

Redakcja:
Agata Kozioł Ewa Konieczna

A photograph of a modern, multi-story apartment building with balconies and glass railings. The building is the background for the title text. The balconies have glass railings and some have plants. The building is surrounded by greenery and a paved area in the foreground.

PRAWO NIERUCHOMOŚCI

WSPÓŁCZESNE DYLEMATY
ORAZ PERSPEKTYWY

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

PRAWO NIERUCHOMOŚCI
WSPÓŁCZESNE DYLEMATY
ORAZ PERSPEKTYWY

REDAKCJA
AGATA KOZIOŁ
EWA KONIECZNA

Redakcja:
Agata Kozioł Ewa Konieczna



PRAWO NIERUCHOMOŚCI

WSPÓŁCZESNE DYLEMATY
ORAZ PERSPEKTYWY

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

REDAKCJA:

AGATA KOZIOŁ, EWA KONIECZNA

RECENZENCI:

DR HAB. JACEK ZRAŁEK, DR BARTOSZ KUCIA

KOREKTA REDAKTORSKA, SKŁAD I PROJEKT OKŁADKI:

KAROL ŁUKOMIAK

MONOGRAFIA POWSTAŁA Z INICJATYWY:

KOŁO NAUKOWE PRAWA NIERUCHOMOŚCI UŚ



KANCELARIA SOŁTYSIŃSKI KAWECKI & SZŁĘZAK – PARTNER GŁÓWNY



JGA DORADZTWO PRAWNE I PODATKOWE – PARTNER



TDJ LEGAL & TDJ ESTATE – PARTNER



© COPYRIGHT BY AUTHORS & ARCHAEGRAPH

ISBN: 978-83-67959-55-1

WERSJA ELEKTRONICZNA DOSTĘPNA NA STRONIE INTERNETOWEJ WYDAWCY:

www.archaeograph.pl

ARCHAEGRAPH
Wydawnictwo Naukowe

ŁÓDŹ, CZERWIEC 2024

SPIS TREŚCI

SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI „PRAWO NIERUCHOMOŚCI – WSPÓŁCZESNE DYLEMATY ORAZ PERSPEKTYWY” KATOWICE, 12.05.2023 R.	7
AGATA KOZIOŁ	
UŻYTKOWANIE WIECZYSTE – SPECYFIKA I DUALIZM REGULACJI NA PRZYKŁADZIE ZAGADNIEŃ DOT. OPŁATY ROCZNEJ	11
ADA DOBKOWSKA	
„MÓJ JEST TEN KAWAŁEK PODŁOGI” – ZAKAZ TZW. EKSMISJI NA BRUK W PRAWIE POLSKIM	33
URSZULA JASEK, MICHAŁ JAFERNIK	
MECHANIZM PRZENIESIENIA ZEZWOLENIA NA LOKALIZACJĘ ZJAZDU A INNE ROZWIĄZANIA PRAWNE ZAKŁADAJĄCE SYNGULARNĄ SUKCESJĘ PRAWNOADMINISTRACYJNĄ	43
SEBASTIAN JUSZCZAK	
CHARAKTER PRAWNY ZGODY MAŁŻONKA NA DOKONANIE CZYNNOŚCI PROWADZĄCEJ DO ZBYCIA, OBCIĄŻENIA LUB ODPLATNEGO NABYCIA NIERUCHOMOŚCI, UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO LUB PRAWA RZECZOWEGO, KTÓREGO PRZEDMIOTEM JEST BUDYNEK LUB LOKAL	65
EWA KONIECZNA	
OGRANICZENIE WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI ZE WZGLĘDU NA OCHRONĘ ŚRODOWISKA	77
EMILIA KUBISZYN	
SKUTKI PRAWNE ODWOŁANIA DAROWIZNY WYKONANEJ, KTÓREJ PRZEDMIOTEM JEST NIERUCHOMOŚĆ	97
MIŁOSZ WRÓBEL	

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne:

- k.p.a. – Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 775 z późn. zm.)
- k.r.o. – Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1359 z późn. zm.)
- k.c. – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tj. Dz.U. 2023 poz. 1610 z późn. zm.)
- k.p.c. – Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 1805, z późn. zm.)
- k.s.h. – Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tj. Dz. U. 2022 poz. 1467, z późn. zm.)
- p.o.ś. – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

Sądy i Trybunały:

- SN – Sąd Najwyższy
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- OWSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

Inne skróty:

- art. – artykuł
- op. cit. – opus citatum
- por. – porównaj
- zob. – zobacz

SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI „PRAWO NIERUCHOMOŚCI – WSPÓŁCZESNE DYLEMATY ORAZ PERSPEKTYWY” KATOWICE, 12.05.2023 R.

Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Prawo nieruchomości – współczesne dylematy oraz perspektywy” odbyła się 12 maja 2023 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Konferencja została zorganizowana przez działające na Wydziale Koło Naukowe Prawa Nieruchomości, którego opiekunami są dr Agata Kozioł oraz dr hab. Jacek Zrałek. Konferencja została objęta patronatem honorowym Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego dr hab. Witolda Kurowskiego, prof. UŚ. Ponadto konferencja uzyskała patronat Izby Notarialnej w Katowicach. Partnerem głównym konferencji była Kancelaria Sołtysiński Kawecki & Szlęzak. Ponadto partnerami konferencji byli JGA Doradztwo Prawne i Podatkowe oraz TDJ Legal.

Konferencję w imieniu Dziekana Wydziału Prawa i Administracji otworzyła dr hab. Agnieszka Ziółkowska, prof. UŚ, Dyrektorka kierunku Prawo. Następnie głos zabrała Ewa Konieczna, Przewodnicząca Zarządu Koła Naukowego Prawa Nieruchomości, dziękując patronom i partnerom za wsparcie, a przybyłym za obecność.

Część merytoryczną konferencji rozpoczął prof. dr hab. Jacek Górecki (Uniwersytet Śląski w Katowicach) wykładem inauguracyjnym, zatytułowanym „Własność warstwowa nieruchomości gruntowej”. Następnie zaprezentowane

* adiunkt, e-mail: agata.koziol@us.edu.pl.

zostały referaty w ramach panelu eksperckiego, moderowanego przez prof. dr. hab. Jacka Góreckiego. Kolejno wystąpili: dr Wojciech Wyrzykowski (Uniwersytet Śląski w Katowicach, „Umowa rezerwacyjna w nowej ustawie deweloperskiej”); adw. Bartłomiej Dębski (kancelaria Sołtysiński Kawecki & Szlęzak, „Zakres podmiotowy nowej ustawy deweloperskiej – umowy objęte nowymi regulacjami”); r. pr. Aleksandra Śliwa (TDJ Legal) wraz z apl. radc. Anną Lamch (JGA Doradztwo Prawne i Podatkowe) („Postanowienia umowy deweloperskiej odnoszące się do odbioru budynku lub lokalu oraz znaczenie prospektu informacyjnego”).

Dalsza część konferencji została poświęcona wystąpieniom młodszych przedstawicieli doktryny i praktyki prawa nieruchomości. Wśród omawianej problematyki znalazły się zarówno zagadnienia cywilistyczne, jak i publiczno-prawne. Prezentowane referaty zostały podzielone na cztery grupy, ujęte w cztery tematyczne panele. Panel pierwszy, zatytułowany „Nabywanie i obciążanie nieruchomości, cz. I”, moderowany był przez dr Agatę Kozioł (Uniwersytet Śląski w Katowicach). Przedstawiono następujące referaty: „Praktyczne aspekty hipoteki w polskim i holenderskim systemie prawnym” (dr Katarzyna Kamińska, Uniwersytet Śląski w Katowicach); „Umowa darowizny nieruchomości” (Aleksandra Ryng, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu); „Charakter prawny zgody małżonka na dokonanie czynności prowadzącej do zbycia, obciążenia lub odpłatnego nabycia nieruchomości, użytkowania wieczystego lub prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal” (Ewa Konieczna, Uniwersytet Śląski w Katowicach); „Zasady nabywania nieruchomości przez cudzoziemców na tle najnowszych doświadczeń” (Małgorzata Jaśkiewicz, Julia Cholewa, Uniwersytet Śląski w Katowicach).

Panel drugi, zatytułowany „Nabywanie i obciążanie nieruchomości cz. II” był moderowany przez dr Katarzynę Kamińską. W jego ramach przedstawiono następujące referaty: „Użytkowanie wieczyste – przeszłość czy przyszłość?” (Ada Dobkowska, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu); „Analiza zagadnień związanych z nieruchomością jako wkładem niepieniężnym do spółki kapitałowej” (Jakub Kulczyński, Uniwersytet Śląski w Katowicach); „Skutki prawne oświadczenia o odwołaniu darowizny wykonanej, której przedmiotem jest nieruchomość” (Miłosz Wróbel, Uniwersytet Śląski w Katowicach); „Koooperatywa mieszkaniowa” (Aleksandra Witek, Uniwersytet Rzeszowski); „Umowa przedwstępna w obrocie nieruchomościami” (Jakub Rybarczyk, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu).

Moderatorem panelu trzeciego, poświęconego zagadnieniom wykonywania prawa własności nieruchomości, był dr hab. Jacek Zrałek (Uniwersytet Śląski w Katowicach). Referenci poruszali następujące zagadnienia: „Konsekwencje uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i jego wpływ na wykonywanie prawa własności” (Jakub Kamiński, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu); „<<Mój jest ten kawałek podłogi>> – zakaz tzw. eksmisji na bruk w prawie polskim” (Michał Jafernik, Urszula Jasek, Uniwersytet Śląski w Katowicach); „Hałas jako immisja sąsiedzka. Ochrona własności przed uciążliwym sąsiadem” (Anna Zając, Żaneta Zakrzewska, Uniwersytet Śląski w Katowicach); „Prawa właścicieli nieruchomości wspólnej a wyzwania małych i dużych wspólnot mieszkaniowych” (Aleksandra Zynda, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu); „Wykonywanie prawa własności nieruchomości a autorskie prawa osobiste twórcy projektu architektonicznego” (Krzysztof Ślaski, Uniwersytet Warszawski).

Panelem czwartym, moderowanym przez dr Bartosza Kucię, zatytułowanym „Wpływ regulacji publicznoprawnych na wykonywanie prawa własności i obrót nieruchomościami”, objęto następujące wystąpienia: „Prognozowany wpływ projektowanych unijnych regulacji dotyczących efektywności energetycznej budynków na polski rynek nieruchomości” (Konrad Gałysa, Uniwersytet Śląski w Katowicach); „Ograniczenie własności nieruchomości ze względu na ochronę środowiska” (mgr Emilia Kubiszyn, Akademia Leona Koźmińskiego); „<<W kosmos polecimy jeszcze dziś...>> - zdjęcia satelitarne a podatek od nieruchomości” (mgr Anna Witkowska, Fundacja Conatus, Urząd Miasta i Gminy w Mroczy); „Analiza regulacji dotyczących przeniesienia decyzji o lokalizacji zjazdu w świetle teoretycznych założeń instytucji sukcesji prawnoadministracyjnej” (mgr Sebastian Juszcak, Uniwersytet Warszawski).

Poziom merytoryczny referatów był wysoki. Nie dziwi zatem, że po wystąpieniach wywiązywała się dyskusja, w której brali udział zarówno moderatorzy paneli, jak i pozostali uczestnicy konferencji.

Wobec dużego zainteresowania wydarzeniem oraz poddania pod dyskusję jedynie niektórych z aktualnych zagadnień zmieniającego się prawa nieruchomości, Organizatorzy postanowili o zorganizowaniu kolejnej edycji konferencji wiosną 2024 r.

UŻYTKOWANIE WIECZYZSTE – SPECYFIKA I DUALIZM REGULACJI NA PRZYKŁADZIE ZAGADNIEŃ DOT. OPŁATY ROCZNEJ

Abstrakt: Użytkowanie wieczyste to instytucja prawa rzeczowego, która jest uregulowana w polskim prawie od ponad 60 lat. Do polskiego systemu prawnego została wprowadzona ustawą z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. Aktualnie - użytkowanie wieczyste jest instytucją uregulowaną w wielu aktach prawnych - najważniejszymi z nich są: kodeks cywilny oraz ustawa o gospodarce nieruchomościami. Jest to instytucja specyficzna, ale bardzo interesująca – patrząc na nią z perspektywy obowiązującego ustroju, jak i jej regulacji w wielu aktach prawnych. Jednym z ważniejszych zagadnień (z nią związanych) jest opłata roczna – ogólne zagadnienie jej dotyczące zawarte jest w regulacji prywatnoprawnej, a kwestie szczegółowe, w tym aktualizacji opłaty użytkowania wieczystego, w publicznoprawnej regulacji. W artykule analizie zostaną poddane aktualnie obowiązujące unormowania w przedmiocie prawa użytkowania wieczystego. W szczególności przeanalizowana będzie swoista „koregulacja” tej instytucji na przykładzie opłaty rocznej i jej aktualizacji. Jednocześnie wskazany zostanie wpływ aktualnych problemów i wyzwań dzisiejszego świata na instytucję użytkowania wieczystego – przede wszystkim inflacji (hiperinflacji), a także najnowszej nowelizacji - na specyfikę aktualizacji opłaty rocznej.

Słowa kluczowe: użytkowanie wieczyste, kodeks cywilny, ustawa o gospodarce nieruchomościami, opłata roczna, aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego

*studentka; e-mail: ada128128@gmail.com.

