z naruszeniem prawa, lecz bez możliwości

⁷⁷ Por. A. Dalkowska (red.), *Szczególne zasady...*, op.cit.

⁷⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 2 kwietnia 2019 r., I SA/Wa 2143/18.

⁷⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z 19 lutego 2019 r., I SA/Wa 1041/18.

jego uchylenia ze względu na nieodwracalne skutki prawne (art. 29 ust. 1 pkt 4 Ustawy). Jediną wspólną przesłanką opisaną w katalogu uchybień reprivatyzacyjnych (art. 30 ust. 1 Ustawy) i katalogu przesłanek nieważnościowych (art. 156 § 1 k.p.a.) jest sytuacja, w której decyzja reprivatyzacyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa⁸⁰. Można uznać, że w tym przypadku systemowa zbieżność daje pierwszeństwo stwierdzeniu nieważności decyzji⁸¹.

Wydaje się również, że wprowadzenie przez Nowelizację możliwości stwierdzenia nieważności decyzji reprivatyzacyjnych przez Komisję, domykając niejako katalog możliwych rozstrzygnięć weryfikacyjnych, pozostawiło pewne nieścisłości w zakresie katalogu przesłanek nieważnościowych i spowodowało swoiste przemieszanie ich z przesłankami zastrzeżonymi dla decyzji uchylających rozstrzygnięcia reprivatyzacyjne. Taka sytuacja powinna w stosunkowo bezkolizyjny sposób zostać skorygowana przez ustawodawcę⁸².

⁸⁰ Zachodzi tu swoista tożsamość przesłanek nieważnościowych wskazanych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz w art. 30 ust. 1 pkt 4 Ustawy.

⁸¹ Tym samym podstawą prawną rozstrzygnięcia w takiej sytuacji winna być norma wywodzona z art. 29 ust. 1 pkt 3a Ustawy w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (zamiast w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 4 Ustawy).

⁸² Albo poprzez wyłączenie z treści art. 30 ust. 1 Ustawy przepisu art. 29 ust. 1 pkt 3a Ustawy, albo poprzez zrezygnowanie z autonomicznego katalogu przesłanek nieważnościowych (wykreślenie z treści art. 29 ust. 1 pkt 3 Ustawy odniesienia do art. 156 § 1 k.p.a.) i przeniesienie ich niejako do katalogu opisanego w art. 30 ust. 1 Ustawy, względnie wykreowanie przepisu zawierającego odrębny, autonomiczny katalog przesłanek nieważnościowych dostosowany do specyfiki spraw weryfikacyjnych.

Prawnofinansowe konsekwencje uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości

DOI: 10.5604/01.3001.0013.9035

Streszczenie

Artykuł dotyczy prawnofinansowych konsekwencji uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które mogą dotknąć właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości. Konsekwencje te są określone przede wszystkim w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1945 ze zm.). Opracowanie ma na celu zarysowanie normatywnej sytuacji właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości jako podmiotu doświadczającego tych konsekwencji. Na podstawie przepisów wspomnianej wyżej ustawy wyodrębniono dwie sytuacje, w których może znaleźć się ten podmiot. W pierwszej sytuacji będzie on musiał uiścić jednorazową opłatę na rzecz gminy, gdy zaistnieje związek pomiędzy uchwaleniem (zmianą) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a wzrostem wartości zbywanej przez niego nieruchomości (zob. art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Natomiast w drugiej sytuacji to właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości będzie miał określone uprawnienia finansowe wobec gminy, przy czym sytuacja ta wystąpi, np. gdy nie będzie on mógł korzystać z całej lub części nieruchomości, a będzie to związane z uchwaleniem bądź zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zob. art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jednorazowa opłata, odszkodowanie, nieruchomość, własność, użytkowanie wieczyste

Słowniczek

Interes publiczny oznacza „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym” (art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Ład przestrzenny oznacza „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględni w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne” (art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Obniżka i zwiększenie wartości nieruchomości oznaczają „różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem” (art. 37 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

¹ Dr nauk prawnych, Katedra Polityki Gospodarczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, ORCID: 0000-0002-0352-1042

Walory ekonomiczne przestrzeni oznaczają „te cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych” (art. 2 pkt 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Wartość nieruchomości oznacza „wartość rynkową nieruchomości” (art. 2 pkt 18 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Legalfinancial consequences of passing (changing) a local plan of spatial development for an owner (a perpetual usufructuary) of a real estate

Abstract

The article refers to legalfinancial consequences of passing either changing a local plan of spatial development, which can touch an owner (a perpetual usufructuary) of a real estate. These consequences are stated first of all in the Planning and Spatial Development Act of 27th March 2003 (consolidated text: Journal of Laws of 2018 item 1945 with later amendments). This paper intends to outline a normative situation of the owner (the perpetual usufructuary) of the real estate as an entity who experiences these consequences. On the ground of the above-mentioned act two situations have been separated, in which this entity may find himself. In the first situation he will have to pay a single charge for the benefit of commune, when there will be a connection between the passing (changing) a local plan of spatial development and increasing in value of the real estate disposed by him (see article 36 item 4 of the Planning and Spatial Development Act). Whereas in the second situation, it's the owner (the perpetual usufructuary) of the real estate will have specified financial rights towards the commune, at the same time this situation will occur for example, when he won't be able to take advantage of the whole or the part of the real estate and this will be connected with the passing (changing) a local plan of spatial development (see article 36 item 1 of the Planning and Spatial Development Act).

Keywords: local plan of spatial development, single charge, damages, real estate, ownership, perpetual usufruct

Glossary

Public interest means “generalized goal of aspirations and activities, including objectivized needs of the community at large or local communities, connected with a spatial development” (article 2 point 4 of the Planning and Spatial Development Act of 27th March 2003).

Spatial order means “such form of space, which creates harmonious a whole and includes in orderly relations all conditions and functional, social-economic, environmental, cultural and compositional-aesthetical demands” (article 2 point 1 of the Planning and Spatial Development Act of 27th March 2003).

Reduction and rise of the value of a real estate mean “difference between the value of a real estate stated with regard to appropriation of a ground which is in force after passing or changing a local plan of spatial development and its value, stated with regard to appropriation of a ground, which is in force before the changing this plan, or factual way of using the real estate before its passing” (article 37 item 1 the second sentence of the Planning and Spatial Development Act of 27th March 2003).

Economic qualities of a space mean “these features of a space, which can be stated in economic categories” (article 2 point 17 of the Planning and Spatial Development Act of 27th March 2003).

Value of a real estate means “market value of a real estate” (article 2 point 18 of the Planning and Spatial Development Act of 27th March 2003).

I Uwagi wstępne

Uchwalenie bądź zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pociąga za sobą wielorakie następstwa określone przede wszystkim w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1945 ze zm.). Konsekwencje te mogą mieć charakter ściśle finansowy, a ich istota – z punktu widzenia właściciela bądź użytkownika wieczystego nieruchomości – wyraża się, z jednej strony, w prawie żądania od gminy odszkodowania z tytułu poniesionej rzeczywistej szkody albo wykupienia nieruchomości (ewentualnie jej części), możliwości otrzymania od gminy nieruchomości zamiennej bądź odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, a z drugiej strony w obowiązku uiszczenia jednorazowej opłaty na rzecz gminy³.

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań należy wyjaśnić kluczowe dla tematyki opracowania pojęcia, takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, właściciel i użytkownik wieczysty. W doktrynie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego kwalifikowany jest jako zasadniczy instrument lokalnej polityki przestrzennej⁴. Bliższe określenie pojęcia planu miejscowego (tak w skrócie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest nazywany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – zob. art. 14 ust. 1 u.p.z.p.) wymaga wskazania podstawowych jego cech, do których należy zaliczyć – po pierwsze – to, że ustala on przeznaczenie terenów (także dla inwestycji celu publicznego) oraz określa sposoby zagospodarowania i zabudowy tych terenów⁵. Druga istotna właściwość planu miejscowego wyraża się w tym, że jest to akt prawa miejscowego⁶. Należy też zaznaczyć, że wykluczone jest sporządzanie planu miejscowego dla terenów zamkniętych, wyłączając jednak tereny zamknięte ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu⁷.

² Dalej w skrócie: u.p.z.p.

³ Zob. art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2, 3 i 4 u.p.z.p.

⁴ M. J. Nowak, *Renta planistyczna jako instrument polityki przestrzennej w gminach województwa zachodniopomorskiego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 11, s. 44. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2019, poz. 506 ze zm.) uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (podobnie jak i uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) mieści się w wyłącznych kompetencjach rady gminy.

⁵ Art. 14 ust. 1 u.p.z.p.

⁶ Art. 14 ust. 8 u.p.z.p.

⁷ Art. 14 ust. 6 u.p.z.p.

Z kolei pojęcie właściciela należy utożsamiać – w ujęciu ekonomicznym – z tym, kto dysponuje w sposób faktyczny i w swoim interesie określonym dobrem ekonomicznym, przy czym na gruncie prawnym można mówić o własności jako o podstawowej formie władania⁸. Jednocześnie własność to taka forma prawna korzystania z rzeczy, która jest pierwotna, najprostsza i bezpośrednia, a jednocześnie najbardziej pełna, umożliwia ona bowiem osobie uprawnionej korzystanie z największej sfery praw wobec rzeczy, jakie dany system prawny może przyznać podmiotowi prawa (w Polsce ta forma korzystania z rzeczy jest określona w art. 140 Kodeksu cywilnego)⁹. Zgodnie z art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1145 ze zm.): „W granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą”.

Natomiast istotę użytkowania wieczystego wyraża art. 232 § 1 Kodeksu cywilnego wskazujący, że: „Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, a położone w granicach administracyjnych miast oraz grunty Skarbu Państwa położone poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki, a także grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym i osobom prawnym”. Użytkowanie wieczyste to trwała forma korzystania z gruntów Skarbu Państwa bądź samorządowych, przy czym może być ono ustanowione na rzecz każdej osoby fizycznej i prawnej¹⁰.

Nawiązując do wskazanych na samym wstępie opracowania konsekwencji finansowych uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjęto, że celem artykułu jest nakreślenie roli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kreowaniu sytuacji prawnej właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości. W ramach tak ujętego celu wyodrębniono szczegółowe zagadnienia poznawcze, ukierunkowane na ustalenie prawnych podstaw i sposobów spełnienia zobowiązań finansowych odpowiednio przez gminę w stosunku do właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości albo przez właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości wobec gminy. Zakresem prowa-

⁸ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 25.

⁹ *Ibidem*, s. 26.

¹⁰ *Ibidem*, s. 163.

dzonych rozważań objęte są regulacje prawne zawarte przede wszystkim w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Prezentowany artykuł wpisuje się zatem w nurt opracowań dogmatycznoprawnych, ponieważ – jak podkreśla się w literaturze przedmiotu – dogmatyka prawa zajmuje się badaniem materiału normatywnego¹¹.

Dla większej przejrzystości wywodu opracowanie podzielono na trzy części. W pierwszej części analizie poddano problematykę zobowiązań finansowych gminy wobec właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, w drugiej pod rozwagę wzięto kwestię opłaty obciążającej tegoż właściciela (użytkownika wieczystego), natomiast w trzeciej części zaprezentowano wspólne elementy dla obu wskazanych wyżej sytuacji. Na końcu opracowania dokonano – w oparciu o przeprowadzoną analizę – oceny przyjętych rozwiązań wyznaczających pozycję prawną właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości w przypadku uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

II Uprawnienia finansowe właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości wobec gminy

Na wstępie warto przypomnieć, że w analizowanej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca określił zarówno reguły, w oparciu o które jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej kształtują politykę przestrzenną, jak również ramy i sposoby procedowania w kwestiach przeznaczenia obszarów na dane cele i ustalania zasad związanych z ich zagospodarowaniem i zabudową, przy czym za fundament wszystkich wspomnianych wyżej działań przyjmuje się ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój¹². Ład przestrzenny definiowany jest jako „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”¹³.

Jak już zauważono, jednym z możliwych finansowych następstw uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest występujące po stronie właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości prawo (z zastrzeżeniem postanowień zawartych w art. 36 ust. 2 u.p.z.p. i art. 37¹ ust. 1 u.p.z.p.) żądania od gminy odszkodowania z tytułu poniesionej

¹¹S. Ehrlich, *Kilka uwag w sprawie metodologii nauk prawnych*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 11, s. 645.

¹²Art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.

¹³Art. 2 pkt 1 u.p.z.p.

rzeczywistej szkody albo wykupienia nieruchomości w całości lub w części, przy czym przesłanką do skorzystania z tego prawa jest to, aby istniał związek pomiędzy uchwaleniem albo zmianą wspomnianego planu a uniemożliwieniem (lub istotnym ograniczeniem) korzystania z całej nieruchomości lub jej fragmentu w dotychczasowej formie lub według dotychczasowego przeznaczenia¹⁴. Przytoczona regulacja prawna nie znajdzie jednak zastosowania w sytuacji, gdy zawartość planu miejscowego wywołująca wspomniany wyżej skutek nie jest następstwem samodzielnego ustalenia przez gminę, jakie jest społeczno-gospodarcze przeznaczenie terenu i jaki jest sposób korzystania z tego terenu, ale spowodowana jest po pierwsze uwarunkowaniami hydrologicznymi, geologicznymi, geomorfologicznymi lub przyrodniczymi dotyczącymi pojawiania się powodzi i związanymi z tym ograniczeniami, określonymi w oparciu o odrębne przepisy, po drugie – decyzjami dotyczącymi lokalizacji bądź wykonania inwestycji celu publicznego wydanymi przez organy zaliczane do administracji publicznej (z wyłączeniem organów gminy) bądź Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie i wreszcie po trzecie – zakazami lub ograniczeniami zabudowy i zagospodarowania terenu ujętymi w regulacjach ustaw bądź aktów, wliczając w to akty prawa miejscowego, wydanych na podstawie tych ustaw¹⁵.

W przypadku niezastnienia takich wyłączeń wskazane żądania będą mogły być skierowane do gminy, przy czym jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 24 czerwca 2015 r., sygn. akt II CSK 569/14, odnosząc się do wspomnianego wyżej odszkodowania z tytułu poniesionej rzeczywistej szkody, zadaniem tego odszkodowania jest kompensata wyłącznie straty spowodowanej brakiem możliwości wykorzystywania nieruchomości w taki sposób jak dotychczas bądź zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem tej nieruchomości, jaka dotknęła poszkodowanego w związku z uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego, a więc będzie tutaj chodzić o konstrukcję szkody nazywaną *damnum emergens*¹⁶. Jednocześnie powszechnie akceptowany jest pogląd, że opinia na temat tego, czy z nieruchomości można korzystać w dotychczasowej formie lub według dotychczasowego przeznaczenia, nie powinna jedynie bazować na wcześniejszym rzeczywistym jej wykorzystaniu, ale również powinna uwzględniać to, w jaki sposób można ją było zagospodarować¹⁷.

¹⁴ Art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.

¹⁵ Art. 36 ust. 1a pkt 1–3 u.p.z.p.

¹⁶ Wyrok wraz z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej SN w bazie orzeczeń pod adresem: www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/ii%20csk%20569-14-1.pdf [dostęp: 29.12.2019].

¹⁷ M. Bator, *Roszczenia odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” 2017, nr 6, s. 55.

Należy zauważyć, że ustawodawca dopuszcza możliwość realizacji przez gminę wspomnianych wyżej żądań poprzez zaoferowanie przez nią podmiotowi uprawnionemu (właścicielowi bądź użytkownikowi wieczystemu) nieruchomości zamiennej, przy czym wygaśnięcie roszczeń następuje w dniu zawarcia odpowiedniej umowy zamiany¹⁸.

Właściciel bądź użytkownik wieczysty nieruchomości może skierować do gminy żądanie wypłaty odszkodowania odpowiadającego spadkowi wartości nieruchomości, o ile obniżenie tej wartości ma związek z uchwaleniem planu miejscowego bądź jego zmianą, a jednocześnie właściciel (użytkownik wieczysty) zbywa nieruchomość i nie skorzystał z prawa do odszkodowania za rzeczywiście poniesioną szkodę albo wykupienia przez gminę nieruchomości lub jej części, jak również nie otrzymał nieruchomości zamiennej¹⁹. Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt IV CSK 508/08, cel tej regulacji sprowadza się do ochrony właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości przed ujemnymi dla niego konsekwencjami zmian planistycznych skutkujących obniżeniem jej wartości, przy czym regulacja ta wiąże ujęty w niej skutek z brakiem możliwości pozyskania przez właściciela (użytkownika wieczystego) dodatkowych korzyści, gdy zbywa on przysługujące mu prawo do nieruchomości o obniżonej wskutek zmian planistycznych wartości²⁰. Inaczej mówiąc, wprowadzenie tego roszczenia „ma łagodzić następstwa obniżenia wartości nieruchomości, spowodowane uchwaleniem planu miejscowego lub zmianą tego planu. Stosowane jest ono tylko w przypadku zbycia nieruchomości”²¹. Warto przy tym zaznaczyć, że wielkość odszkodowania nie jest w żaden sposób warunkowana ceną nieruchomości, jaka została przez strony uzgodniona w umowie, na podstawie której przenoszone jest prawo własności bądź prawo użytkowania wieczystego²².

Potencjalna możliwość spadku wartości nieruchomości, o której mowa wyżej, nie może dziwić, skoro – jak stanowi ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w ramach planowania i zagospodarowania przestrzennego należy uwzględnić nie tylko wymagania ładu przestrzennego (wliczając w to wymogi urbanistyki oraz architektury), ale również m.in. wymogi interesu publicznego²³. Pojęcie interesu publicznego należy utożsamiać z uogólnionym

¹⁸ Art. 36 ust. 2 u.p.z.p.

¹⁹ Art. 36 ust. 3 w zw. z ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 u.p.z.p.

²⁰ Wyrok wraz z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej SN w bazie orzeczeń pod adresem: www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iv%20csk%20508-08-1.pdf [dostęp: 30.12.2019].