WSTĘP

Użytkowanie wieczyste to instytucja prawa rzeczowego, która jest uregulowana w polskim prawie od ponad 60 lat. Do polskiego systemu prawnego została wprowadzona ustawą z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach¹. Mimo istnienia wtedy własności czasowej, prawa zabudowy, użytkowania gruntu jako prawa wieczystego, a także stosunków obligacyjnych szczególnego rodzaju w postaci umów wieczysto-dzierżawnych² wprowadzono nową formę korzystania z nieruchomości, o charakterze prawnorzeczowym, nieodpowiadającą modelowi ograniczonego prawa rzeczowego, a ze swej istoty przypominającą raczej prawo własności.

Aktualnie prawo użytkowania wieczystego zostało unormowane w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.), a także w m.in. w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności³, ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów⁴ oraz w ustawie z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw⁵.

Trzeba pamiętać również o specyfice obowiązującego obecnie ustroju społeczno-gospodarczego i wyrażonej w art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ zasadzie społecznej gospodarki rynkowej, której jednym z filarów jest własność prywatna. Należy przez nią rozumieć wszelką własność należącą do podmiotów autonomicznych względem państwa i sektora gospodarki państwowej. To czyni własności prywatną jedną z podstaw

¹ Dz.U. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.

² Ustanowione na podstawie dekretu z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości mienia nierolniczego na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz. U. Nr 49, poz. 326); dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz. U. Nr 50, poz. 280); dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279), dekretu z dnia 11 października 1946 r. - Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321).

³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1314, z późn. zm.

⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1495, z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1463).

⁶ Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; dalej: Konstytucja.

gospodarki rynkowej, w której dominuje własność państwowa oraz własność podmiotów powiązanych z państwem. W pojęciu własności prywatnej nie mieści się przy tym własność komunalna - podmioty własności komunalnej, w odróżnieniu od osób fizycznych czy osób prawnych prawa prywatnego, nie mogą swobodnie korzystać z własności. Realizują ją zawsze na podstawie i w granicach prawa, a korzystając z własności, zawsze realizują określone prawem cele publiczne⁷. Można więc wysunąć tezę, że prawo użytkowania wieczystego nie jest nowoczesną i typową formą prawa rzeczowego dla aktualnie obowiązującego ustroju, jednak zostało ukształtowane i nowelizowane tak, aby sprostać potrzebom społeczno-gospodarczym.

Podkreślić należy, że unormowanie instytucji użytkowania wieczystego zostało zawarte przede wszystkim w dwóch aktach normatywnych: w k.c. oraz w u.g.n. Kodeks normuje wyłącznie tematykę cywilnoprawną, powołana zaś ustawa – obok zagadnień o charakterze prywatnoprawnym, takich jak np. sposób (tryb) zawarcia umowy czy wymóg wpisu do księgi wieczystej dla ustanowienia i przeniesienia tego prawa – również kwestie natury administracyjnoprawnej, w tym sporządzanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste, wymierzanie tzw. opłat dodatkowych za niedotrzymanie ustalonych terminów zagospodarowania nieruchomości, stosowanie bonifikat od opłat. Poza tym do użytkowania wieczystego odnoszą się również akty normatywne bardziej szczegółowe, zarówno wykonawcze do wspomnianej ustawy (np. w sprawie organizowania przewidzianych ustawą przetargów⁸), jak i takie, które normują inne kwestie, jak np. tryb ujawniania tego prawa w księdze wieczystej⁹.

W artykule analizie zostały poddane aktualnie obowiązujące unormowania w przedmiocie prawa użytkowania wieczystego. W szczególności przeanalizowano swoistą „koregulację” tej instytucji na przykładzie opłaty rocznej i jej aktualizacji. Jednocześnie wskazany został wpływ aktualnych problemów i wyzwań dzisiejszego świata na użytkowanie wieczyste ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia aktualizacji opłaty rocznej. Podstawowym sposobem zbadania tej kwestii była metoda dogmatyczno-prawna.

⁷ P. Tuleja, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 20.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, Dz. U. z 2021 r. poz. 2213.

⁹ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, § 32. *Pojęcie i funkcja społeczno-gospodarcza użytkowania wieczystego*, [w:] *Prawo rzeczowe*, red. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Warszawa 2022, LEX/el.

REGULACJA W KODEKSIE CYWILNYM

W kodeksie cywilnym instytucji użytkowania wieczystego zostało poświęcone stosunkowo mało miejsca. Regulują je przede wszystkim artykuły od 232 do 243 k.c., chociaż znajdują się odesłania takie jak, np. zamieszczone w treści art. 234 k.c., który stanowi o odpowiednim stosowaniu przepisów o przeniesieniu własności nieruchomości.

W kodeksie znajduje się definicja użytkowania wieczystego - zgodnie z art. 233 k.c. „w granicach, określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste, użytkownik może korzystać z gruntu z wyłączeniem innych osób. W tych samych granicach użytkownik wieczysty może swoim prawem rozporządzać”. Powszechnie uważa się, że definicja użytkowania wieczystego jest zbliżona do definicji prawa własności z art. 140 k.c., aczkolwiek stopień podobieństwa jest określany (w doktrynie) bardzo różnie¹⁰. Według Zygmunta Truszkiewicza, definicja prawa użytkowania wieczystego – w porównaniu do definicji prawa własności - zawiera dwie podstawowe różnice. Po pierwsze, w art. 233 k.c. występuje nowy element oddziałujący na treść użytkowania wieczystego, a mianowicie umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Po drugie, definicja użytkowania wieczystego nie zawiera elementu treści w postaci społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa, który występuje w art. 140 k.c., definiującym prawo własności¹¹. Wskazać również należy, iż w doktrynie dominuje stanowisko, że zakres uprawnień przysługujących właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu jest zbliżony, ale nie taki sam¹².

Uregulowanie prawa użytkowania wieczystego w k.c. jest typowo prywatnoprawne. W doktrynie prawniczej przyjmuje się, że prawo użytkowania wieczystego jest prawem rzeczowym o szczególnym charakterze, łączącym w sobie elementy własności i ograniczonego prawa rzeczowego¹³. Okoliczność ustanowienia tego prawa na rzeczy cudzej stanowi o jego podobieństwie do ograniczonych

¹⁰ Zob. M. Stawecki, *Użytkowanie wieczyste*, „Studia Administracyjne” 2016, nr 8, s. 29-39; Z. Truszkiewicz, *Posiadanie w zakresie prawa użytkowania wieczystego*, „St. Iur. Agraria” 2005, nr 5, s. 221-232.

¹¹ Z. Truszkiewicz, 2. *Definicja prawa użytkowania wieczystego w świetle definicji prawa własności* [w:] *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006, LEX/el.

¹² Zob. Z. Truszkiewicz, *Rozdział I. Użytkowanie wieczyste*, [w:] *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego*, Tom 4, red. E. Gniewek, Wrocław 2021, Legalis/el.

¹³ J. Ciszewski, J. Bocianowska [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. P. Nazaruk, LEX/el. 2023, art. 232.

praw rzeczowych. Jednak bardzo szeroki zakres, w jakim użytkownik wieczysty dysponuje rzeczą oddaną mu w użytkowanie, zdecydowanie świadczy o jego podobieństwie z prawem własności. Użytkowanie wieczyste jest więc czymś pomiędzy, jednak jego treść jest bliższa treści prawa własności i dlatego też ustawodawca w niektórych momentach odsyła do regulacji dotyczących prawa własności¹⁴.

Prawo użytkowania wieczystego jest prawem, którego podstawą jest stosunek prawny łączący użytkownika wieczystego z właścicielem gruntu. Specyfika tego prawa wynika również z tego, iż w art. 233 k.c. wymienione są wprost ograniczenia co do możliwości kształtowania jego treści. Wynikają one z ustawy, zasad współżycia społecznego¹⁵ oraz umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Warto w tym miejscu wskazać na szczególną rolę umowy: zasada swobody umów podlega ograniczeniom kodeksowym, które znajdują zastosowanie także w przypadku umowy o ustanowienie użytkowania. To, że użytkowanie wieczyste jest ograniczone treścią umowy, na mocy której powstało, znacząco odróżnia je od własności. Umowa ma na celu zabezpieczenie interesu społecznego polegającego na określonym wykorzystaniu gruntu uzyskanego z zasobów publicznych na korzystnych warunkach. Użytkownik wieczysty powinien realizować swoje prawo zgodnie z umową i wskazanym w niej celem, dlatego też prawo użytkowania wieczystego określane jest mianem prawa celowego¹⁶. Wpływ umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, w zakresie określenia sposobu korzystania z nieruchomości, a także celu, na jaki nieruchomość jest oddawana, ma zasadnicze znaczenie dla treści omawianego stosunku prawnego¹⁷. Treść prawa, jakim jest użytkowanie wieczyste, dotyczy nie tylko korzystania z tego prawa, ale również – a może przede wszystkim - rozporządzania nim.

Prawo użytkowania wieczystego jest instytucją nietypową dla dzisiejszych czasów szczególnie przez to, że oddanie gruntu następuje na bardzo długi czas tj. nawet dziewięćdziesiąt dziewięć lat. W wypadkach wyjątkowych, gdy cel gospodarczy użytkowania wieczystego nie wymaga oddania gruntu na dziewięćdziesiąt dziewięć lat, dopuszczalne jest oddanie gruntu na okres krótszy, co najmniej jednak na lat czterdzieści. Oczywiście – ze względu na to, że użytkowaniu wieczystemu zostają oddane w użytkowanie wieczyste grunty – jest to

¹⁴ Zob. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 1974 r., III CRN 316/73, OSNC 1974, nr 11, poz. 197.

¹⁵ Zob. A. Malarewicz-Jakubów, *Klauzule generalne i zasady słuszności*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2014, z. 17, s. 145-153.

¹⁶ Zob. A. Cisek, [w:] *System Prawa Prywatnego*, s. 153.

¹⁷ J. J. Zięty, *1.4.4. Treść stosunku użytkowania wieczystego*, [w:] *Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu*, Warszawa 2014, LEX/el.

przejaw trwałości, stabilności sytuacji i powoduje to pewnego rodzaju stabilizację prawną i społeczną dla użytkownika. Dodatkowym atutem – z perspektywy użytkownika – może być także to, iż budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie, stanowią jego własność. Dotyczy to również budynków i innych urządzeń, które wieczysty użytkownik nabył zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Takie uregulowanie jest więc przełamaniem ogólnej zasady „*superficies solo cedit*” z art. 48 k.c. Trzeba jednak pamiętać, że wspomniany wcześniej długi czas (dotyczący oddania gruntu w użytkowanie wieczyste), a także specyficzne zasady dotyczące własności budynków i innych urządzeń, w obowiązującym prawie są raczej rzadkością, ponieważ są pewnego rodzaju ograniczeniem dla korzystającego, ale także w stosunku co do prawa, które powinno być przede wszystkim dynamiczne i elastyczne.

Aby radzić sobie z tą specyfiką użytkowania wieczystego tworzy się różne, nowe regulacje, które częściowo je zmieniają, bądź próbują eliminować je z systemu, takie jak ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy, z dniem 1 stycznia 2019 r. prawo użytkowania wieczystego przekształca się w prawo własności gruntów zabudowanych: budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi lub budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi (w których co najmniej połowa lokali to lokale mieszkalne) lub budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi, wraz z budynkami gospodarczymi, garażami, innymi obiektami budowlanymi lub urządzeniami budowlanymi umożliwiającymi prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków mieszkalnych przekształca się w prawo własności tych gruntów. Trzeba – w tym miejscu – także wspomnieć o najnowszych zmianach dotyczących użytkowania wieczystego - przygotowanych przez rząd, tj. ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw.

Niezwykle ważna – w kontekście problematyki całego artykułu - jest treść art. 238 k.c., który stanowi, że wieczysty użytkownik uiszcza przez czas trwania swego prawa opłatę roczną. Przepis ten jest niezwykle krótki i dość ogólny, a w kodeksie nie ma dalszego rozwinięcia normatywnego regulacji odnoszącej się do tej opłaty, więcej źródeł dotyczących wykładni tego przepisu trzeba wywieźć z doktryny i ugruntowanego orzecnictwa sądów. Z art. 238 k.c. wywnioskować można, że prawo użytkowania wieczystego jest prawem odpłatnym, a uiszczana opłata ma charakter cywilnoprawny. Zobowiązanie do uiszczania opłat rocznych

za użytkowanie wieczyste ma charakter zobowiązań okresowych, a uiszczana opłata stanowi świadczenie okresowe i wzajemne. Jest tak, ponieważ prawo to jest ustalane na określony w umowie czas, od 40 do 99 lat, jednak opłaty roczne odnoszą się do poszczególnych lat dot. korzystania z nieruchomości¹⁸. Należy także dodać, że opłata ta jest pożytkiem (z perspektywy właściciela, uprawnionego) w znaczeniu art. 53 § 2 k.c. W orzecznictwie wskazuje się również na to, że użytkownik wieczysty jest obowiązany uiszczać opłaty roczne od chwili konstytutywnego wpisu prawa użytkowania wieczystego w księdze wieczystej, przy uwzględnieniu okoliczności, że skutki tego wpisu liczy się od chwili złożenia wniosku o wpis w księdze wieczystej¹⁹. Wskazuje się również, iż opłata za użytkowanie wieczyste nie ma charakteru niepodzielnego, ponieważ jest świadczeniem pieniężnym. Należy ją traktować jako element prawnorzeczowego stosunku użytkowania wieczystego, co czyni z niej zobowiązanie realne, obciążające każdoczesnego użytkownika wieczystego, a więc podmiot, któremu prawo to aktualnie przysługuje²⁰.