²¹ E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 103.

²² K. Świdorski, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 9, s. 26.

²³ Art. 1 ust. 2 pkt 1 i 9 u.p.z.p.

celem dążeń oraz działań respektujących ujęte w sposób obiektywny potrzeby całego społeczeństwa bądź tylko lokalnych wspólnot, dotyczących zagospodarowania przestrzennego²⁴.

Ustawodawca w odniesieniu do omówionych wyżej roszczeń wymienionych w art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p. wprowadził zasadę, że wykonanie obowiązku wypływającego z tych roszczeń musi nastąpić w ciągu 6 miesięcy, licząc od dnia, w którym został złożony wniosek (o ile strony nie postanowiły inaczej), przy czym konsekwencją opóźnienia w zapłacie odszkodowania bądź wykupie nieruchomości jest powstanie po stronie właściciela bądź użytkownika wieczystego należności o zapłatę odsetek ustawowych za opóźnienie²⁵. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z dnia 15 lutego 2013 r., sygn. akt I CSK 305/12, trafnie zwrócił uwagę na fakt, że okres 6 miesięcy odnosi się „nie tylko do zawarcia przez strony umowy o wykup, ale i do jej wykonania przez gminę, tj. do zapłaty wynagrodzenia, skoro wyraźnie w nim jest mowa o »wykonaniu obowiązku wynikającego z roszczeń«”²⁶.

Wyjątkowo może się zdarzyć, że określone uprawnienia finansowe będą przysługiwały właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) nieruchomości nie wobec gminy, ale wobec innego podmiotu. Mianowicie jeśli „w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, w wyniku uwzględnienia ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu związanych z lokalizacją lotniczego urządzenia naziemnego i powierzchni ograniczających zabudowę, o których mowa w art. 86 ust. 7 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej: 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo 2) wykupienia nieruchomości lub jej części”²⁷.

W przypadku, o którym mowa wyżej, znajdą odpowiednie zastosowanie regulacje prawne zawarte w art. 36 ust. 2, 3, 5 i 6 oraz art. 37 ust. 1, 3, 5, 9–11 u.p.z.p.²⁸ (część z tych przepisów prawnych została już omówiona, a pozostałe są przedmiotem analizy w dalszej części opracowania).

²⁴ Art. 2 pkt 4 u.p.z.p.

²⁵ Art. 37 ust. 9 u.p.z.p.

²⁶ Wyrok wraz z uzasadnieniem jest dostępny na stronie internetowej SN w bazie orzeczeń pod adresem: www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/i%20csk%20305-12-1.pdf [dostęp: 30.12.2019].

²⁷ Art. 37¹ ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p. W art. 86 ust. 7 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1580 ze zm.) ustawodawca zobowiązuje prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego do m.in. uzgadniania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów ze zlokalizowanymi na nich lotniczymi urządzeniami naziemnymi, z wyznaczonymi powierzchniami ograniczającymi zabudowę lub w stosunku do których wydana została decyzja wprowadzająca zmiany w ramach systemu funkcjonalnego pod względem zarówno bezpieczeństwa ruchu lotniczego, jak i prawidłowego działania lotniczych urządzeń naziemnych.

²⁸ Art. 37¹ ust. 2 u.p.z.p.

III Jednorazowa opłata obciążająca właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości

Zgodnie z art. 36 ust. 4 u.p.z.p., jeśli „w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości”. Przepis ten określa pojęcie renty planistycznej²⁹. Inna nazwa renty planistycznej to opłata planistyczna, czyli właśnie jednorazowa należność (opłata) pobierana przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta, będąca jednocześnie dochodem własnym gminy³⁰. W uregulowaniu opłaty planistycznej znalazło wyraz przekonanie prawodawcy o tym, że zasadne jest, aby właściciel nieruchomości, której wartość wzrosła na skutek przeprowadzonej zmiany planistycznej, oddał część pochodzącego ze zbycia tej nieruchomości zysku wytworzonego zwłaszcza za sprawą czynności planistycznych gminy³¹. Nie w każdym przypadku umownego zbycia praw do nieruchomości wymagane jest ustalenie opłaty planistycznej, gdyż jej ustalenie jest warunkowane ekwiwalentnym charakterem zbycia, czyli uzyskaniem przez zbywcę świadczenia w zamian za przekazanie prawa do nieruchomości³². Warto jeszcze zaznaczyć, że skoro stawka opłaty ma charakter procentowy i jest stała, to obciążenie przybiera postać obciążenia proporcjonalnego³³.

Bezpośrednie odesłanie do cytowanego wyżej art. 36 ust. 4 u.p.z.p. odnajdujemy m.in. w art. 37 ust. 7 u.p.z.p., który to przepis prawny daje właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) nieruchomości prawo skierowania do wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta żądania ustalenia decyzją wysokości opłaty wymienionej we wspomnianym art. 36 ust. 4 u.p.z.p., przy czym z takim żądaniem można wystąpić przed zbyciem nieruchomości, której zwiększenie się wartości ma związek z uchwaleniem bądź zmianą planu miejscowego. Na kanwie tych dwóch przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 36 ust. 4 u.p.z.p. i art. 37 ust. 7 u.p.z.p.) podkreśla się,

²⁹ M.J. Nowak, *Renta planistyczna...*, op.cit., s. 44.

³⁰ M. Szałkiewicz, *Przedawnienie prawa do wydania decyzji w przedmiocie opłaty planistycznej oraz przedawnienie zobowiązania z tytułu tej opłaty*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 3, s. 31; zob. też M.J. Nowak, *Renta planistyczna...*, op.cit., s. 44.

³¹ M. Żmudka, Ł. Walo, *Podmiot postępowania w sprawie ustalenia opłaty planistycznej na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” lato 2014, nr 72, s. 35.

³² K. Małyśa-Sulińska, *Zbycie nieruchomości jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 6, s. 42.

³³ I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006, s. 391.

że wprowadzają one dwa tryby postępowań służących ustaleniu renty planistycznej, tj. postępowanie wskazane w przytoczonym art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wszczyta się z urzędu (wszczynającym jest tutaj organ administracji publicznej), a postępowanie wspomniane w art. 37 ust. 7 u.p.z.p. jest zapoczątkowywane przez wniosek składany przez właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości³⁴. Warto zauważyć, że w przypadku postępowania na wniosek jego wszczęcie następuje wcześniej niż zbycie nieruchomości, co uzasadnione jest tym, aby dać zbywającemu możliwość wzięcia pod uwagę kwoty opłaty w procesie zbywania nieruchomości, a w konsekwencji ułatwić decyzję o ewentualnej rezygnacji z planowanej transakcji³⁵. W chwili, gdy w ramach postępowania na wniosek wydawana jest decyzja ustalająca opłatę planistyczną, nie ma jeszcze obowiązku jej zapłaty, bowiem do jego powstania konieczne jest zbycie nieruchomości już po wydaniu tej decyzji, a w konsekwencji niedopuszczalne jest wyznaczanie stronie postępowania terminu na dokonanie wpłaty³⁶. Skoro zobowiązanie do zapłaty rzeczony opłaty powstaje dopiero na skutek zbycia gruntu (co ważne, termin zbycia nieruchomości nie musi stanowić elementu wniosku o wydanie decyzji ustalającej tę opłatę), to jako złamanie przepisów prawa należałoby traktować przypadek, w którym adresat decyzji miałby obowiązek zapłacić rentę planistyczną niezwłocznie po tym, jak decyzja stałaby się ostateczna, a ponadto dopuszczenie tego rozwiązania skutkowałoby tym, że obowiązek jej uiszczenia powstawałby już przez sam fakt, że zwiększyła się wartość nieruchomości (w efekcie zmiany lub uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), co z kolei nadawałoby takiej opłacie charakter podatku, czego jednak ustawa nie przewiduje³⁷.

Trafnie wskazuje się, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje jakichkolwiek ulg związanych z zapłatą renty planistycznej³⁸. Trzeba jednak zauważyć, że – jak stanowi art. 36 ust. 4a u.p.z.p. – w pewnych okolicznościach wykluczone jest pobieranie opłaty wskazanej w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., a mianowicie wówczas, gdy rolnik przenosi nieodpłatnie własność nieruchomości składających się na gospodarstwo rolne na następcę w rozumieniu odpowiednich przepisów prawa wspomnianych w rzeczonym art. 36 ust. 4a u.p.z.p., przy czym jeżeli następca zbywa nieruchomości

³⁴ L. Klat-Wiertelecka, *Renta planistyczna ustalana na wniosek*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” 2008, nr 1, s. 53.

³⁵ *Ibidem*, s. 54.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*, s. 57.