Dalsze rozwinięcie regulacji w przedmiocie opłat z tytułu użytkowania wieczystego znajduje się w u.g.n. W tym miejscu warto przytoczyć treść art. 71 ust. 2 u.g.n., która wskazuje, iż za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. Bardzo ważne jest postrzeganie instytucji użytkowania wieczystego przez pryzmat dwóch regulacji, ponieważ wzajemnie się one dopełniają. Patrząc z tego punktu widzenia, art. 238 k.c. jest o tyle niespójny z art. 71 ust. 1 u.g.n., że ostatni z nich stanowi, iż za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne. W art. 71 ust. 1 u.g.n. wprowadzono pojęcie pierwszej opłaty, a w art. 238 k.c. nie podjęto próby definicji czy precyzyjnego określenia tego pojęcia.

Chociaż mogłoby się wydawać, że ustawa o gospodarce nieruchomościami jest regulacją typowo publicznoprawną i jej przepisy nie znajdują zastosowania do instytucji uregulowanych na gruncie kodeksu cywilnego, to wcale tak nie jest. Trzeba pamiętać o stosowaniu wykładni, która w spójny sposób łączy te dwie regulacje i instytucje w nich zawarte.

¹⁸ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16.12.1999 r., II CKN 639/98, OSNC 2000, nr 6, poz. 121.

¹⁹ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4.02.2005 r., I CK 512/04, LEX nr 394484.

²⁰ E. Klat-Górska, 13. *Opłata roczna jako ekwiwalent za korzystanie z cudzej nieruchomości*, [w:] *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2019, LEX/el.

REGULACJA W USTAWIE O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

Wskazanie pojęcia opłaty rocznej i próba wyjaśnienia w k.c. daje podstawę dla dalszego rozwinięcia i wskazania konkretnych mechanizmów stosowania i obliczania tej opłaty. W u.g.n. ustawodawca uregulował szczegółowy tryb postępowania w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości wypowiada opłatę z tytułu użytkowania wieczystego. Jest to postępowanie specyficzne, gdyż opłaty z tytułu użytkowania wieczystego mają charakter cywilnoprawny. Zatem wypowiedzenie dotychczasowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego następuje w ramach realizacji uprawnień cywilnoprawnych właściciela nieruchomości, a nie w następstwie sprawowania jurysdykcji administracyjnej. To ukazuje niezwykle charakter opłaty rocznej, a przez to także współdziałanie obydwu ustaw ze sobą.

Zgodnie z wcześniej wskazanym art. 71 u.g.n. opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Opłaty rocznej nie pobiera się za rok, w którym zostało ustanowione prawo użytkowania wieczystego. Właściwy organ, na wniosek użytkownika wieczystego złożony nie później niż 14 dni przed upływem terminu płatności, może ustalić inny termin zapłaty opłaty rocznej, nieprzekraczający danego roku kalendarzowego.

W u.g.n. ustawodawca uregulował tryb postępowania w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości wypowiada opłatę z tytułu użytkowania wieczystego. Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego mają charakter cywilnoprawny, zatem wypowiedzenie dotychczasowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego następuje w ramach realizacji uprawnień cywilnoprawnych właściciela nieruchomości, a nie w następstwie sprawowania jurysdykcji administracyjnej.

Z reguły właściciel nieruchomości dokonuje aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego w sposób kompleksowy (tj. wypowiada się dotychczasową wysokość opłaty nie tylko jednemu użytkownikowi wieczystemu, ale większej liczbie, ponieważ wypowiedzenie jednemu użytkownikowi byłoby ekonomicznie niezasadne). Łukasz Dziamski wskazuje, iż aktualizację można rozumieć na dwa sposoby: sposób węższy (który jest istotniejszy z punktu widzenia poruszanego tematu) odnosi się do literalnej wykładni art. 77 i 78 u.g.n. i bazuje na słownikowym rozumieniu pojęcia aktualizacji oraz sposób szerszy. W potocznej polszczyźnie aktualizację rozumie się bowiem jako „uwspółcześnienie”, „czynienie aktualnym”, tj. „dotyczącym współczesności, bieżącym, ważnym obecnie”,

jak też jako „poprawianie, dostosowywanie do współczesności”. Wąsko pojmowana aktualizacja na gruncie u.g.n. to zmiana dotychczasowej wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego mająca na celu jej dostosowanie do bieżącej wartości nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste. Szerokie ujęcie aktualizacji mieści w sobie całokształt przewidzianej przez prawo procedury zmierzającej do wiążącego ustalenia obowiązującej strony umowy użytkowania wieczystego wartości opłaty rocznej, w tym rozstrzygnięcia ewentualnego sporu powstałego na tym tle pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym nieruchomości²¹.

Co prawda ustawodawca przewidział, iż wysokość opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być aktualizowana, nie częściej niż raz na trzy lata²², jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie (art. 77 ust. 1 u.g.n.), jednak taka operacja jest kosztowna i wymaga dużego zaangażowania ze strony właściciela nieruchomości. Stąd pomimo, iż zasadniczą przesłanką aktualizacji opłaty rocznej jest zmiana wartości nieruchomości, to właściciel nieruchomości nie decyduje się na korzystanie z tego uprawnienia zbyt często. W obecnym stanie prawnym, jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się. W przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe przepis stosuje się w okresie 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Dodać trzeba, że aktualizacji można też dokonać na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej.

W myśl art. 79 ust. 1 i 2 u.g.n., Samorządowe Kolegium Odwoławcze²³ – w przypadku złożenia wniosku w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej - jest zobowiązane przeprowadzić rozprawę administracyjną.

Obowiązkiem Kolegium, wynikającym z u.g.n., jest dążenie do zawarcia ugody pomiędzy właścicielem nieruchomości a użytkownikiem wieczystym²⁴. W przypadku, gdy do ugody nie dojdzie, Kolegium wydaje orzeczenie. W związku

²¹ Ł. Dziamski, *Wprowadzenie*, [w:] *Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2013, LEX/el.

²² E. Bończak-Kucharczyk, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, art. 77.

²³ Dalej: Kolegium.

²⁴ Zob. J. Dobkowski, *Ugoda w sprawie ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej*, „Casus” 2018, nr 88, s. 9-12.

z tym, iż wskazane postępowanie ma charakter kontradiktoryjny, w praktyce orzeczniczej organów odwoławczych pojawiają się różnego rodzaju problemy interpretacyjne, których przykłady zostaną podane poniżej.

Zgodnie z art. 78 ust. 2 u.g.n. wniosek o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo też jest uzasadniona w innej wysokości, użytkownik wieczysty składa w terminie 30 dni od dnia otrzymania wypowiedzenia, do Kolegium właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. Zatem przed rozpoznaniem wniosku merytorycznie, Kolegium zobowiązane jest w ramach czynności wstępnych ustalić, czy wniosek taki wpłynął w terminie. Stosownie do treści art. 79 ust. 7 u.g.n. do postępowania przed Kolegium stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a. o wyłączeniu pracownika oraz organu, o załatwianiu spraw, doręczeniach, wezwaniach, terminach i postępowaniu, z wyjątkiem przepisów dotyczących odwołań i zażaleń. Należy pamiętać też o tym, że Kolegium wydaje orzeczenie o oddaleniu wniosku lub o ustaleniu nowej wysokości opłaty. Powstaje zatem pytanie, czy Kolegium może wydać inne rozstrzygnięcie, niż to które ustawodawca wskazał w ustawie. W przypadku wniosków złożonych po terminie należałoby bowiem przyjąć, iż wniesienie pisma z uchybieniem terminu jest równoznaczne z jego niewniesieniem, a zgodnie z przepisem art. 78 ust. 4 u.g.n. w przypadku niezłożenia wniosku, właściwy organ oraz użytkownika wieczystego obowiązuje nowa wysokość opłaty zaoferowanej w wypowiedzeniu. W takiej sytuacji wydaje się, iż organ wyższego stopnia nie może merytorycznie rozpatrzyć wniosku, a postępowanie w sprawie opłaty za użytkowanie wieczyste staje się bezprzedmiotowe. Z drugiej strony należy pamiętać, iż treść art. 79 ust. 3 u.g.n. wyraźnie określa rodzaj orzeczeń kończących postępowanie w sprawie aktualizacji opłaty przed Kolegium i są to rozstrzygnięcia: ustalające wysokość opłaty lub oddalające wniosek. Stąd można też interpretować wskazany przepis w ten sposób, iż organ nie może wydać innego rozstrzygnięcia i złożenie wniosku z uchybieniem terminu może rodzić jedynie taki skutek jak odmowa przyznania uprawnienia, czyli organ winien wydać rozstrzygnięcie o oddaleniu wniosku²⁵.

Kolejny problem często pojawiający się w toku omawianego postępowania to sytuacja, gdy prawo użytkowania wieczystego przysługuje kilku osobom, a wypowiedzenie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego zostaje skierowane nie do wszystkich użytkowników wieczystych. Jak zasygnalizowano wcześniej

²⁵ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 maja 2009 r., II SA/OI 21/09 CBOSA, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 kwietnia 2009 r., II SA/OI 883/08 CBOSA; W przywołanych wyrokach Sąd wyraził pogląd, iż złożenie - z uchybieniem terminu - wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty jest uzasadniona w innej wysokości, nie uprawnia organu orzekającego do umorzenia postępowania w sprawie.

aktualizacji opłaty z tytułu użytkowania wieczystego dokonuje się poprzez doręczenie wypowiedzenia wysokości dotychczasowej opłaty i oferty nowej wysokości opłaty. Aby można było uznać wypowiedzenie za skuteczne winno być ono adresowane i doręczone wszystkim użytkownikom wieczystym. Tak więc wydaje się, iż jeśli wypowiedzenie dotychczasowej opłaty i oferta nowej wysokości nie zostało skierowane do wszystkich użytkowników nie można uznać tego oświadczenia woli za skuteczne. Powstaje zatem ponownie pytanie, czy w takim przypadku organ powinien się ograniczyć do katalogu rozstrzygnięć zaproponowanych w ustawie, czy uznać postępowanie za bezprzedmiotowe i je umorzyć. Wydaje się, iż w tej sytuacji, takie oświadczenie woli jest nieskuteczne i aktualizacja powinna zostać uznana za nieuzasadnioną. Należy wtedy uznać wnioski za zasadny.

W toku postępowania przed Kolegium, nierzadkie są przypadki, gdy właściciel nieruchomości wypowiada opłatę z tytułu użytkowania wieczystego, zachowując formę właściwą dla wypowiedzenia, podczas gdy opłata nie została wcześniej ustalona po raz pierwszy. Tymczasem z przepisów u.g.n. wyraźnie wynika, iż tryb w nich przedstawiony stosuje się tylko wówczas, gdy została ustalona pierwsza opłata za użytkowanie wieczyste. Nie można bowiem dokonać aktualizacji opłaty, której wysokości jeszcze nie ustalono.

W myśl art. 73 ust. 5 u.g.n. wysokość pierwszej opłaty i opłat rocznych oraz udzielanych bonifikat i sposób zapłaty ustala się w umowie. Zatem określenie wysokości pierwszej opłaty, wysokość opłat rocznych, udzielone bonifikaty i sposób zapłaty winno nastąpić w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Jednocześnie żaden z przepisów u.g.n. nie wskazuje trybu postępowania, gdy właściciel zamierza ustalić pierwszą opłatę za użytkowanie wieczyste, jeżeli przy oddaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste, bądź przeniesieniu tego prawa nie została ona ustalona. Wydaje się, iż w tej sytuacji, zastosowanie znajdzie prawo cywilne, które reguluje instytucję użytkowania wieczystego. Właściciel nieruchomości winien zatem złożyć użytkownikowi wieczystemu propozycję wysokości opłaty ze wskazaniem odpowiedniej stawki, a działanie takie stanowić będzie zaproszenie do rokowań. W przypadku, gdy użytkownik wieczysty wyrazi zgodę na zaproponowaną wysokość opłaty zostaje między stronami zawarta umowa cywilnoprawna, w której to ustala się wysokość opłaty. Jeśli zaś użytkownik wieczysty nie wyrazi zgody na zaproponowaną opłatę, właściciel gruntu jest uprawniony do wytoczenia, w oparciu o art. 189 k.p.c., powództwa przed sądem powszechnym o ustalenie wysokości pierwszej opłaty za użytkowanie wieczyste. Dopiero tak ustaloną opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego można aktualizować w trybie określonym w art. 78

ust. 1 u.g.n.

Zgodnie art. 78 ust. 1 u.g.n. właściwy organ zamierzający zaktualizować opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej powinien wypowiedzieć na piśmie wysokość dotychczasowej opłaty, do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego, przysyłając równocześnie ofertę przyjęcia jej nowej wysokości. W wypowiedzeniu należy wskazać sposób obliczenia nowej wysokości opłaty i pouczyć użytkownika wieczystego o sposobie zakwestionowania wypowiedzenia. Do wypowiedzenia dołącza się informację o wartości nieruchomości, o której mowa w art. 77 ust. 3 u.g.n., oraz o miejscu, w którym można zapoznać się z operatem szacunkowym. Z tego względu, iż wypowiedzenie dotychczasowej opłaty jest w istocie wypowiedzeniem zmieniającym umowę o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, musi ono spełniać określone wymagania²⁶. Musi mieć ono formę pisemną. Należy do niego dołączyć operat szacunkowy, który będzie potwierdzał wzrost wartości nieruchomości jako podstawowy dowód w sprawie.