³⁸ Ł. Walo, *Postępowanie w przedmiocie ustalenia opłaty planistycznej a stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej oraz ustawy o finansach publicznych w zakresie terminów, odsetek oraz ulg w jej zapłacie*, „Casus” wiosna 2015, nr 76, s. 44.

przekazane przez rolnika, to wtedy należy odpowiednio stosować przepisy prawne o jednorazowej opłacie wymienionej w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

Na koniec tego fragmentu rozważań trzeba jeszcze wspomnieć o ważnej powinności notariusza, który jest zobligowany przesłać – w ciągu 7 dni, licząc od dnia sporządzenia notarialnej umowy zbycia nieruchomości – do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wypis z takiego aktu³⁹. Jak stanowi z kolei art. 37 ust. 6 u.p.z.p., bezzwłocznie po uzyskaniu wypisu ze wspomnianego aktu notarialnego wójt, burmistrz bądź prezydent miasta ustala w formie decyzji jednorazową opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.⁴⁰. Przepis ten jednoznacznie wskazuje, że orzeczenie o wzmiarkowanej opłacie ma formę decyzji administracyjnej, będącej władczym i jednostronnym aktem, przybierającym dodatkowo w tej sytuacji charakter pieniężny⁴¹. Ścisłej rzecz ujmując, wójt, burmistrz bądź prezydent miasta będzie musiał, o ile wystąpią przesłanki warunkujące ustalenie opłaty, przeprowadzić postępowanie administracyjne (w ramach takiego postępowania zostanie skonkretyzowana sytuacja właściciela bądź użytkownika wieczystego nieruchomości w kontekście normatywnych warunków ujętych w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.) i wydać decyzję ustalającą opłatę⁴². Należy podkreślić, że do ustalenia tej opłaty może dojść jedynie „w przypadkach, gdy nastąpił wzrost wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianą”⁴³.

IV Regulacje dotyczące zarówno opłaty planistycznej, jak i uprawnień finansowych właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości

W tej części opracowania analizie zostaną poddane te rozwiązania prawne, które obejmują zakresem swojego stosowania zarówno jednorazową opłatę uiszczaną przez właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, jak i określone uprawnienia finansowe przyznane właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) nieruchomości w stosunku do gminy. Pierwszym przykładem tego rodzaju rozwiązań są przepisy prawa dotyczące terminu zgłaszania roszczeń. Otóż zgodnie z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. roszczenia wymienione w art. 36

³⁹ Art. 37 ust. 5 u.p.z.p.

⁴⁰ Wprowadzoną przez art. 37 ust. 6 u.p.z.p. konieczność bezzwłocznego ustalenia jednorazowej opłaty należy rozumieć jako rozwiązanie zmierzające do zdyscyplinowania organu wykonawczego gminy w zakresie dochodzenia gminnych należności budżetowych, a nie jako określenie terminu, w tym terminu materialnoprawnego – zob. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018, s. 467–468.

⁴¹ A. Lorek, *Opłata adiacencka i renta planistyczna*, Wrocław 2010, s. 113.

⁴² D. Pawczuk-Pisz, *Dopuszczalność ustalenia przez organ wykonawczy gminy stawki procentowej opłaty jednorazowej, tzw. renty planistycznej, w decyzji administracyjnej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne” 2009, nr 2, s. 13. Wskazuje się przy tym na konstytucyjność decyzji konkretyzującej opłatę planistyczną – zob. M. Szałkiewicz, *Przedawnienie prawa...*, op.cit., s. 33.

⁴³ K. Małyśa-Sulińska, *Wzrost wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako przesłanka ustalenia opłaty planistycznej*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 3, s. 43.

ust. 3 u.p.z.p. mogą być zgłaszane w ciągu 5 lat, licząc od dnia uzyskania mocy obowiązującej przez plan miejscowy bądź jego zmianę. Wskazuje się w piśmiennictwie, że termin 5 lat będzie zachowany, o ile jeszcze przed jego zakończeniem zostanie złożone do odpowiedniego organu żądanie zapłaty odszkodowania wynikającego ze spadku wartości nieruchomości⁴⁴. Jak stanowi z kolei art. 37 ust. 4 u.p.z.p., wspomnianą wyżej regulację prawną z art. 37 ust. 3 u.p.z.p. należy stosować w sposób odpowiedni do opłat wymienionych w art. 36 ust. 4 u.p.z.p., tj. do opłat planistycznych. Stosowanie w sposób odpowiedni art. 37 ust. 3 u.p.z.p. do opłaty planistycznej należy interpretować w ten sposób, że możliwość skutecznego określenia takiej opłaty przez organ kompetentny do jej poboru uwarunkowana jest wszczęciem przez niego postępowania administracyjnego przed upływem wspomnianych 5 lat⁴⁵.

Kolejny przepis prawny, na który trzeba zwrócić uwagę, został zamieszczony w art. 37 ust. 8 u.p.z.p. Jak wynika z tego przepisu i zamieszczonych w nim odesłań, na wójtce, burmistrzu bądź prezydencie miasta spoczywa obowiązek okresowego przedstawiania (w zależności od potrzeb, ale nie rzadziej niż raz w ciągu roku) podczas sesji rady gminy informacji – po pierwsze – na temat zgłoszonych żądań o odszkodowanie z powodu poniesionej rzeczywistej szkody, o wykupienie nieruchomości bądź jej części, o przekazanie nieruchomości zamiennej zaoferowanej przez gminę, o odszkodowanie równe zmniejszeniu wartości nieruchomości oraz żądań związanych ze stwierdzeniem nieważności uchwały podjętej przez radę gminy dotyczącej planu miejscowego, a po drugie o wydanych decyzjach ustalających opłatę planistyczną, w tym również decyzjach wydanych na żądanie właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości zgłoszone przed dokonaniem jej zbycia.

Odrębnego omówienia wymaga kwestia prawnofinansowych konsekwencji sytuacji, gdy sankcja nieważności dotknie uchwałę rady gminy dotyczącą planu miejscowego. Kwestia ta została uregulowana w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mianowicie jak wynika z art. 36 ust. 5 u.p.z.p., stwierdzenie nieważności takiej uchwały (częściowo bądź w całości) skutkuje tym, że odszkodowanie za rzeczywistą szkodę albo opłata planistyczna muszą być zwrócone odpowiednio gminie bądź aktualnemu właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) nieruchomości⁴⁶. Ponadto w art. 36 ust. 6 u.p.z.p. przewidziano w odniesieniu do odszkodowania odpowiadającego obniżce wartości nieruchomości, że gmina może skierować do aktualnego właściciela

⁴⁴ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu...*, op.cit., s. 467.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Należy dodać, że zgodnie z art. 37 ust. 10 u.p.z.p. rozstrzygnięcie sporów w sprawach przewidzianych w art. 36 ust. 5 u.p.z.p. (podobnie jak i w sprawach ujętych w art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p.) leży w gestii sądów powszechnych.

(użytkownika wieczystego) nieruchomości żądanie, aby ten zwrócił kwotę równą wartości wypłaconego odszkodowania, o ile stwierdzono nieważność – w części bądź w całości – uchwały rady gminy dotyczącej planu miejscowego. W doktrynie trafnie podkreśla się, że zaistnienie okoliczności przewidzianych w art. 36 ust. 5 u.p.z.p. skutkuje obowiązkiem realizacji ujętych tam powinności, a z kolei wykonanie uprawnienia gminy z art. 36 ust. 6 u.p.z.p. cechuje uznaniowość⁴⁷.

Ostatnim zagadnieniem, którego nie można pominąć w ramach rozważań dotyczących opłaty planistycznej i uprawnień finansowych właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, jest kwestia związana z wyliczaniem nie tylko samej wartości nieruchomości, ale także obniżki bądź wzrostu tej wartości. Zgodnie z ustawową definicją obniżka „oraz wzrost wartości nieruchomości stanowią różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem”⁴⁸. Jednocześnie ustawodawca nakazuje, aby kwota odszkodowania wynikająca z obniżki wartości nieruchomości wskazanego w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., jak i wielkość opłaty planistycznej były ustalane na dzień sprzedaży nieruchomości⁴⁹. W kontekście powyższych regulacji należy odnotować, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2019 r., sygn. akt SK 22/16 (Dz.U. 2019, poz. 1009): „Art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [...], rozumiany w ten sposób, że pozwala na ustalenie mniej korzystnego przeznaczenia nieruchomości niż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji”.

Jeżeli chodzi o samo pojęcie „wartości nieruchomości”, to w pierwszej kolejności należy je odróżnić od pojęcia „walorów ekonomicznych przestrzeni”. To ostatnie pojęcie jest równoznaczne z właściwościami przestrzeni, które mogą zostać ujęte z wykorzystaniem kategorii ekonomicznych⁵⁰. Natomiast „wartość nieruchomości” jest tożsama z wartością rynkową danej nieruchomości⁵¹.

W przypadku wartości nieruchomości istotne znaczenie ma podstawa, na której jest ona określana. W tym zakresie ustawodawca wskazuje, że wartość

⁴⁷ I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz LEX*, Warszawa 2013, s. 235.

⁴⁸ Art. 37 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p.

⁴⁹ Art. 37 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p.

⁵⁰ Art. 2 pkt 17 u.p.z.p.

⁵¹ Art. 2 pkt 18 u.p.z.p.

tę należy określać „na podstawie:

- 1) w sytuacji, gdy na skutek uchwalenia planu miejscowego dla terenów dotychczas nieobjętych takim planem albo nieobjętych obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym niemożliwe lub istotnie ograniczone stało się dalsze faktyczne użytkowanie terenu i gruntu w sposób zgodny z mającym miejsce w dniu uchwalenia planu miejscowego faktycznym użytkowaniem – wyłącznie faktycznego użytkowania terenu i gruntu oraz dostępu do istniejących w dniu wejścia w życie planu miejscowego dróg publicznych, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, elektroenergetycznych, gazowych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych;
- 2) w sytuacji, gdy na skutek zmiany planu miejscowego lub uchwalenia planu miejscowego dla terenu objętego obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym, korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone – dotychczasowego przeznaczenia wynikającego z planu miejscowego, który jest zmieniany lub uchylany⁵².

Oczywiście wskazane wyżej rozwiązania nie wyczerpują całości problematyki związanej z określaniem wartości nieruchomości. Ustawodawca, mając tego świadomość, wskazał w art. 37 ust. 12 u.p.z.p., że – o ile przepisy tej ustawy (tj. u.p.z.p.) nie stanowią inaczej – w kwestiach związanych z zasadami określania zarówno tej wartości, jak i skutków finansowych przyjęcia bądź modyfikacji planów miejscowych oraz w sprawach osób mających uprawnienia do określania wspomnianych wartości i skutków należy stosować regulacje zawarte w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. 2020, poz. 65)⁵³.

V Uwagi końcowe

Zaprezentowane w niniejszym opracowaniu rozważania miały na celu przedstawienie roli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kształtowaniu sytuacji prawnej właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości. Skoncentrowano się przy tym na prawnofinansowych następstwach uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, których analiza ukazała złożoność sytuacji prawnej właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości jako podmiotu bezpośrednio objętego

⁵² Art. 37 ust. 11 pkt 1 i 2 u.p.z.p.

⁵³ Przykładowo, zgodnie z art. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w przypadku pojawienia się konieczności określenia wartości nieruchomości osobami upoważnionymi do określenia tej wartości są rzeczoznawcy majątkowi, których dotyczą regulacje zawarte w rozdz. 1 dz. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

tymi konsekwencjami. Szczegółowe przepisy prawne regulujące te następstwa zostały już wyżej omówione przy okazji prezentacji normatywnych podstaw i form wykonywania zobowiązań finansowych przez gminę wobec właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości albo przez tego ostatniego w stosunku do gminy.

Dokonując natomiast pewnej systematyzacji i oceny przyjętych rozwiązań, należy przede wszystkim zaakcentować możliwość zaistnienia dwóch odrębnych sytuacji. Pierwszą z nich, pomimo że skutkuje powstaniem obowiązku finansowego po stronie właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości w razie jej zbywania, należy ocenić jako korzystną dla niego, wiąże się bowiem ze wzrostem wartości jego nieruchomości, a przy tym maksymalna wysokość wnoszonej przez niego opłaty jest ściśle limitowana i nie może przekroczyć 30% wzrostu tej wartości⁵⁴. Tym samym pozostałe minimum 70% wzrostu wartości nieruchomości „pozostaje” u właściciela (użytkownika wieczystego). Pewne zastrzeżenia budzi natomiast fakt, że ustawodawca nie przewidział możliwości rozliczenia się z gminą w formie innej niż pieniężna. Jako wzór takiego rozwiązania mogłaby posłużyć regulacja prawna zawarta w art. 36 ust. 2 zd. 1 u.p.z.p., w myśl której gmina może zaoferować właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) nieruchomości zamienną jako formę realizacji roszczeń zgłaszanych wobec gminy. Oczywiście w rozpatrywanej sytuacji oferentem byłby właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości. Takie rozwiązanie miałoby tę zaletę, że z jednej strony pozwalałoby właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) uniknąć konieczności realizacji zobowiązania w formie pieniężnej (co niekiedy może być bardzo utrudnione ze względu na sytuację majątkową zobowiązanego), a z drugiej dawałoby gminie możliwość pozyskania nieruchomości cennej z punktu widzenia realizacji jej celów.

Z kolei druga sytuacja, w jakiej może potencjalnie znaleźć się właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości na skutek uchwalenia (zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wiąże się dla niego z różnymi niedogodnościami, takimi jak choćby niemożność wykorzystywania nieruchomości w taki sposób jako dotychczas⁵⁵. Rzecz jasna, taką sytuację trudno ocenić jako korzystną dla niego. Tym niemniej – i to należy ocenić pozytywnie – ustawodawca w takich okolicznościach przewiduje dla właściciela (użytkownika nieruchomości) różne formy kompensaty, dostosowane do preferencji tegoż właściciela (użytkownika wieczystego), jak choćby możliwość żądania wykupienia przez gminę nieruchomości bądź jej części⁵⁶.

⁵⁴ Zob. art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

⁵⁵ Zob. art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

⁵⁶ Zob. art. 36 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

Anna Dalkowska¹

Przemysław Ostojki²

Selected problems of changes in EU and national legislation in the perspective of the principles of legitimate expectations and legal certainty

DOI: 10.5604/01.3001.0013.9037

Summary

This article addresses selected problems related to the complex topic of changes in EU and national legislation. The considerations contained in the article focus on the so-called previous effectiveness of an EU directive and on the retroactivity of (ordinary) laws passed by EU Member States. The research perspective concentrates on the functioning of these institutions in the face of the principles of legitimate expectations and legal certainty. The article utilizes primarily and predominantly the analytical method, as well as the empirical method, making use of the extensive case law of the EU Court of Justice and the Supreme Administrative Court. As a result of the research, it shall be stated that, first and foremost, the source of legitimate expectations of an individual cannot be an EU directive during the transposition thereof in an EU Member State. Secondly, the principle of legal certainty is not precluded by the exceptional retroactive effect of a normative act, due to the need to protect the public interest, provided that legitimate expectations of individuals are guaranteed.

Keywords: the principle of legitimate expectations, the principle of legal certainty, change of law, retroactivity of law, directive

I Introductory remarks

The issue of changes in EU or national law is closely related to the convergence of public administration in the Member States of the European Union. The phenomenon of not only harmonization, but also unification of legal and administrative solutions – both in the legal and organizational space of the European Union, as well as in the Member States – is implemented mainly through changes in law. Due to the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, which applies EU law, legal and administrative standards are converging, including through uniform legal principles in the Member States. Among these principles, the most significant are the principles of legal certainty and protection of legitimate expectations, referring mainly to the broadly understood subject of intermittent law.

¹PhD, 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, ORCID: 0000-0002-8815-3006;

²PhD, 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, ORCID: 0000-0001-6552-8162

The courts of EU do not always distinguish between these two basic principles. The principle of the protection of legitimate expectations is usually seen as a specific expression of the principle of legal certainty³. The latter principle expresses the basic assumption that legal entities must know the current shape of the law in order to be able to plan their activities in accordance with the law currently in force. This principle is particularly important in relation to the law regulating the economic activity of individuals, since conducting such activity involves upfront planning. Legal provisions formulated in a clear and precise manner facilitate the proper conduct of business, in particular business operations. In accordance with the principle of legal certainty, the effect of a standard of an EU law must be foreseeable for the addressee. Obligations imposed on individuals by an EU law must be clear and understandable, whereas any doubt about the “language of the law” must be interpreted in favour of the individual⁴.

Issues related to the implementation of the new law and the impact thereof on existing situations have an extremely wide dimension. They are not exhausted by the very concept of intertemporal law, understood either as legal issues referring to broadly understood legal situations – upon a change in law, or as an objectified set of solutions to the issue of which set of regulations – “old” or “new” – should be apply to existing situations⁵.

This study is limited to selected case-law problems regarding changes in EU directives and ordinary laws of EU Member States. The study has been narrowed to the so-called the previous effectiveness of EU directives (*Vorwirkung einer EU-Richtlinie*) and the issue of retroactivity of law – on the example of selected judgements of the Court of Justice of the EU and – in addition – judgements of the Supreme Administrative Court. The category of prior effectiveness of EU directives essentially refers to the question of the legal force of a directive before the end of the transposition period thereof in a Member State. It shall be noted that the time limit regarding the initial moment of considering

³ T. Tridimas, *General principles of EC law*, Oxford 2003 p. 163.

⁴ cf. Ł. Prus, *W kwestii ochrony uzasadnionych oczekiwań w prawie administracyjnym UE – glosa do wyroku TSz 19.05.1992 r. w sprawach połączonych: C-104/89 i C-37/90 J. Mulder i inni v. Rada i Komisja*, “Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 36; D. Kornobis-Romanowska, *Pewność prawa w Unii Europejskiej*. (Eng.: *On the protection of legitimate expectations in EU administrative law – comment on the judgement of the Court of Justice of 19.05.1992 in joined cases: C-104/89 and C-37/90 J. Mulder et al. V. Council and Commission*, “European Judicial Review” 2012, No. 3, p. 36; D. Kornobis-Romanowska, *Legal certainty in the European Union. Pomiedzy autonomią jednostki a skutecznością prawa UE* (Eng.: *Between individual autonomy and the effectiveness of EU law*) Warsaw 2018, passim; judgement of the EU Court of Justice of 7 June 2005 in case C-17/03, <http://curia.europa.eu>.