Pojawia się zatem pytanie, w jakim przypadku takie wypowiedzenie można uznać za nieskuteczne? W powołanych wyżej przepisach brak jest określenia przez prawodawcę skutków jakie powoduje brak w wypowiedzeniu któregoś z wyżej wskazanych elementów. Wydaje się jednak, iż skutki te nie będą jednolite. Przykładowo, brak pouczenia o sposobie zakwestionowania wypowiedzenia o terminie złożenia wniosku, będzie powodował, że Kolegium wniosek złożony po upływie 30 dni od doręczenia wypowiedzenia, będzie zobowiązane rozpatrzyć, jako złożony w terminie. Jeśli jednak w piśmie zawarto by wypowiedzenie dotychczasowej wysokości opłaty, a jednocześnie nie przedstawiono by oferty przyjęcia nowej wysokości opłaty, takie wypowiedzenie nie mogłoby zostać uznane za skuteczne. Brak bowiem byłoby przedmiotowo istotnego składnika wypowiedzenia, tj. oferty nowej, zaktualizowanej wysokości opłaty. Jeśli takie wypowiedzenie nie jest złożone na piśmie, nie zawiera oferty przyjęcia nowej opłaty, wskazania sposobu obliczenia nowej opłaty oraz wymaganych informacji o wartości gruntu powoduje - jest wtedy bezskuteczne. W tym zakresie prezentowane jest stanowisko, że uzupełnienie tych braków powoduje, że data doręczenia zaczyna biec od chwili uzupełnienia braków²⁷.

Z kolei w orzecznictwie wyjaśnia się, iż tryb zmiany opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu związany jest z uznaniem, że użytkowanie wieczyste ma charakter uprawnienia typowo cywilnoprawnego uregulowanego umową.

²⁶ Zob. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2007, s. 330.

²⁷ *Ibidem*, s. 330.

Na potrzeby umowy o oddaniu w użytkowanie wieczyste ustawodawca wprowadził instytucję wypowiedzenia zmieniającego, co podkreśla umowny charakter kształtowania wzajemnych praw i obowiązków stron umowy. Wypowiedzenie dotychczasowej opłaty w istocie jest wypowiedzeniem zmieniającym umowę o oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste (w części dotyczącej opłaty rocznej związanej z korzystaniem z tego prawa).

Sprawa sporu co do aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ma charakter cywilnoprawny - orzeczenie zapadłe w tym postępowaniu nie jest decyzją administracyjną wydaną przez organ władczo rozstrzygający sprawę. Bezczynność organu w tego rodzaju sprawach nie będzie podlegała skardze do sądu administracyjnego. Czynności podejmowane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w ramach postępowania aktualizacyjnego – bądź ich brak – nie dotyczą sprawy administracyjnej, a więc pozostawienie bez rozpoznania wniosku użytkownika wieczystego związanego ze sprawą aktualizacji spornych opłat nie jest czynnością z zakresu administracji publicznej²⁸.

Jak wskazano wcześniej podstawowym obowiązkiem Kolegium, wynikającym z u.g.n., jest przeprowadzenie rozprawy, na której Kolegium winno nakłaniać strony do zawarcia ugody²⁹. Stosownie do treści art. 117 § 1 k.p.a., ugodę sporządza się w formie pisemnej. Powinna ona zawierać: oznaczenie organu, przed którym została zawarta, datę sporządzenia, oznaczenie stron, przedmiot i treść ugody, wzmiankę o jej odczytaniu i przyjęciu, podpisy stron oraz podpis pracownika organu administracji publicznej, upoważnionego do sporządzenia ugody. Natomiast zgodnie z art. 118 § 1 i 3 k.p.a., ugoda wymaga zatwierdzenia przez organ administracji publicznej, przed którym została zawarta. Jednocześnie, gdy organ administracji publicznej odmówi zatwierdzenia ugody zawartej z naruszeniem prawa, albo naruszającej interes społeczny bądź słuszny interes stron, to taka odmowa zatwierdzenia ugody następuje w drodze postanowienia. Postanowienie o zatwierdzeniu ugody ma charakter procesowy, gdyż uruchamia skutki materialnoprawne dla zatwierdzonej jego mocą ugody. Ma ponadto charakter kontrolny, bowiem do obrotu prawnego wchodzi ugoda jako akt merytorycznie kończący sprawę³⁰. Artykuł 118 § 3 k.p.a. określa kryteria odmowy zatwierdzenia ugody, wśród nich jest zawarcie ugody z naruszeniem prawa. Naruszenie

²⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2007 r., I OSK 306/06, LEX nr 293169.

²⁹ Zob. również: P. Kamiński, *Konstrukcja i charakter prawny ugody jako uniwersalnego narzędzie rozwiązywania sporów prawnych*, Białystok 2022, s. 246-253.

³⁰ J. Borkowski, *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 5.

przepisów prawa obejmuje zarówno naruszenie przepisów prawa materialnego, jak i przepisów prawa procesowego³¹.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 u.g.n., z zastrzeżeniem ust. 2, zaktualizowaną opłatę roczną ustala się przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej (art. 72 ust. 1 i 3 u.g.n.). Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana i określona została w art. 83 ust. 2 u.g.n.

Z kolei w przypadku aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, gdy brak jest woli ugodowego załatwienia sprawy, Kolegium wydaje orzeczenie bądź o uznaniu aktualizacji za nieuzasadnioną, bądź o oddaleniu wniosku. W takim przypadku ocenie podlega operat szacunkowy jako podstawowy dowód w sprawie. W orzecznictwie podkreśla się, iż zgodnie z art. 78 ust. 3 u.g.n., ciężar dowodu istnienia przesłanek do aktualizacji opłaty spoczywa na właściwym organie³². Rzecz jasna, mimo jurydycznej nieściśłości tego przepisu, chodzi o właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Jest to przepis o charakterze materialno – prawnym, który – w sensie czasowym – określa ciężar rozkładu dowodu w całym postępowaniu „aktualizacyjnym” obejmującym fazę postępowania administracyjnego i fazę postępowania rozpoznawczego. Wystąpienie wszystkich przesłanek aktualizacji opłaty rocznej może być wykazywane przez właściciela nieruchomości przy pomocy wszystkich dostępnych środków dowodowych dopuszczonych w postępowaniu rozpoznawczym³³.

Operat szacunkowy winien być wykonany w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego³⁴. W sprawie o ustalenie wysokości aktualizowanej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wyboru właściwego podejścia, metody oraz techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca, a nie wola którejkolwiek ze stron użytkowania wieczystego. Wybór ten nie może być dowolny,

³¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2006 r., VII Sa/Wa 1289/06, LEX nr 303245.

³² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 6 września 2017 r., I ACa 246/17, LEX nr 2369635.

³³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., I CSK 45/09, LEX nr 530615.

³⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 555).

lecz racjonalny, uzasadniony zasadami szacowania nieruchomości określonymi przepisami u.g.n. i wcześniej wskazanym aktem wykonawczym³⁵ do tej ustawy. Ponadto rzeczoznawca winien ten wybór uzasadnić³⁶. Wyceny nieruchomości dokonuje się najczęściej przy zastosowaniu podejścia porównawczego (art. 152 ust. 2 u.g.n.), które polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego. Ceny te koryguje się ze względu na cechy różniące nieruchomości podobne od nieruchomości wycenianej oraz uwzględnia się zmiany poziomu cen wskutek upływu czasu. Podejście porównawcze stosuje się, jeżeli są znane ceny i cechy nieruchomości podobnych do nieruchomości wycenianej. Stosownie do treści § 4 ust. 4 ww. rozporządzenia, w podejściu porównawczym przy metodzie korygowania ceny średniej do porównań przyjmuje się z rynku właściwego ze względu na położenie wycenianej nieruchomości co najmniej kilkanaście nieruchomości podobnych, które były przedmiotem obrotu rynkowego i dla których znane są ceny transakcyjne, warunki zawarcia transakcji oraz cechy tych nieruchomości. Wartość nieruchomości będącej przedmiotem wyceny określa się w drodze korekty ceny nieruchomości podobnych współczynnikami korygującymi, uwzględniającymi różnice w poszczególnych cechach tych nieruchomości. Podkreślić też trzeba, iż w przypadku gdy użytkownik wieczysty kwestionuje sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego operat szacunkowy, przysługuje mu prawo do przedstawienia kontrdowodu, tj. może przedstawić operat szacunkowy sporządzony na jego zlecenie. W takiej sytuacji Kolegium zobowiązane jest ocenić obydwa dowody. Przy czym, gdy istnieje duża rozbieżność pomiędzy wartością nieruchomości ustaloną w przedstawionych operatach istnieje możliwość zwrócenia się do Stowarzyszenia Rzeczoznawców o opinię w sprawie operatów. Przedstawiona opinia i operaty stanowią zazwyczaj podstawę do ustalenia przez Kolegium nowej wysokości opłaty rocznej.

Można stwierdzić, iż złożenie wniosku do Kolegium najczęściej kończy się zawarciem ugody. Jest to w zasadzie jedyny przykład regulacji, na podstawie których w praktyce tak często jest wykorzystywana ugoda jako forma działania administracji.

Charakter prawny aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego i jej elastyczność dają podstawy do uwzględnienia zmieniającej się sytuacji

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2008 r., I OSK 852/07, LEX nr 496165.

społecznej, gospodarczej czy ekonomicznej. Na obecnie panującą inflację³⁷ w Polsce i na świecie, wpływa wiele czynników, m.in. wybuch pandemii COVID-19 czy wojna w Ukrainie. Jednym z głównych skutków inflacji³⁸ jest gwałtowny wzrost cen nieruchomości w dużych miastach. Daje to podstawę do uruchomienia postępowania aktualizacyjnego. Z drugiej strony jednak, art. 77 ust. 1 u.g.n. daje również możliwość do obniżenia opłaty rocznej, gdy wartość nieruchomości spadnie przy sytuacji związanej ze spadkiem cen nieruchomości.

Postępowanie aktualizacyjne, w przypadku zawarcia ugody poza Kolegium, powinno zostać umorzone, ewentualnie zakończone postanowieniem o nadaniu klauzuli wykonalności. Jeśli jednak będzie umorzone wtedy klauzula prawomocności nie musi przybrać formy postanowienia, ale może być czynnością materialno-techniczną w postaci odcisku pieczęci zawierającej odpowiedni tekst.

Trzeba pamiętać również – o wspomnianej już wcześniej – nowelizacji. Sejm uchwalił dnia 26 maja 2023 r. przygotowaną przez rząd ustawę o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw. Jednym z głównych powodów, dla których zajęto się ponownie tą problematyką było częste wskazywanie przez przedsiębiorców, iż zasadniczą barierą wynikające z korzystania z gruntów w postaci użytkowania wieczystego - w porównaniu z prawem własności jest właśnie nieprzewidywalne ryzyko finansowe wynikające z cyklicznych aktualizacji opłat rocznych i niekontrolowanego wzrostu wartości gruntu. Zgodnie z wyżej wskazaną nowelizacją, prawo do przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności będą mieli użytkownicy komercyjnych gruntów – jednak zasadą nie jest uwłaszczenie *ex lege*, jak przy reformie na gruntach mieszkaniowych, ale na wniosek.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, należy stwierdzić, iż użytkowanie wieczyste jest uregulowane w wielu aktach prawnych, a najważniejszymi z nich są: kodeks cywilny oraz ustawa o gospodarce nieruchomościami. Jest instytucją raczej nietypową dla współczesnego ustroju społeczno-gospodarczego i aby radzić sobie z problemami, ustawodawca tworzy nowe regulacje, które częściowo zmieniają tę instytucję,

³⁷ *The New Polgrave. A Dictionary of Economics*, red. J. Eatwell, M. Milgate i P. Newman, London 1987, t. II, s. 832; A. Woll, *Allgemeine Volkswirtschaftslehre*, München 1978, s. 375. Autorzy wskazują, iż inflacja jest rozumiana jako proces ciągłego wzrostu cen lub stałego spadku wartości pieniądza. To nierozłączne zjawisko każdego systemu gospodarczego.

³⁸ Zob. R. Barczyk, Z. Kowalczyk, *Inflacja jako narzędzie regulacji współczesnej gospodarki rynkowej*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1990, zeszyt 3-4, s. 131-145.

bądź próbują stopniowo eliminować ją z systemu, takie jak np. ustawa o kształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. W k.c. ustawodawca uregulował podstawowe kwestie dotyczące użytkowania wieczystego, a uszczegółowił je przede wszystkim w u.g.n. - tak jest chociażby w przypadku zagadnienia opłaty rocznej i jej aktualizacji. W k.c. ustawodawca poinformował jedynie o tym, że użytkownik wieczysty przez czas trwania swego prawa uiszcza opłatę roczną, a w u.g.n. ustawodawca doprecyzował rodzaje opłat, wysokość opłaty rocznej czy wskazał sposób aktualizacji i tryb tego postępowania. Ważną z tej perspektywy jednostką są samorządowe kolegia odwoławcze, do których użytkownik wieczysty składa wnioski o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości. Wskazać należy, że wysokość opłaty rocznej zależy od wielu czynników, ale głównym z nich jest wartość nieruchomości. Trzeba jednak pamiętać o należytych wykazaniu wartości nieruchomości, czego potwierdzeniem będzie zawsze operat szacunkowy. Wzrost wartości nieruchomości spowodowany chociażby aktualnie panującą inflacją, powodować może potrzebę aktualizacji opłaty rocznej (jednak taka aktualizacja występuje nie częściej niż raz na trzy lata).

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Barczyk R., Kowalczyk Z., *Inflacja jako narzędzie regulacji współczesnej gospodarki rynkowej*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 1990, zeszyt 3-4.
- Bieniek G., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, LEX/el, Warszawa 2013.
- Borkowski J., *Zakres przedmiotowy kodeksu postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 5.
- Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021.
- Dobkowski J., *Uгода w sprawie ustalenia wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej*, „Casus” 2018, nr 88.
- Dziamski Ł., *Aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2013.