⁵ cf. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne w państwie prawnym* (Eng.: *Intertemporal law in the rule of law*), “Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” (Eng.: *Legal, Economic and Sociological Movement*) 2015, issue 4 p. 17. See definition proposed by M. Kamiński – *ibid.*, *Prawo administracyjne intertemporalne* (Eng.: *Intertemporal Administrative Law*, Warsaw 2011, pp. 16-17.

the effectiveness of an EU directive varies. From a narrow perspective, the entry of a directive into force is indicated, whereas from a broad perspective – the publication thereof in the relevant EU official journal⁶. In the Polish legal doctrine, the contentious issue is whether the scope of intertemporal law includes the category of retroactivity of law⁷. It consists in extending the scope of the new norm of legal relations “restricted” by the rule of old law. In such a situation, the introduced regulation extends the new legal effects to the facts arising and terminated under the rule of old law, however before the new law entered into force. An undisputed issue is the prohibition of retroactivity of national law, especially in the constitutional field⁸. Literature of the subject rarely indicates the EU perspective of this issue, which has a special connotation in the jurisprudence of the EU Court of Justice on the basis of the application of the principles of legitimate expectations and legal certainty.

The intention of further consideration shall be to indicate the time limits for the principles of legitimate expectations and legal certainty in the area of changes to EU directives and laws of ordinary EU Member States. The following theses will be verified in the course of the study, assuming that: firstly, the source of legitimate expectations may be an EU directive during the transposition period in an EU Member State; secondly, it is permissible to invoke legitimate expectations for protection against the retroactive effects of a legal act.

II Vorwirkung einer EU-Richtlinie

The previous effectiveness of the EU directive (in narrow terms) is related to the answer to the following questions: whether after the entry into force of a directive (hereinafter: “new directive”) and the transposition⁹ thereof

⁶ cf. V. I. Gronen, *Die “Vorwirkung” von EG-Richtlinien. Auswirkungen Europäischer Richtlinien auf die nationale Legislative und Judikative im Zeitraum zwischen Richtlinienvorschlag und Ablauf der Umsetzungsfrist*, Baden-Baden 2006, passim.

⁷ W. Jakimowicz lists among the principles of intertemporal law the principle (prohibition) of retroactive operation of the law - *ibid.*, *Kilka uwag na temat metod regulacji intertemporalnej w kontekście sytuacji prawnej jednostki* (Eng.: *Remarks on the methods of intertemporal regulation in the context of the legal situation of the individual* [in:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. (Eng.: Public administration under the rule of law. Memorial book on the 70th anniversary of the birth of prof. Adam Błaś, PhD)* ed. J. Korczak, Wrocław 2016, p. 156. In turn, J. Mikołajewicz argued that the functional, psychological and historical relationships between the issues of retroactivity of law and intertemporal problems do not allow treating retroactive law as a form of intertemporal law – cf. *ibid.* *Prawo intertemporalne w państwie prawnym*, “Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015 (Eng.: *Intertemporal law in the rule of law*, “Legal, Economic and Sociological Movement”) 2015, issue 4, pp. 19 et seq.; *ibid.*, A. Skoczyła, *Intertemporalna problematyka prawa administracyjnego*, “Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” (Eng.: *Intertemporal problems of administrative law*, “Legal, Economic and Sociological Movement” 2012), issue 1, p. 7 et seq.

⁸ cf. judgements of the Polish Constitutional Tribunal: of March 31, 1998, K 24/97, OTK ZU 1998, No. 2, item 13; of June 9, 2003, SK 12/03, OTK ZU 2003, No. 6a, item 51; judgement of the Constitutional Tribunal of 25 May 2004, SK 44/03, OTK ZU 2004, No. 5a, item 46.

⁹ It should be noted that the term transposition (Latin *transpositio* – “transposition”, *transponere* – “transpose”)

it is permissible to apply it directly or the interpretation of national acts is in line with the content of this (new) directive?¹⁰ In other words, can, at this stage – guided by the need to ensure the effectiveness of the provisions of the directive or the protection of the rights of individuals – can a public administration body or entity rely on the provisions of the new directive against a provision of national law that is more or less incompatible with the new directive?¹¹

Attempting to answer the above-mentioned questions, it shall first be noted that the deadline for transposing an EU directive is to provide a Member State with time to adapt its internal law to the guidelines arising from the directive. Before the expiry of that period, the Member State may not be charged with failure to implement the directive. Effective raising of such an objection can solely be done after the transposition deadline has elapsed. The jurisprudence of the Court of Justice of the European Union assumes that a directly effective provision is a provision that is sufficiently clear, precise, unconditional and the possibility of its application does not depend on the discretion of the Member States¹². It is also pointed out that a provision of a directive has direct effect if the deadline indicated in the directive has expired and there are no provisions in accordance with the directive in domestic law¹³. In the latter case, there are certain problems related to the admissibility of direct application of the directive,

should be distinguished from implementation, which has a broader meaning including the process depicting the whole environment for effective implementation and implementation of a legal act (most often of a directive). Implementation includes, in addition to establishing legal norms, formal and practical actions, including the establishment of appropriate institutions and bodies that are to effectively enforce the law. Transposition is a narrower concept in relation to implementation – it is an element thereof including the transposition into the national order of the provisions of another legal act (directive), and for this purpose the adoption of a new legal act, amendment and repeal of the previous act. cf., inter alia: B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, passim; M. Szwarc-Kuczer, *Zasada bezpośredniej skuteczności* (Eng.: *European Community Directives and their implementation into national law*), Kraków 2004 [in:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy. Tom 2. Zasady-orzecznictwo-piśmiennictwo* (Eng.: *Application of European Union law by courts. Volume 2 Principles-jurisprudence-literature*), ed. A. Wróbel, Warszawa 2007, p. 141; M. Domańska, *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, (Eng.: *Implementation of EU directives by national courts*), Warsaw 2014, p. 23 et seq.; E. Golewska, *Implementacja dyrektyw telekomunikacyjnych* (Eng.: *Implementation of telecommunications directives*) Warsaw 2007, p. 23 et seq.; A. Kunkiel-Kryńska, *Implementacja dyrektyw opartych na zasadzie harmonizacji pełnej na przykładzie dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych* (Eng. *Implementation of directives based on the principle of full harmonization on the example of the Unfair Commercial Practices Directive*), "Monitor Prawniczy" 2007, no. 18, p. 989 et seq. In the Polish legal order, a form of transposition is an act or other generally applicable national act

¹⁰ M. Pechstein, *Urteil des Gerichtshofes vom 14. Juni 2007, C-422/-5 Kommission v. Belgien*, "Deluxe aus Luxemburg – der aktuelle Fall im Europarecht" 2007, no. 7, p. 1; <https://www.rewi.europa-uni.de> – entry into force on October 9, 2018.

¹¹ Cf. V. I. Gronen, *Die "Vorwirkung" von EG-Richtlinien. Auswirkungen Europäischer Richtlinien auf die nationale Legislative und Judikative im Zeitraum zwischen Richtlinienvorschlag und Ablauf der Umsetzungsfrist*, Baden-Baden 2006, p. 49 seq.; S. Prechal, *Direct Effect Reconsidered, Redefined and Rejected* [in:] *Direct Effect. Rethinking a classic of EC legal doctrine*, red. J.M. Prinssen, A. Schrauwen, Groningen 2002, p. 120; M. Domańska, *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe* (Eng.: *Implementation of EU directives by national courts*), Warsaw 2014, p. 23 et seq.

¹² Cc. judgements of the EU Court of Justice of February 5, 1963 in the case 26/62, *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*, publ.: <https://eur-lex.europa.eu>. K. Wójtowicz, *Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP* (Eng.: *Direct effect of the provisions of Community law in the legal order of the Republic of Poland*), "Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004, no. 2, p. 43 et seq.

¹³ K. Wójtowicz, *Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP* (Eng.: *Direct effect of the provisions of Community law in the legal order of the Republic of Poland*), "Kwartalnik Prawa Publicznego" 2004, no. 2, p. 43 et seq.; Ch. Timmermans, *Application of Community Law by National Courts: (Limits to) Direct Effect and Supremacy* [in:] *European Ambitions of the National Judiciary*, ed. R.H.M. Jansen, D.A.C. Koster, R.F.B. von Zutphen, Hague-London-Boston 1997, p. 30.

the interpretation of national acts in accordance with the content of the directive, and state liability under EU law¹⁴.

According to the settled case-law of the Court of Justice of the EU, already during the transposition period of a directive, a Member State should refrain from issuing provisions that could seriously impede the achievement of the purpose of this (new) directive¹⁵. The views of the Court have evolved regarding the legal consequences of a Member State's failure to achieve the objective of a new EU directive. Until 2007, the dominant view was that a directive produced a "blocking effect" during its transposition (Ger.: *Sperrwirkung*), in the sense that its entry into force prevents a Member State from adopting legal provisions incompatible with it, and if that is the case, the courts and administrative authorities may not apply such provisions. It follows from the judgement of the Court of Justice of the EU of June 14, 2007 in case C-422/05 *Commission v Belgium*¹⁶ that the adoption of the concept of prior effectiveness of the directive in terms of "blocking effect" was too far-reaching.