Eatwell J., Milgate M., Newman P., *The New Polgrave. A Dictionary of Economics*, t. II, London 1987.

Gniewek E., *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego. Tom 4*, Wrocław 2021.

Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2022.

Kamiński P., *Konstrukcja i charakter prawny ugody jako uniwersalnego narzędzie rozwiązywania sporów prawnych*, Białystok 2022.

Klat-Górska E., *Przekształcenie użytkowania wieczystego we własność. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2019.

Nazaruk P., *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023.

Stawecki M., *Użytkowanie wieczyste*, „Studia Administracyjne” 2016, nr 8.

Truskiewicz Z., *Posiadanie w zakresie prawa użytkowania wieczystego*, „St. Iur. Agraria” 2005, nr 5.

Truskiewicz Z., *Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne*, Kraków 2006.

Wilkowska-Kołąkowska D., *3. Przestanki aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki. Warszawa 2017.

Woll A., *Allgemeine Volkswirtschaftlere*, München 1978.

Zięty J. J., *Aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntu*, Warszawa 2014.

Akty prawne

Dekret z dnia 10 grudnia 1952 r. o odstępowaniu przez Państwo nieruchomości na cele mieszkaniowe oraz na cele budownictwa indywidualnych domów jednorodzinnych (Dz. U. Nr 49, poz. 326).

Dekret z dnia 11 października 1946 r. - Przepisy wprowadzające prawo rzeczowe i prawo o księgach wieczystych (Dz. U. Nr 57, poz. 321).

Dekret z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz. U. Nr 50, poz. 280).

Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2213).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceeny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 555).

Ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 775 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r., poz. 1805, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1495, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 344 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r., poz. 1360, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 poz. 1463).

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1314, z późn. zm.).

Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 1974 r., sygn. akt III CRN 316/73, OSNC 1974, nr 11, poz. 197.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 306/06, LEX nr 293169.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 852/07, LEX nr 496165.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 6 września 2017 r., sygn. akt I ACa 246/17, LEX nr 2369635.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 grudnia 1999 r., sygn. akt II CKN 639/98, OSNC 2000, nr 6, poz. 121.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 r., sygn. akt I CSK 45/09, LEX nr 530615.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2005 r., sygn. akt I CK 512/04, LEX nr 394484.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/OI 883/08, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 maja 2009 r., sygn. akt II SA/OI 21/09, CBOSA.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2006 r., sygn. akt VII Sa/Wa 1289/06, LEX nr 303245.

PERPETUAL USUFRUCT - SPECIFICITY AND DUALITY OF REGULATIONS ON THE EXAMPLE OF ISSUES REGARDING THE ANNUAL FEE

Abstract: Perpetual usufruct is an institution of property law that has been regulated in Polish law for over 60 years. It was introduced into the Polish legal system by the Act of 14 July 1961 on land management in cities and housing estates. Currently - perpetual usufruct is an institution regulated in many legal acts - the most important of them are: the Civil Code and the Real Estate Management Act. It is a specific institution, but very interesting - looking at it from the perspective of the current system and its regulations in many legal acts. One of the most important issues (related to it) is the annual fee - the general issue concerning it is included in the private law regulation, and detailed issues, including the update of the perpetual usufruct fee, in the public law regulation. The article will analyze the currently applicable regulations on the right of perpetual usufruct. In particular, a kind of "co-regulation" of this institution will be analyzed on the example of the annual fee and its update. At the same time, the impact of current problems and challenges of today's world on the institution of perpetual usufruct will be indicated - primarily inflation (hyperinflation), as well as the latest amendment - on the specificity of updating the annual fee.

Keywords: perpetual usufruct, civil code, real estate management act, annual fee, update of the annual fee for perpetual usufruct

URSZULA JASEK*

ORCID: 0009-0002-3482-166X

UNIWERSYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH

MICHAŁ JAFERNIK**

ORCID: 0000-0003-1216-5526

UNIWERSYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH

„MÓJ JEST TEN KAWAŁEK PODŁOGI” – ZAKAZ TZW. EKSMISJI NA BRUK W PRAWIE POLSKIM

Abstrakt: Celem referatu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zakaz tzw. eksmisji na bruk w prawie polskim jest faktycznie respektowany. Punkt wyjścia rozważań autorów stanowi omówienie instytucji eksmisji w ogólności. Następnie autorzy przechodzą do przedstawienia funkcjonowania tej instytucji w przeszłości, skupiając się na analizie zmian art. 1046 § 4 kodeksu postępowania cywilnego związanych m.in. z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 roku. Dalej następuje zestawienie poprzedniego stanu prawnego z obecnym brzmieniem przepisów, które stanowią podstawę do dokonania eksmisji. Kolejno, autorzy dokonują omówienia przesłanek warunkujących prawną możliwość eksmisji, co popierają odpowiednimi przykładami ukazującymi dążenie do obejścia przepisów prawa funkcjonujących w tym zakresie. Kończąc, autorzy na podstawie sformułowanych dotychczas wniosków udzielają odpowiedzi na pytanie postawione na początku, co stanowi asumpt do przedstawienia kilku postulatów *de lege ferenda*.

Słowa kluczowe: eksmisja, eksmisja „na bruk”, pomieszczenie tymczasowe, lokator, najemca, wynajmujący

* studentka, e-mail: urszula.jasek@gmail.com.

** student, e-mail: mi.jafers@gmail.com.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż w polskim porządku prawnym termin eksmisja nie posiada definicji legalnej. Dlatego też, na potrzeby niniejszego opracowania, możemy przyjąć, że eksmisją są wszelkie czynności, zarówno te faktyczne, jak i prawne, które zmierzają do opróżnienia lokalu lub nieruchomości z osób wraz z rzeczami do nich przynależącymi.

Za podstawę eksmisji uznaje się stan, w którym osoba zajmująca lub władająca lokalem (nieruchomością) nie dysponuje do niego tytułem prawnym. Taki stan rzeczy tworzą m.in. samowolne zajęcie lokalu czy zakończenie trwania stosunku najmu, który uprawniał wynajmującego do zajmowania lokalu. W nadzwyczajnych przypadkach można przymusowo usunąć osobę, która dysponuje tytułem prawnym, gdy przepis prawa na to zezwala (np. konieczność remontu lub zagrożenie bezpieczeństwa związanego ze stanem budynku).

Podstawą prawną eksmisji jest art. 222 § 1 k.c., który dotyczy ochrony własności. Na podstawie rzeczonoego przepisu właściciel może zażądać od osoby, która włada faktycznie jego rzeczą, wydania tejże rzeczy, o ile tej osobie nie przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą, czyli tytuł prawny. Wykonanie eksmisji leży w gestii państwa, a konkretnie komornika lub administracyjnego organu egzekucyjnego i odbywa się na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego albo ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w zależności od charakteru obowiązku lub właściwości organu do orzekania.

Przechodząc do omawiania tzw. eksmisji na bruk, należy zaznaczyć, iż tego terminu próżno szukać w polskim ustawodawstwie. Pojęcie to jest potoczmem, który przeniknął do języka prawniczego, dlatego też mówimy o tzw. eksmisji na bruk lub ujmujemy ją w cudzysłowie. Przedstawiciele doktryny posługują się nim przy określaniu sytuacji, w której mamy do czynienia z eksmisją bez zapewnienia jakiegokolwiek lokalu czy nawet pomieszczenia zastępczego osobom, które w wyniku eksmisji utraciły uprawnienie do zajmowania lokalu mieszkalnego i często nie mają gdzie się podziać.

Analizę tego problemu zdecydowaliśmy rozpocząć od stanu prawnego obowiązującego w III Rzeczpospolitej.

W pierwszych latach funkcjonowania III RP, eksmisja regulowana była przez ustawę z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe¹, pochodzącą jeszcze z czasów PRL. Problem eksmisji „na bruk” w zasadzie nie istniał, ponieważ zgodnie z tymi przepisami organ administracji państwowej miał obowiązek zapewnić

¹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (Dz.U. 1974 nr 14 poz. 84)

każdej osobie, która straciła prawo do zajmowania mieszkania, co najmniej pomieszczenie zastępcze.

Sytuacja osób eksmitowanych pogorszyła się po wprowadzeniu Ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych². Zgodnie z przepisem art. 37 tej ustawy, wyroki sądowe nakazujące eksmisję nie mogły być realizowane od 1 listopada do 31 marca roku następnego, chyba że wskazano zobowiązanemu alternatywne miejsce zamieszkania. Niemniej jednak, przepis ten został błędnie zinterpretowany jako zezwolenie na eksmisję "na bruk" w pozostałych miesiącach. Dopiero Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r.³ wyjaśnił, że z art. 37 ustawy nie wynika nic więcej niż to, co zostało w nim wyraźnie powiedziane. Eksmisję można było przeprowadzać także w okresie zimowym, pod warunkiem, że dłużnikowi był zapewniony inny lokal.

Pierwsze wyroki nakazujące eksmisję bez wskazania innego lokalu były wykonywane od wiosny 1995 r. i jak wynika z przytoczonego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego, spowodowały powstanie licznych problemów o charakterze społecznym. Eksmisja „na bruk” przyczyniła się do wielu ludzkich tragedii, bowiem odnotowano przypadki samobójstw popełnianych tuż przed eksmisją lub bezpośrednio po.⁴ Zgodnie ze statystykami, w okresie od 1994 do 1998 roku wykonano aż 6656 eksmisji, nie zapewniając dłużnikom alternatywnego mieszkania. W samym tylko roku 1999 liczba takich eksmisji wyniosła aż 5120.⁵ Warto dodać, iż eksmitowane nierzadko były całe rodziny.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 31 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych⁶, sytuacja osób poddawanych eksmisji uległa poprawie. Nowa ustawa wyznaczyła określoną grupę osób, wobec których sądy nie mogły orzekać o pozbawieniu ich prawa do otrzymania lokalu socjalnego. Do tej grupy zaliczono kobiety w ciąży, małoletnich, niepełnosprawnych, osoby ubezwłasnowolnione oraz osoby sprawujące opiekę nad nimi i zamieszkujące z nimi, a także osoby spełniające kryteria określone przez radę gminy w drodze uchwały.

² Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. 1994 nr 105 poz. 509)

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., K. 11/2000 (Dz.U. 2001 nr 32 poz. 386)

⁴ Z. Knypl, *Eksmisja a prawa człowieka*, Przegląd Prawa Egzekucyjnego, 2014, Nr 7, s. 4, Legalis/el. 5 *Ibidem*, s. 4, Legalis/el.

⁶ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. 2000 nr 122 poz. 1317)

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r.⁷ o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 5 lutego 2005 r., zapewniła wykonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego z poszanowaniem międzynarodowych i konstytucyjnych praw człowieka. Ustawą tą dodano do k.p.c. przepis art. 1046 § 4 k.p.c., zgodnie z którym prawo do tymczasowego pomieszczenia przysługuje wszystkim eksmitowanym, którym sąd nie przyznał lokalu socjalnego ani zamiennego.

Dlatego też rok 2005 można uznać za przełomowy, ponieważ wtedy wyeliminowano możliwość tzw. „eksmisji na bruk”. Komornik musiał wstrzymać się z dokonaniem czynności do czasu, aż gmina wskazała tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik sam takie pomieszczenie znalazł.

W wyroku z dnia 4 listopada 2010 r.⁸ Trybunał Konstytucyjny orzekł natomiast, że art. 1046 § 4 k.p.c. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, wskazując jednocześnie, że w zakresie, w jakim norma ta wyraża nakaz wstrzymania egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu do chwili zapewnienia dłużnikowi pomieszczenia tymczasowego przez gminę lub wierzyciela „jest jasna i możliwa do stosowania przez komornika”⁹. Trybunał zwrócił także uwagę na to, że przywołany obowiązek gminy w tym zakresie wymaga jasnego ukształtowania i dookreślenia w przepisach prawa materialnego. Wykonanie wyroku zostało odroczone o 12 miesięcy, ponieważ natychmiastowe usunięcie art. 1046 § 4 k.p.c. z systemu prawnego spowodowałoby możliwość eksmisji z lokalu mieszkalnego bez zapewnienia pomieszczenia tymczasowego, co, jak stwierdził Trybunał, byłoby niezgodne zarówno z konstytucyjnymi standardami, jak i z przepisami prawa międzynarodowego.

Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r.¹⁰ nadała nowe brzmienie przepisowi art. 1046 § 4 k.p.c.. Zgodnie z tym przepisem, komornik, wykonując wyrok nakazujący eksmisję wstrzymuje się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina na jego wniosek wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy. Po upływie tego terminu komornik usuwa dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe. Jednakże prawo do tymczasowego pomieszczenia nie przysługiwało, jeżeli z tytułu wykonawczego wynikało, że nakazanie opróżnienia lokalu orzeczono z powodu:

⁷ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004 nr 172 poz. 1804)

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., K 19/06 (Dz.U. 2010 nr 215 poz. 1418)

⁹ *Ibidem*

¹⁰ Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2011 nr 224 poz. 1342)

- stosowania przemocy w rodzinie,
- rażącego lub uporczywego wykraczania przeciwko porządkowi domowemu albo niewłaściwego zachowania, czyniącego uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku,
- zajęcia opróżnionego lokalu bez tytułu prawnego,
- zobowiązania dłużnika do opróżnienia lokalu zajmowanego na podstawie umowy najmu okazjonalnego, której zawarcie zgłoszono naczelnikowi urzędu skarbowego,
- zobowiązanie dłużnika do opróżnienia tymczasowego pomieszczenia.

Jeżeli dłużnikowi nie przysługiwało prawo do tymczasowego pomieszczenia, komornik usuwał go do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, wskazanej przez gminę. Natomiast w przypadku, gdy dłużnikowi przysługiwało prawo do takiego pomieszczenia, to zgodnie z przepisami komornik mógł eksmitować do noclegowni taką osobę tylko po uprzednim jej pobycie w tymczasowym pomieszczeniu.

Ustawą z dnia 22 marca 2018 r. dokonano kolejnej zmiany przepisów. Art. 1046 § 4 k.p.c. otrzymał nowe brzmienie, które w zdaniu drugim jest następujące:

„Jeżeli dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu, na wniosek komornika, wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie.”¹¹

Po wprowadzonych zmianach nie określa się już konkretnego terminu, w jakim gmina musi znaleźć lokal zastępczy. W rezultacie dłużnik ma prawo pozostawać w obecnym lokalu do momentu, aż gmina nie zapewni mu alternatywnego mieszkania, a gmina nie jest zobligowana do wykonania tej czynności w określonym czasie. W efekcie usunięto możliwość eksmisji dłużników do schronisk, w sytuacji, gdy gmina nie była w stanie wskazać odpowiedniego mieszkania. Ta zmiana jest szczególnie istotna, ponieważ gminy często borykają się z trudnościami w zapewnieniu odpowiedniej liczby lokali zastępczych. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego z końca 2021 roku, ponad 42 tysiące

¹¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.)

gospodarstw domowych oczekiwało na przyznanie lokali socjalnych, a 16 635 gospodarstw domowych oczekiwało na pomieszczenie tymczasowe.¹²

Jeśli dłużnikowi nie przyznano lokalu socjalnego ani zamiennego, to gmina jest zobowiązana wskazać pomieszczenie tymczasowe. Tego przepisu nie stosuje się, gdy powodem opróżnienia lokalu jest stosowanie przemocy w rodzinie lub wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, albo niewłaściwe zachowanie czyniące uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku oraz w sytuacji, gdy zajęcie lokalu nastąpiło bez tytułu prawnego. W tym ostatnim przypadku sąd może jednak przyznać uprawnienie do lokalu socjalnego, jeżeli byłoby to w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione.

Prawo do lokalu tymczasowego nie przysługuje również najemcy, który wcześniej zawarł umowę najmu okazjonalnego lub instytucjonalnego. Przy najmie okazjonalnym, najemca musi w umowie wskazać lokum na wypadek eksmisji, a w przypadku zmiany ciąży na nim obowiązek poinformowania wynajmującego o adresie nowego lokalu, do którego najemca może się wyprowadzić w razie zaistnienia przesłanek eksmisji. Częścią umowy najmu instytucjonalnego jest oświadczenie najemcy, że wie o tym, że nie przysługuje mu prawo do pomieszczenia tymczasowego lub lokalu socjalnego.

Opisane przypadki dotyczą sytuacji, w których osoba eksmitowana nie ma prawa do otrzymania pomieszczenia tymczasowego ani mieszkania socjalnego, w następstwie czego eksmisja może prowadzić do pozbawienia takiej osoby dachu nad głową. W praktyce osoby bez uprawnienia do zakwaterowania tymczasowego często zostają skierowane do noclegowni lub schronisk dla bezdomnych. Powstaje pytanie, czy takie traktowanie tychże osób jest działaniem humanitarnym i zgodnym z naczelnymi zasadami ustroju prawnego RP.

Nowelizacja z 2011 r.¹³ podzieliła osoby eksmitowane na różne kategorie, uzależniając prawo do pomieszczenia tymczasowego od ich zachowania się względem rodziny i pozostałych mieszkańców w budynku, przypadku, od tego, czy eksmisja jest przeprowadzana z lokalu zajmowanego na podstawie

¹² Główny Urząd Statystyczny, Gospodarka mieszkaniowa w 2021 roku – Informacja sygnałna w formacie PDF, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-w-2021-roku,14,5.html?contrast=black-white>, (dostęp: 10.09.2023 r.)

¹³ Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2011 nr 224 poz. 1342)

umowy najmu okazjonalnego oraz czy dłużnik został zobowiązany do opróżnienia tymczasowego pomieszczenia.

Warto podkreślić, że prawa człowieka, w tym prawo do mieszkania, przysługują każdemu bez względu na zachowanie danej osoby. To zasada, która nie może być uzależniana od zachowań jednostki, ponieważ takie postępowanie stanowi naruszenie jej godności gwarantowanej przez Konstytucję w art. 30¹⁴. Ustawa zasadnicza wyraźnie stwierdza, że godność człowieka, która jest jego nieodłącznym atrybutem, jest źródłem wolności i praw człowieka i obywatela. Ta godność jest nietykalna, a jej szanowanie i ochrona leży w gestii władz publicznych. Wartością, która jest związana z poszanowaniem tej godności, jest istnienie pewnego minimum materialnego, które umożliwia jednostce niezależne funkcjonowanie w społeczeństwie oraz daje każdemu człowiekowi szanse na rozwój. Analiza ta prowadzi do wniosku, że eksmisja do schroniska, która de facto oznacza eksmisję na ulicę, jest naruszeniem obowiązku władz publicznych określonego w Konstytucji, który polega na poszanowaniu i ochronie godności człowieka. Taka sytuacja pozbawia eksmitowaną osobę możliwości normalnego funkcjonowania i staje się przyczyną jej bezdomności.

Należy w tym miejscu wspomnieć również o praktyce funkcjonowania przytoczonych przepisów. Coraz częściej zdarza się, że zarówno najemcy, jak i właściciele nieruchomości próbują omijać obowiązujące przepisy w zakresie eksmisji. Pierwsi z nich, związani umową najmu okazjonalnego, przekazują drugiej stronie fikcyjne oświadczenie o możliwości zamieszkania w innym lokalu lub domu na wypadek eksmisji bądź też zatają przed nią utratę awaryjnego lokum. Dprowadza to wówczas do sytuacji, w której najemca nie ma gdzie się wyprowadzić w przypadku konieczności opuszczenia lokalu. Część z nich składa również zażalenie na postanowienie sądu o nadaniu klauzuli wykonalności dla oświadczenia o poddaniu się egzekucji. Jeśli sąd przychyli się do argumentacji lokatora i wyda w tej sprawie decyzję, właściciel musi wówczas wystąpić z tradycyjnym pozwem o eksmisję. Jeśli jednak sąd odrzuci zażalenie, najemca naraża się na eksmisję na bruk.

Nieuczciwi bywają również właściciele wynajmowanych nieruchomości, którzy, nie mogąc w aktualnym stanie prawnym szybko pozbyć się lokatora, próbują dokonywać nielegalnych eksmisji, najczęściej na bruk. Zdarzają się bowiem przypadki zastraszania czy też użycia przemocy w celu dokonania eksmisji niechcianych lokatorów. Są to działania sprzeczne z prawem, za które wykonującym

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tj. Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

grozi odpowiedzialność karna. Niestety, strach przed karą często jest mniejszy od woli odzyskania posiadania własnej nieruchomości.

Konkludując, zakaz eksmisji na bruk w prawie polskim nie ma charakteru absolutnego i mogą zdarzyć się sytuacje, w których faktycznie do niej dochodzi. Stan ten jest stanem niepożądanym z uwagi na to, iż prawo do mieszkania nie może być warunkowane zachowaniem się danej osoby czy też rodzajem umowy najmu. Naszym zdaniem wprowadzone wyłączenia są nietrafione, albowiem umożliwiają one przeprowadzenie eksmisji lokatora bez zapewnienia mu jakiegokolwiek lokalu. W związku z tym należałoby oczekiwać od ustawodawcy takich działań, które przywrócić całkowity zakaz eksmisji na bruk.

BIBLIOGRAFIA

Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa w 2021 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/gospodarka-mieszkaniowa-w-2021-roku,14,5.html?contrast=black-white>, (dostęp: 10.09.2023 r.).

Knypl Z., *Eksmisja a prawa człowieka*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego”, 2014, nr 7.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tj. Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (Dz.U. 1974 nr 14 poz. 84).

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. 2000 nr 122 poz. 1317).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. 1994 nr 105 poz. 509).

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004 nr 172 poz. 1804).

Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2011 nr 224 poz. 1342).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., K. 11/2000 (Dz.U. 2001 nr 32 poz. 386).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2010 r., K 19/06 (Dz.U. 2010 nr 215 poz. 1418).

"MY PIECE OF THE FLOOR" - THE PROHIBITION OF SO-CALLED "EVICTION TO THE STREET" IN POLISH LAW

Abstract: The aim of the paper is to provide an answer to the question of whether the prohibition of so-called "eviction to the street" in Polish law is effectively respected. The starting point of the authors' considerations is an overview of the institution of eviction in general. The authors then proceed to explain the functioning of this institution in the past, focusing on the analysis of changes to Article 1046 § 4 of the Code of Civil Procedure, including the decision of the Constitutional Tribunal of November 4, 2010. Next, a comparison is made between the previous legal framework and the current wording of the provisions that serve as the basis for eviction. Subsequently, the authors discuss the conditions that must be met for a legal eviction to take place, supported by relevant examples illustrating attempts to circumvent the existing legal provisions in this area. In conclusion, based on the conclusions drawn so far, the authors provide an answer to the initial question, which serves as a basis for presenting several proposals for legislative changes (*de lege ferenda*).

Key words: eviction, eviction to the street, temporary accommodation, tenant, lessee, landlord

MECHANIZM PRZENIESIENIA ZEZWOLENIA NA LOKALIZACJĘ ZJAZDU A INNE ROZWIĄZANIA PRAWNE ZAKŁADAJĄCE SYNGULARNĄ SUKCESJĘ PRAWNOADMINISTRACYJNĄ

Abstrakt: Z dniem 29 czerwca 2022 roku weszły w życie przepisy regulujące instytucję przeniesienia decyzji o lokalizacji zjazdu wydawanej na podstawie art. 29 ust. 1 u.d.p. Ta regulacja stanowi przykład instytucji sukcesji prawnoadministracyjnej stanowiącej jeden z najbardziej doniosłych teoretycznie zagadnień prawa administracyjnego. Przedmiotem badawczym artykułu jest analiza mechanizmu przeniesienia decyzji o lokalizacji zjazdu z uwzględnieniem dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych na gruncie przepisów regulujących przeniesienie innych decyzji z zakresu procesu inwestycyjno-budowlanego. W tym celu zostanie wykorzystana metoda dogmatyczno-prawna. Autor przedstawia także potencjalne problemy wdrożonej regulacji z perspektywy teoretycznych założeń instytucji sukcesji prawnoadministracyjnej, a także nieścisłości legislacyjnych na gruncie decyzji o lokalizacji zjazdu, a także powiązanych z tą decyzją zezwoleniem na zajęcie pasa drogowego. Poza przedstawieniem problemów prawnych związanych z wdrożonym mechanizmem przeniesienia decyzji o lokalizacji zjazdu autor dokonuje próby ich rozwiązania. W tym celu autor przedstawia własną analizę i poszukuje odpowiedzi na pytanie, czy to rozwiązanie niejasności legislacyjnych jest możliwe w drodze wykładni systemowej czy też niezbędna jest odpowiednia zmiana legislacyjna. A jeżeli jest ona niezbędna – to w jakim zakresie.

Słowa kluczowe: decyzja o lokalizacji zjazdu, sukcesja administracyjna, inwestor, zezwolenie na zajęcie pasa drogowego

* e-mail: sp.juszczak@uw.edu.pl

WSTĘP

Na mocy ustawy z 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw¹ ustawodawca m. in. wdrożył mechanizm umożliwiający przeniesienie zezwolenia zarządcy drogi na budowę lub przebudowę zjazdu wydawanego na podstawie art. 29 ust. 1 u.d.p.² na inny podmiot. Co istotne, przed dniem wejścia w życie wskazanych przepisów (art. 29 ust. 7-9 u.d.p.), tj. przed dniem 29 czerwca 2022 roku mając na uwadze zasadę nieprzenoszalności uprawnień i obowiązków wynikających z decyzji administracyjnej brak było podstawy prawnej do dokonania takiego przeniesienia. W szczególności niedopuszczalnym była zmiana adresata takiej decyzji na podstawie art. 155 k.p.a.³ W konsekwencji rodziło to konieczność inicjowania przez nabywcę nieruchomości nowych postępowań o wydanie decyzji o budowie lub przebudowie zjazdu⁴.

Jak zauważa się w doktrynie, zasada niedopuszczalności sukcesji prawnoadministracyjnej w sferze materialnoprawnej⁵ wynika z istoty aktu administracyjnego, skoro jego zasadniczą cechą jest jednostronne określenie, przez kompetentny organ administracyjny, praw oraz obowiązków zindywidualizowanego adresata w konkretnej sytuacji i na podstawie konkretnego stanu prawnego⁶. Zasada ta ma także swoje źródła w zasadzie legalności, ponieważ przepisy prawa bezwzględnie obowiązujące stanowiące podstawę stosunku administracyjnoprawnego mają za zadanie określać, jakie są prawa lub obowiązki podmiotów administrowanych⁷. W przypadku umożliwienia podmiotom administrowanym swobodnego dokonywania transferu uprawnień lub obowiązków wynikających z aktu administracyjnego, podmioty te przyjmowałyby rolę podmiotów administrujących, co byłoby jawnie sprzeczne z konstytucyjną zasadą legalizmu.

¹ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1261).

² Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.; dalej: „u.d.p.”).

³ Wyrok WSA w Warszawie z 26.10.2011 r., VII SA/Wa 1224/11, LEX nr 1155818.

⁴ D. Wilkowska-Kołałowska, [w:] *Drogi publiczne. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2023, Lex/el., uwagi do art. 29.