In the factual state underlying the above-mentioned judgement, on March 28, 2002 directive 2002/30/EC of the European Parliament and of the Council of March 26, 2002 on the establishment of principles and procedures with regard to the introduction of restrictions regarding noise levels at Community airports¹⁷ entered into force, which introduced, inter alia, guidelines for imposing noise restrictions at EU airports. The directive obliged Member States to establish appropriate national provisions implementing the directive until September 28 2003. The Kingdom of Belgium issued on April 14, 2002 a royal regulation regulating the night-time traffic of certain civil subsonic jet aircraft¹⁸. It entered into force on July 1, 2003. This Regulation introduced restrictions on night-time operations at all airports in Belgium for certain categories of civil subsonic jet aircraft. In June 2002, the European Commission asked the Belgian authorities for information on the Royal Regulation of April 14, 2002. The Commission considered that the measures taken during the time prescribed for the transposition of the provisions of the directive seriously hindered the achievement of its result and therefore violated that EC directive. and Art. 10, second paragraph, in connection with Art. 249, third paragraph¹⁹. Further explanations by the Belgian

¹⁴M. Pechstein, *Urteil des Gerichtshofes vom 14. Juni 2007, C-422/05 Kommissin v. Belgien*, "Deluxe aus Luxemburg – der aktuelle Fall im Europarecht" 2007, no. 7, p. 1; <https://www.rewi.europa.uni.de> – entry into force on 9.10.2018.

¹⁵ cf. the judgements of December 18, 1997 in case C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie*, point 45, and of September 14, 2006 in case C-138/05 *Stichting Zwid-Hollandse Milleufederatie*, point 42; publ.: <https://eur-lex.europa.eu>.

¹⁶ Publ.: <https://eur-lex.europa.eu>.

¹⁷ On the day of issuing the judgement: Official Journal L 85, p. 40.

¹⁸ *Moniteur belge* of April 17, 2002, p. 15570.

¹⁹ Currently Art. 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union of March 25, 1957, Official Journal of 2004 no. 90, item 864 [2], according to which: "In order to exercise the Union's competences, institutions shall

authorities did not satisfy the Commission, therefore it lodged a complaint with the Court of Justice of the EU on September 28. The Court found that the position of the Commission was well founded.

On the basis of the above judgement, it was pointed out in the literature of the subject that during the transposition of the provisions of the directive one shall rather speak about the obligation of Member States not to issue provisions calling into question the achievement of the new purpose of a directive – in the sense of prohibiting its effects (of use) to be illusory (literally prohibition of frustration – Ger.: *Frustrationsverbot*), as this prohibition is understood in public international law²⁰. As a result of a violation of this prohibition, it is possible to determine that failure to fulfil obligations in the context of the infringement procedure²¹.

The judgement of the EU Court of Justice of April 7, 2016 in case C-324/14, *Partner Apelski Dariusz v. Zarząd Oczyszczania Miasta* (Eng.: *Municipal Waste Management Authority*), was of key importance from the perspective of the current principles of the protection of legitimate expectations and legal certainty adopted in this study²². In the circumstances of the case heard by national authorities, on December 24, 2013, the Municipal Waste Management Authority (of the Capital City of Warsaw; hereinafter: “ZOM”) initiated proceedings regarding the award of a public contract for comprehensive mechanical cleaning of the streets of the Capital City of Warsaw in the winter and summer seasons in the years 2014–2017. At the time these proceedings were initiated, Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of March 31, 2004 on the coordination of procedures for the award of public contracts for works, supplies and services was in force²³. In accordance with Art. 48 paragraph 3 of this directive, a contractor may, where appropriate and for a specific contract, rely on the capacities of other entities, regardless of the legal nature of his relationship with them. In such a situation, he must prove to the contracting authority that he will have the resources necessary to perform the contract, for instance by submitting the undertaking of these entities to provide him with the necessary resources. ZOM decided to conduct a tender involving an

adopt regulations, directives, decisions, recommendations and opinions. (...) The Directive binds each Member State to which it is addressed in respect of the result to be achieved, however leaves it to national authorities to select the form and the means.”

²⁰ Article 18 *in principio* of the Vienna Convention on the Law of Treaties of May 23, 1969, Official Journal of 1990 no. 74, item 439, provides that: “State is obliged to refrain from actions that would frustrate the object and purpose of the treaty.”

²¹ M. Pechstein, *Urteil des Gerichtshofes vom 14. Juni 2007, C-422/-5 Kommissin v. Belgien*, “Deluxe aus Luxemburg – der aktuelle Fall im Europarecht” 2007, no. 7, p. 1; <https://www.rewi.europa-uni.de> – entry into force on 9.10.2018.

²² Publ.: <https://eur-lex.europa.eu>.

²³ Official Journal L 2004 134, p. 114. This act has been transposed into the Polish legal order by the Public Procurement Law, Journal of Laws of 2013, item 907, as amended.

electronic auction. After publishing the contract notice in the Official Journal of the European Union, the Partner submitted his offer. ZOM rejected the Partner's offer in its entirety and ended the public procurement procedure after having carried out the electronic auction. At the time of issuing this decision, Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of February 26, 2014 on public procurement was in force repealing Directive 2004/18/EC²⁴, the deadline for transposing the directive of which expired on April 18, 2016. In line with Art. 63 para. 1 sentence 2 of Directive 2014/24, relating to education and professional qualifications (...) or relevant professional experience, contractors may rely on the capacities of other entities only if the latter carry out works or services for which such capacities are necessary". The Partner appealed to the National Board of Appeal which decided to suspend the proceedings and refer to the Court of Justice of the EU for a preliminary ruling, including whether it is permissible to use the content of the provisions and the preamble of Directive 2014/24/EU when interpreting the provisions of Directive 2004/18, despite the fact that the time for its implementation has not elapsed, as an interpretative premise in so far as it explains certain assumptions and intentions of the Union legislature, and is not contrary to the provisions of Directive 2004/18.

Referring to the above question, the Court of Justice of the EU stated that Directive 2014/24 was not applicable *ratione temporis* in the main proceedings. In the assessment of the Court, the application of Directive 2014/24, which, as its title implies, repeals Directive 2004/18, before the deadline for its transposition would result in Member States and contracting authorities not having sufficient time to adapt to the new provisions introduced by this directive. The provision of Art. 63 of this directive introduces significant changes in relation to the contractor's right to rely on the capacities of other entities under a public contract. This provision introduces new conditions that were not provided for in the previous legal system. In this situation, the indicated provision of Directive 2014/24 cannot be used as a criterion for the interpretation of Art. 48 para. 3 of Directive 2004/18, since in this case it is not about settling interpretative doubts regarding the content of the latter provision. The Court pointed to the fact that a different approach would in a sense introduce the risk of incorrectly applying in advance a new legal system different from that provided for in Directive 2004/18 and would be clearly contrary to the principle of legal certainty for contractors.

In the context of the above ruling of the Court, it shall be added that, apart from the need to guarantee the implementation of the principle of legal certainty,

²⁴ Official Journal L 2014 94, p. 65.

in the analysed case there were premises to apply the principle of protection of legitimate expectations. In the circumstances of the said case, the interested party could expect that the course of the proceedings would not bring about any such changes of law that it could not foresee at the time of its initiation, exercising prudence proper to entities operating with due diligence in business transactions.

III Lex retro agit

The principle expressed by the Latin legal maxim *lex retro non agit* presupposes that new provisions are not applied to the actual situation and relations established on the basis of previous provisions. One can speak of retroactive actions of a law when the new law applies to events “finished in the past” and which ended before the new regulations entered into force²⁵. With the exception of situations governed by criminal law, the *lex retro non agit* principle is subject to a number of exceptions, and in addition, in the case of a new Member State, it may be considered together with the immediate effect of EU law²⁶. According to the Court of Justice of the EU, a given normative act may exceptionally have a retroactive effect if two conditions are met: the purpose of the provision requires it and the legitimate expectations of the addressees are duly protected²⁷. These premises must be met even if the retroactive nature of the provision is not clearly defined by its wording, but results from the nature of the legal norm it contains²⁸. The necessity to meet the above-mentioned conditions is excluded if the purpose of a retroactive provision is to ensure the protection of the rights of an individual²⁹.

The Supreme Administrative Court indicated the appropriate criteria determining the retroactive effect of the law in a judgement of April 20, 2016, reference number I GSK 1259/14³⁰. On the basis of the facts on

²⁵ cf. Supreme Administrative Court judgement of June 29, 2016, reference number Act II OSK 2663/14, public: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁶ cf. Kaleda, *Przejęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie. Zagadnienia przejściowe i międzyczasowe* (Eng.: *Transfer of Community law by a new Member State. Transient and intermittent issues*) Warsaw 2003, p. 116 et seq.

²⁷ cf. judgments of the EU Court of Justice of January 25, 1979 in case 98/78, *A. Racke v Hauptzollamt Mainz*, ECR 1979, p. 69; of January 25, 1979, *Weingut Gustav Decker KG v Hauptzollamt Landau*, ECR 1979, p. 111.