⁵ W zakresie sukcesji administracyjnej w aspekcie procesowym taką możliwość dopuszcza wprost art. 30 § 4 k.p.a.

⁶ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 183.

⁷ E. Szczygłowska, 1.2. *Pojęcie następstwa prawnego w prawie administracyjnym w odniesieniu do pojęcia stosunku administracyjnoprawnego*, [w:] *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, Lex/el.

Tym niemniej, zasada nieprzenoszalności uprawnień lub obowiązków wynikających z decyzji prawnoadministracyjnej doznaje szeregu wyjątków, które można podzielić na zakładające sukcesję prawnoadministracyjną z jednej strony - o charakterze generalnym, a z drugiej - syngularnym.

Sukcesja prawnoadministracyjna generalna jest uregulowana m. in. w Kodeksie spółek handlowych i dotyczy łączenia się spółek (art. 494 § 2 k.s.h.), przekształcenia spółki (art. 553 § 2 k.s.h.) i podziału spółek (art. 531 § 2 k.s.h.). W tych przypadkach zasadniczo ustawodawca dopuszcza kontynuację podmiotową czy też przeniesienie zezwoleń, koncesji oraz ulg, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowi inaczej⁸. Wskazana kontynuacja czy też przeniesienie ma jednak charakter warunkowy czy też ograniczony⁹, tj. jeśli ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowi inaczej, to do takiego przeniesienia czy też kontynuacji nie dochodzi¹⁰. Innym przykładem sukcesji generalnej jest sytuacja nabycia przedsiębiorstwa (art. 55² w zw. z art. 55¹ pkt 5 k.c.). Z kolei w przypadku sukcesji w wyniku śmierci osoby fizycznej należy zwrócić uwagę na art. 97 o.p. regulującego sukcesję administracyjną uniwersalną *mortis causa*. Natomiast jak wynika z ugruntowanego poglądu doktryny podstawy dla sukcesji prawnoadministracyjnej o charakterze uniwersalnym nie stanowi art. 922 k.c. regulującego pojęcie spadku i przejście praw i obowiązków zmarłego na inne osoby. Dziedziczeniu podlegają jedynie prawa i obowiązki majątkowe mające charakter cywilnoprawny, więc składnikami spadku nie są uprawnienia i obowiązki, które wynikają ze stosunków o charakterze administracyjnoprawnym¹¹.

Jak zauważa się w doktrynie, zasadniczo sukcesja prawnoadministracyjna syngularna dotyczy aktów administracyjnych o charakterze rzeczowym, skoro sukcesja praw i obowiązków osobistych jest zawsze w pewien sposób ograniczona - ograniczona pod względem czasu lub pod względem osób, które mogą

⁸ W przypadku podziału spółki na spółkę przejmującą lub spółkę nowo związaną powstałą w związku z podziałem, przechodzą z dniem podziału bądź z dniem wydzielenia, w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, pozostające w związku z przydzielonymi jej w planie podziału składnikami majątku spółki dzielonej, a które zostały przyznane spółce dzielonej, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej (art. 531 § 2 k.s.h.).

⁹ A. Kidyba [w:] *Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2023, art. 553.

¹⁰ Przykładowo w orzecznictwie wskazano, że z uwagi na to, że treść art. 5 ustawy o transporcie drogowym przez ustalone w tym przepisie szczegółowo warunki uzyskania licencji na wykonywanie transportu drogowego, przemawia przeciwko ustalonej w art. 553 § 1 k.s.h. zasadzie sukcesji generalnej (Wyrok WSA w Warszawie z 25.03.2009 r., VI SA/Wa 39/09, LEX nr 650592).

¹¹ W. Borysiak, *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), Warszawa, 2023, uwagi do art. 922a.

być potencjalnymi następcami prawnymi¹². Przykładem sukcesji prawnoadministracyjnej syngularnej jest omawiany mechanizm przeniesienia zezwolenia na budowę lub przebudowę lokalizacji zjazdu ukształtowany w sposób analogiczny, jak mechanizm przeniesienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji o warunkach zabudowy czy decyzji o pozwoleniu na budowę¹³.

Ustawodawca decydując się na uregulowanie przeniesienia zezwolenia na budowę lub przebudowę zjazdu posłużył się mechanizmem analogicznym, jak w przypadku innych decyzji, do których uzyskania jest obowiązany inwestor w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego. Dlatego analiza obowiązujących regulacji zakładających przeniesienie określonej decyzji administracyjnej stanowi cenny materiał poznawczy do zbadania, zwłaszcza mając na uwadze, że po raz pierwszy rozwiązanie zakładające możliwość przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę zostało wprowadzone do ustawy – Prawo budowlane z 31.01.1961 r.¹⁴ W konsekwencji przez ponad 50 lat obowiązywania wskazanego mechanizmu – jakkolwiek na gruncie różnych ustaw - wykształcił się znaczący dorobek orzeczniczy oraz doktrynalny.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie mechanizmu pozwalającego przenieść zezwolenie na lokalizację zjazdu przy uwzględnieniu problemów dostrzeżonych przez orzecznictwo i doktrynę na gruncie innych regulacji zakładających przeniesienie określonej decyzji w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego, przy czym przedmiot badania został zawężony do trzech z najistotniejszych decyzji tj. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniu na budowę. W pierwszej kolejności zostanie dokonana analiza samej instytucji zezwolenia na budowę lub przebudowę zjazdu, a następnie przepisów regulujących przeniesienie tego zezwolenia. Autor wskaże także na mechanizm przeniesienia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, który jest związane z pierwszym ze wspomnianych zezwoleń. Następnie autor przedstawi potencjalne problemy prawne związane z przeniesieniem zezwolenia na lokalizację zjazdu mając na uwadze wątpliwości, które pojawiły się na gruncie stosowania analogicznych przepisów regulujących przeniesienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji o warunkach zabudowy czy pozwolenia na budowę.

¹² E. Szczygłowska, *op. cit.*

¹³ Por. odpowiednio: art. 72a ust. 1 ustawy o cenach, art. 63 ust. 5 u.p.z.p., art. 40 ust. 1 pr. bud.

¹⁴ M. Szewczyk, E. Szewczyk, 4.9.1.2. *W odniesieniu do praw niezbywalnych i niepodlegających dziedziczeniu*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2018, LEX/el.

ZEZWOLENIE NA BUDOWĘ LUB PRZEBUDOWĘ ZJAZDU – ISTOTA ORAZ MOŻLIWOŚĆ PRZENIESIENIA DECYZJI

Istota zezwolenia na budowę lub przebudowę zjazdu

Przechodząc do analizy samego zezwolenia na budowę lub przebudowę zjazdu należy na wstępie zauważyć, że zgodnie z art. 29 ust. 1 u.d.p. budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, przy czym zgodnie z ust. 2 przywołanej jednostki redakcyjnej, w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Jak podkreśla się w doktrynie sama faktyczna możliwość zjeżdżania z drogi w danym miejscu nie powoduje powstania zjazdu ani jako obiektu budowlanego, ani tym bardziej jako zjazdu w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych, ponieważ niezbędne jest wydanie zezwolenia na lokalizację zjazdu¹⁵.

Zgodnie z art. 4 pkt 8 u.d.p. przez zjazd należy rozumieć część drogi publicznej łączącą jezdnię z nieruchomością gruntową usytuowaną poza pasem drogowym, stanowiącą bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W konsekwencji oznacza to, że zjazd z drogi wewnętrznej, niestanowiącej drogi publicznej nie wyczerpuje definicji zjazdu, a tym samym art. 29 ust. 2 u.d.p. nie może mieć zastosowania¹⁶. Dlatego należy się zgodzić z A. Gołębiem, że w przypadku, gdy droga wewnętrzna stanowi własność osoby trzeciej, inwestor nie dysponuje, co do zasady, środkami prawnymi do zobligowania właściciela drogi wewnętrznej, której nie jest współwłaścicielem i na której nie ma ustanowionej służebności, do zapewnienia mu możliwości korzystania z takiej drogi¹⁷.

Z kolei przez zarządcę drogi należy rozumieć organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg (art. 19 ust. 1 u.d.p.). Ustawodawca nie zdecydował się na utworzenie odrębnych od istniejących już organów administracji publicznej jednostek organizacyjnych zajmujących się wyłącznie administrowaniem drogami

¹⁵ A. Kornecka, J. Kornecki, *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Warszawa, 2021, Legalis/el, rozdział VIII, cz. I.

¹⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 24.11.2022 r., II SA/Bk 678/22, LEX nr 3447496.

¹⁷ A. Gołąb, *4. Zezwolenie na lokalizację lub przebudowę zjazdu z drogi publicznej*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021, Lex/el.

publicznymi¹⁸. Z pewnym zastrzeżeniem dla danej kategorii dróg zarządcami dróg są Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad dla dróg krajowych, zarząd województwa dla dróg wojewódzkich, zarząd powiatu dla dróg powiatowych i wójt (burmistrz, prezydent miasta) dla dróg gminnych (art. 19 ust. 2 u.d.p.). Warto jednak zaznaczyć, że zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe (art. 19 ust. 4 u.d.p.).

Z brzmienia art. 29 ust. 1 u.d.p. wynika, że budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi. O ile definicja właściciela nieruchomości nie budzi wątpliwości¹⁹, tak odnosząc się do pojęcia użytkownika należy sięgnąć do orzecznictwa sądów administracyjnych i poglądów doktryny. Na wstępie należy zaznaczyć, że wykładnia językowa art. 29 ust. 1 u.d.p. prowadzi do wniosku, że do złożenia wniosku o wydanie zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu legitymowany jest właściciel lub użytkownik - alternatywnie, nie zaś łącznie²⁰. W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że pojęcie użytkownika drogi należy czytać szeroko. W szczególności, skoro ustawodawca nie zdecydował się na zdefiniowanie terminu użytkownika, to brak podstaw do przyjęcia, iż jest nim tylko osoba, której przysługuje prawo użytkowania nieruchomości w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego²¹. W konsekwencji wyrażono pogląd, że użytkownikiem, w rozumieniu art. 29 ust. 1 u.d.p. jest każdy podmiot posiadający tytuł prawny do korzystania z rzeczy²². Niniejsza uwaga wymaga doprecyzowania. W szczególności użytkownikiem w rozumieniu art. 29 ust. 1 u.d.p. jest właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości na rzecz którego ustanowiono służebność gruntową przejazdu lub przechodu przez nieruchomość przyległą do drogi publicznej²³. Co więcej, w orzecznictwie przyjęto, że użytkownikiem może być także podmiot, który zawarł jedynie ustną umowę użyczenia nieruchomości, na podstawie której została mu oddana do korzystania i na podstawie udzielonych pełnomocnictw dana osoba zajmuje się wszystkimi sprawami związanymi

¹⁸ R. Godlewski, [w:] *Drogi publiczne. Komentarz*, pod red. H. Kisilowska, Warszawa 2023, Lex/el, uwagi do art. 19.

¹⁹ Można tylko zaznaczyć, że zgodnie z poglądami judykatury w przypadku nieruchomości objętej współwłasnością o wydanie zezwolenia może ubiegać się jeden ze współwłaścicieli bez zgody pozostałych współwłaścicieli, wyrok WSA w Warszawie z dnia 6.12.2019 r., VII SA/Wa 1962/19, CBOŚA.

²⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16.07.2019 r., III SA/Kr 321/19, CBOŚA.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17.11.2010 r., III SA/Łd 504/10, Lex nr 758230; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.05.2015 r., VII SA/Wa 2396/14, Legalis nr 1321793.

z tą nieruchomością²⁴. Jednakże nie można uznać, aby użytkownikiem w rozumieniu art. 29 ust. 1 u.d.p. był podmiot legitymujący się jedynie ekspektatywą nabycia prawa własności na skutek zawarcia umowy przedwstępnej nabycia nieruchomości, skoro źródłem interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. nie może być interes prawny potencjalny lub hipotetyczny²⁵.

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych z analizy art. 29 ust. 1 u.d.p. nie wynika, aby przymiot strony w postępowaniu administracyjnym w zakresie udzielenia zezwolenia na budowę lub przebudowę zjazdu przysługiwał innym podmiotom niż właściciel lub użytkownik gruntów przyległych do drogi publicznej i obsługiwanych tak projektowanym lub mającym być przebudowanym zjazdem²⁶. W ocenie judykatury postępowanie w tym zakresie ma charakter zamknięty, ograniczony do kwestii związanych z korzystaniem z dróg publicznych, stąd w tym postępowaniu brak uzasadnienia dla udziału właścicieli sąsiednich nieruchomości²⁷.

W zezwoleniu na lokalizację zjazdu określa się miejsce lokalizacji zjazdu i jego parametry techniczne, a w zezwoleniu na przebudowę zjazdu - jego parametry techniczne, a także zamieszcza się stosowne pouczenia (art. 29 ust. 3 u.d.p.). Ponadto zezwolenie na lokalizację zjazdu wydaje się co do zasady na czas nieokreślony (art. 29 ust. 3 zdanie pierwsze u.d.p.), przy czym zezwolenie to wygasa, jeżeli w ciągu 3 lat od jego wydania zjazd nie został wybudowany. Co istotne, zgodnie z art. 29 ust. 4 u.d.p. ze względu na warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 7 Prawa budowlanego lub zasady wiedzy technicznej w rozumieniu art. 5 ust. 1 tej ustawy zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony.