²⁸ cf. judgement of the EU Court of 11 July 1991 in case C-368/89, *Antonio Crispoltoni v Fattoria autonoma tabacchi di Città di Castellow*, <https://eur-lex.europa.eu>.

²⁹ cf. ECJ judgement of January 18, 1990, *Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft v Butterabsatz Osnabrück-Emsland eG*, <https://eur-lex.europa.eu>.

³⁰ cf. in addition, judgements of the Supreme Administrative Court: of October 16, 2014, reference number I GSK 1174/13, of October 22, 2014, reference number I GSK 1482/13, of January 21, 2015, reference number I GSK 1421/13, of October 22, 2015, reference number I GSK 257/14, of December 17, 2015, reference number I GSK 818/14, of February 11, 2016, reference number I GSK 1095/14, of February 24, 2016, reference number I GSK 806/14, of April 5, 2016, reference number I GSK 1012/14; publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

which that judgement was based, on December 1, 2010 the Customs Authority – acting as the applicant’s indirect representative – submitted supplementary customs declarations drawn up on the basis of an entry in the simplified procedure register of November 29, 2010 for clearance in the procedure granting authorizations for goods imported from Malaysia described as “universal self-tapping screws” and “drywall screws” to be introduced into trade³¹. The Director of the Customs Chamber upheld the decision of the Head of the Customs Office, who informed about the posting of the amount of duties arising from the import debt due to the imposition of the anti-dumping duty on the said goods – including imported from Malaysia. The customs authorities considered that the goods placed under the procedure of introducing into trade on the basis of the said customs declaration were subject to an extended definitive anti-dumping duty of 85% *ad valorem*. By Council Regulation (EC) No. 91/2009 of January 26, 2009 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of certain iron or steel fasteners originating in the People’s Republic of China, a definitive anti-dumping duty was imposed on imports of certain iron or steel fasteners originating in People’s Republic of China³². In practice, it turned out that the preventive measures introduced were being circumvented by Malaysia, as demonstrated by the initiation of an investigation by the EU Commission and then the extension of the anti-dumping duty to goods imported from that country³³.

The courts of both instances assumed that retroactive collection of anti-dumping duties was permissible in the present case under Article 1 of Regulation 723/2011 which retroactively extends the application of the provisions establishing the anti-dumping duty to the abovementioned goods imported from Malaysia. On the other hand, the Supreme Administrative Court did not share the position of the Court of First Instance which – repealing the decision of the authority of the second instance – assumed that when determining the amount of anti-dumping duty the customs authorities shall apply the provisions of Council Implementing Regulation (EU) no. 924/2012 of October 4, 2012 amending Regulation (EC) no. 91/2009 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of certain iron or steel fasteners originating in the People’s Republic of China³⁴. Thus, in the opinion of the Provincial Administrative Court,

³¹ Taric codes 7318 14 99 91 and 7318 12 90 91 were declared for these goods.

³² EU Official Journal EU L 29 of January 31, 2009, p. 1; hereinafter: “Regulation no. 91/2009”.

³³ By Council Implementing Regulation (EU) no. 723/2011 of July 18, 2011 extending the definitive anti-dumping duty imposed by Regulation (EC) no. 91/2009 on imports of certain iron or steel fasteners originating in the People’s Republic of China to imports of certain fasteners of iron or steel consigned from Malaysia, declared or not declared as originating in Malaysia, EU Official Journal L 194 of January 26, 2011, p. 6; hereinafter: “Regulation no. 723/2011”.

³⁴ EU Official Journal L 275 of October 10, 2012, p. 1; hereinafter: “Regulation no. 924/2012”.

the anti-dumping duty rate should be 74.1%. On the other hand, the application by the authority of the duty rate resulting from the original version of Council Regulation (EC) no. 91/2009 of January 26, 2009 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of certain iron or steel fasteners originating in the People's Republic of China³⁵ constituted an act of application of the law which did not apply on any of the dates relevant for determining the legal status. The court of second instance did not share this position, stating that the analysed legal provisions clearly showed that the body applying the law was not free to determine the date of entry into force of EU law. Any retroactive effect of a legal act should clearly result from the content of that act. The rate of anti-dumping duty (74.1%), as amended by Regulation no. 924/2012, could have been applicable to the amounts due in this respect calculated on imports of goods declared after the entry into force of this regulation, i.e. after October 11, 2012, and thus the anti-dumping duty rate (85%) introduced by Regulation no. 91/2009 applied to the goods covered by the declarations concerned.

The above position presented by the Supreme Administrative Court expresses the need to protect the public interest; in the presented case it was about protecting the European Union market against imports of specific goods at discounted prices. In the present case under examination by the Court of Cassation, the expectations of the applicant could not be regarded as justified – and therefore deserving protection – since his transaction was aimed at circumventing EU law aiming at sufficiently high duties to eliminate the dumping (within these goods) used by the People's Republic of China.

The admissibility of introducing retroactive effects in EU law or national law does not exclude the obligation to take into account specific rules designed to protect the interests of an individual. The jurisprudence of the EU Court of Justice has highlighted, inter alia, the need to take into account the rights exercised by an individual, as well as the obligation to publicly announce the content of the normative act. While in this jurisprudence it was considered permissible to use – by way of exception – the retroactive effect of the Act in order to protect the general interest, details of situations or legal mechanisms that should be associated with the protection of the legitimate expectations of the individual were indicated. In the judgements of June 8, 2000 in case C-396/98, *Grundstücksgemeinschaft Schloßstrasse GbR v Finanzamt Paderborn*³⁶, and of April 26, 2005 in case C-376/02, *Goed Wonen v Staatssecretaris van Financiën*, two were cases distinguished: firstly, the situation in which, due

³⁵ EU Official Journal L 29 of January 31, 2009, p. 1; hereinafter: "Regulation no. 91/2009".

³⁶ Both judgements are published at: <http://curia.europa.eu>.

to the retroactive exemption from VAT of property lease (this term also includes the use of real estate), the taxpayer has already deducted the VAT paid before becoming effective by changing the retroactive provisions introducing this exemption – and, secondly, a situation in which, in similar circumstances, the amending act, due to its retroactive effect, became effective before the taxpayer deducted VAT. The Court pointed out that in the first of these situations it is necessary to protect the taxpayer's legitimate expectations. In the second situation, protection would only be granted if the content of messages informing individuals about the proposed amendment to the regulations was not clear enough for the economic entity carrying out the economic activities covered by the change to understand the effects of the planned change for its activities.

IV Conclusions

In a democratic state ruled by law, an individual is not entitled to a guarantee that the law or his/her rights will not change³⁷. The principle of legal certainty does not require the lack of legislative change, but requires the legislator to take into account the specific situation of economic operators and, if necessary, adapt the application of new legal provisions accordingly³⁸. The principle of legal certainty, supplemented by the principle of protection of legitimate expectations, requires, firstly, that legal norms be clear and precise, and secondly, that the implementation of legal changes not be sudden and unpredictable – not giving law subjects time to adapt to the new legal situation³⁹.

As a result of the research, it shall be stated that, first and foremost, the source of legitimate expectations of an individual cannot be the EU directive during the transposition thereof in an EU Member State. The principle of legal certainty opposes this, which in this case not only protects the rights of an individual but also protects the public interest. Secondly, the principle of legal certainty is not precluded by the exceptional retroactive effect of a normative act, due to the need to protect the public interest, provided that legitimate expectations of individuals are guaranteed. In particular, protection should be granted to an entrepreneur who, despite actions with due caution and prudence, could not foresee retroactive changes in the law that significantly harm his/

³⁷ cf. judgments: of July 15, 2004 in joined cases *Di Lenardo Adriano Srl* (C-37/02) and *Dilexport Srl* (C-38/02) v *Ministero del Commercio con l'Estero*; of September 7, 2006 in Case C-310/04 *Spain v Council*, public: <http://curia.europa.eu>. In addition, cf. judgement of the Supreme Administrative Court of July 19, 2016, II GSK 129/15; publ.: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

³⁸ cf. judgement of the EU Court of Justice of June 7, 2005 in case C-17/03, *Vereniging voor Energie, Milieu en Water and Others v Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie*, publ.: <http://curia.europa.eu>.

³⁹ cf. EU judgements of the EU: of September 10, 2009 in case C-201/08 *Plantanol GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Darmstadt*; of September 17, 2009 in case C-519/07 P *European Commission v Koninklijke Friesland Campina NV*, publ.: <http://curia.europa.eu>.

her interests, and at the same time – due to lack of knowledge and surprise by the new law – he/she was not able to adapt to these changes. An example of such situations is the case when a taxpayer under the previous tax law made VAT deductions for the supply of goods or services, and the new (retroactive) regulation no longer allows such deductions for the same period. Another example is the public announcement of the intention to amend the law retrospectively, which a prudent operator was unable to acknowledge. In such a situation, the introduction of changes retroactively – from the date of improper publication of the communication – gives rise to grounds for raising an objection by the entity for violating the principle of protection of legitimate expectations.