Zwrot „może odmówić” wskazuje, że zezwolenie na lokalizację zjazdu jest wydawane w ramach uznania administracyjnego. Oczywiście wydawanie decyzji administracyjnej w ramach uznania administracyjnego nie oznacza swobodnego czy niekontrolowanego działania administracji publicznej przy odmowie wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu²⁸. Jednakże inwestorowi niezadowolono-

²⁴ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17.06.2021 r., I SAB/Ke 1/21, Legalis nr 2592613.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 29.09.2020 r., II OSK 1414/20, Legalis nr 2490150; wyrok NSA z dnia 10.02.2015 r., II OSK 696/14, Legalis nr 1248362; wyrok NSA z dnia 19.01.2010 r., I OSK 748/09, Lex nr 595510.

²⁶ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.04.2021 r., II SA/Bd 997/20, LEX nr 3192804.

²⁷ Wyrok NSA z 15.03.2022 r., II GSK 69/22, LEX nr 3333298, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28.07.2021 r., II SA/Go 462/21, LEX nr 3224107.

²⁸ M. Burtowy, [w:] *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el., uwagi do art. 29, art. 29(a), art. 30.

nemu z odmowy wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu przysługuje odwołanie, a następnie możliwość poddania decyzji kontroli sądownoadministracyjnej²⁹. Przy czym jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, naczelną zasadą przy wyrażaniu zgody na wykonanie nowego zjazdu z drogi, jest zasada bezpieczeństwa w ruchu drogowym, która może ograniczać uprawnienia właściciela nieruchomości w swobodnym korzystaniu ze swojej własności³⁰. W szczególności o odmowie wyrażenia zgody na lokalizację zjazdu mogą decydować takie kwestie, jak bezpieczeństwo, przepustowość czy bezkolizyjność zjazdu, a w postępowaniu w sprawie wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu organ nie powinien wydać decyzji negatywnej z uwzględnieniem innych kwestii niż przewidzianych w art. 29 u.d.p.³¹ Przykładowo, o odmowie wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu może decydować usytuowanie wyjazdu z drogi do obiektu i wjazdu na drogę w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, a w szczególności w obszarze oddziaływania skrzyżowania, może stanowić powód odmowy wyrażenia zgody na lokalizację zjazdu³².

Jednak w sytuacji uznania, że lokalizowany zjazd nie zagraża bezpieczeństwu ruchu oraz nie narusza wymogów zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518) brak podstaw do wydania decyzji odmownej, skoro w przypadku wydania odmownej decyzji administracyjnej wydawanej w ramach uznania administracyjnego na organie administracji publicznej ciąży obowiązek szczególnie starannego uzasadnienia prawnego i faktycznego decyzji³³. Dlatego jak wskazuje się w judykaturze obowiązek uzyskania zezwolenia na przebudowę drogi może być interpretowany jako prawo podmiotowe (uprawnienie) do ubiegania się o udzielenie takiej zgody, a ewentualna odmowa musi zatem spełniać wymogi proporcjonalności wskazane w art. 8 § 1 k.p.a. w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP³⁴. Jednak w przypadku uznania, że lokalizacja zjazdu może zwiększyć zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, to interes społeczny w postaci ochrony życia i bezpieczeństwa obywateli przeważa nad interesem indywidualnym jednostki wynikającym z jej prawa

²⁹ R. A. Rychter, [w:] *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2019, uwagi do art. 29.

³⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 15.06.2023 r., III SA/Wr 412/22, LEX nr 3577005, wyrok NSA z 31.03.1999 r., II SA 188/99, CBOŚA; wyrok NSA z 23.12.2004 r. II OSK 986/04, CBOŚA.

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 28.04.2023 r., III SA/Po 1120/22, LEX nr 3570296.

³² Wyrok WSA w Łodzi z 7.09.2022 r., III SA/Łd 385/22, LEX nr 3405465.

³³ Wyrok WSA w Krakowie z 30.08.2023 r., III SA/Kr 482/23, LEX nr 3600784.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 11.03.2022 r., VI SA/Wa 3079/21, LEX nr 3443568.

własności³⁵. Na marginesie należy wskazać, że zagadnienie dopuszczalności budowy zjazdu na drogę publiczną jest rozstrzygane w indywidualnych przypadkach przez zarządcę drogi publicznej w formie decyzji administracyjnej, więc w przepisach miejscowego planu zagospodarowania nie można zawrzeć zakazu budowy zjazdu w określonej lokalizacji³⁶.

Jednocześnie, jak wynika z art. 29 ust. 6 u.d.p., budowa lub przebudowa zjazdu na podstawie zezwolenia nie wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Niniejszy przepis wprowadzony z dniem 1 stycznia 2017 r. potwierdził stanowisko wynikające z orzecznictwa sądów administracyjnych, zgodnie z którym na to samo zamierzenie inwestycyjne nie trzeba uzyskać decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, która by *de facto* dotyczyła tego samego przedmiotu co zezwolenie na lokalizację zjazdu, gdyż warunki zabudowy w istocie są także ustaleniem lokalizacji³⁷. W konsekwencji przepisy ustawy o drogach publicznych ustanawiające kompetencje dla zarządcy drogi do ustalenia lokalizacji na budowę zjazdu powinna być traktowana jako *lex specialis* w stosunku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁸.

Zezwolenie na lokalizację zjazdu dołącza się do wniosku o pozwolenie na budowę oraz zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych (art. 29 ust. 3a u.d.p.) Przy czym rozstrzygnięcie o lokalizacji zjazdu, w tym także określenie miejsca lokalizacji jest wiążące dla organów administracji architektoniczno-budowlanej, w szczególności organy te nie sprawują także roli organów swoistego nadzoru nad decyzjami zarządców dróg w zakresie lokalizacji zjazdów³⁹.

Mechanizm przeniesienia

Tak jak zostało wspomniane na wstępie, z dniem 29 czerwca 2022 r. ustawodawca przewidział możliwość przeniesienia zezwolenia na lokalizację zjazdu na inny podmiot. Zgodnie z art. 29 ust. 7 u.d.p. organ właściwy do zezwolenia na lokalizację zjazdu, za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, przenosi tę decyzję na rzecz innego podmiotu, który wyraża zgodę na przyjęcie wszystkich warunków określonych w decyzji.

³⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 28.04.2023 r., III SA/Po 1120/22, LEX nr 3570296.

³⁶ Wyrok NSA z 29.03.2022 r., II OSK 981/21, LEX nr 3366022.

³⁷ Wyrok NSA z 6.01.2009 r., II OSK 1722/07, ONSAiWSA 2010, nr 3, poz. 49.

³⁸ A. Kosicki, *Decyzja o warunkach zabudowy dla zjazdu drogowego a przepisy ustawy o drogach publicznych*, „Nieruchomości” 2012, nr 9, Legalis/el.

³⁹ Wyrok NSA z 18.06.2021 r., II OSK 35/21, LEX nr 3243541.

Jednocześnie do decyzji o przeniesieniu zezwolenia na lokalizację zjazdu stosuje się przepisy o postępowaniu uproszczonym uregulowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego, z wyjątkiem przepisów o milczącym załatwieniu sprawy (art. 29 ust. 8 u.d.p.) W szczególności oznacza to, że w postępowaniu uproszczonym strona może wnieść podanie z wykorzystaniem urzędowego formularza, w którym wskazuje okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania (art. 163c § 1 k.p.a.). W przypadku złożenia podania w formie urzędowego formularza nie jest dopuszczalne późniejsze zgłaszanie przez stronę nowych żądań (art. 163c § 4 k.p.a.). W postępowaniu uproszczonym ustawodawca zdecydował, że postępowanie dowodowe ma uproszczony charakter (art. 163e k.p.a.), a uzasadnienie decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu uproszczonym może ograniczać się do wskazania faktów, które organ administracji publicznej uznał za udowodnione, oraz do przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji (art. 163f k.p.a.). Inną konsekwencją prowadzenia postępowania w sprawie przeniesienia decyzji o lokalizacji zjazdu w postępowaniu uproszczonym jest to, że z wyjątkiem określonych postanowień postanowienia wydane w postępowaniu uproszczonym można zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji (art. 163g k.p.a.).

Stronami postępowania o przeniesienie zezwolenia na lokalizację zjazdu są: podmiot, na rzecz którego została wydana decyzja, oraz podmiot, na który decyzja ma zostać przeniesiona (art. 29 ust. 9 u.d.p.). Mając na uwadze, że podmiot, na który decyzja ma zostać przeniesiona musi przyjąć wszelkie warunki wynikające z decyzji pojawia się pytanie, czy zezwolenie na lokalizację zjazdu może być przeniesione na jakikolwiek podmiot tj. niezależnie od tego, czy dany podmiot posiada jakikolwiek tytuł prawny do nieruchomości, czy też jedynie na nowego właściciela lub użytkownika nieruchomości w rozumieniu art. 29 ust. 1 u.d.p. W mojej ocenie adresatem decyzji o przeniesieniu zezwolenia na lokalizację zjazdu może być jedynie taki podmiot, który jest właścicielem lub użytkownikiem danej nieruchomości. Konsekwencją takiego stanowiska jest przykładowo to, że do przeniesienia decyzji na nowy podmiot nie mogłoby dojść w sytuacji, w której jedynym tytułem prawnym takiego podmiotu do nieruchomości byłaby umowa przedwstępna sprzedaży nieruchomości. W konsekwencji zmiana tytułu prawnego do nieruchomości musiałaby poprzedzać przeniesienie zezwolenia na lokalizację zjazdu. Uzasadnieniem dla takiego stanowiska jest fakt, że podmiot, na rzecz którego zostałoby przeniesione zezwolenie na lokalizację zjazdu przyjmuje wszystkie warunki wynikające z tej decyzji. Trudno, żeby nowy inwestor

mógł przejąć warunki wynikające z zezwolenia, jeżeli nie dysponowałby tytułem prawnym do nieruchomości. Ponadto, jak zostało zauważone na wstępie, ustawodawca z zasady decyduje się na wprowadzenie mechanizmu sukcesji syngularnej w przypadku aktów o charakterze rzeczowym, gdzie treść obowiązków i uprawnień jest związana z tytułem prawnym adresata decyzji do danej rzeczy. Należy także zaznaczyć, że tożsame rozwiązanie przyjęto na gruncie regulacji przeniesienia pozwolenia na budowę, gdzie podmiot, na rzecz którego ma zostać przeniesione pozwolenie na budowę, jest zobowiązany do przedłożenia oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane (art. 40 ust. 1 pkt 1 lit. b pr. bud.).

Odnosząc się do pozostałych regulacji związanych z przeniesieniem zezwolenia na lokalizację zjazdu, zgodnie z art. 29 ust. 10 u.d.p. z dniem przeniesienia decyzji o zezwoleniu na lokalizację zjazdu podmiot, na który została przeniesiona decyzja, wstępuje w prawa i obowiązki wynikające z zezwolenia na zajęcie pasa drogowego uregulowanego w art. 40 ust. 1 u.d.p. wydanej w celu wykonania decyzji o wyrażeniu zgody na budowę lub przebudowę zjazdu. Opisany mechanizm kaskadowego wstąpienia w prawa i obowiązki decyzji wydanej w celu wykonania innej decyzji administracyjnej stanowi swoiste *novum*. Opisane rozwiązanie należy ocenić pozytywnie z uwagi na uproszczenie procedur. Tym niemniej, nie jest ono wolne od wątpliwości interpretacyjnych. Otóż niezależnie od opisanego mechanizmu automatycznego wstąpienia w prawa i obowiązki wynikające z zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, ustawodawca przewidział odrębny mechanizm przeniesienia samego zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w art. 40 ust. 15a-15e u.d.p. Przy czym jak stanowi art. 40 ust. 15e u.d.p. w przypadku przeniesienia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, obowiązek uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego, w zakresie, w jakim nie została uiszczona, ciąży na podmiocie, na który została przeniesiona decyzja. Pojawia się pytanie, czy wskazany mechanizm odnosi się także do automatycznego wstąpienia w prawa i obowiązki wynikające z zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na podstawie art. 29 ust. 10 u.d.p., tj. jako skutek przeniesienia zezwolenia na lokalizację zjazdu. Z literalnego brzmienia art. 40 ust. 15e u.d.p. wynika, że to rozwiązanie w postaci podziału opłaty za zajęcie pasa drogowego miałyby mieć zastosowanie jedynie w przypadku przeniesienia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na podstawie art. 40 ust. 15a-15e u.d.p. Jednak brak przeciwskażeń do zastosowania mechanizmu podziału opłaty za zajęcie pasa drogowego także w przypadku wstąpienia w prawa i obowiązki wynikające z zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na podstawie art. 29 ust. 10 u.d.p. Jest to także uzasadnione tożsamym

skutkiem procedury wstąpienia w prawa i obowiązki wynikające z zezwolenia na zajęcie pasa drogowego oraz przeniesienia zezwolenia na zajęcie pasa drogowego na podstawie art. 40 ust. 15a-15e u.d.p.

PROBLEMY PRAWNE UJAWNIAJĄCE SIĘ NA TLE PROCEDUR PRZENIESIENIA INNYCH DECYZJI W RAMACH PROCESU INWESTYCYJNO-BUDOWLANEGO

Tak jak zostało wspomniane na wstępie, ustawodawca zdecydował się na uregulowanie instytucji przeniesienia zezwolenia na lokalizację zjazdu w sposób tożsamy, jak ma to miejsce w przypadku przepisów regulujących przeniesienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji o warunkach zabudowy czy też decyzji o pozwoleniu na budowę. Mając na uwadze wskazaną metodę legislacyjną przyjętą przez ustawodawcę należy zbadać, jakie problemy prawne pojawiły się na gruncie stosowania przepisów regulujących przeniesienie innych decyzji administracyjnych, co może mieć znaczenie przy stosowaniu przepisów określających przeniesienie zezwolenia na lokalizację zjazdu.

Na wstępie należy zauważyć, że decyzja o przeniesieniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji o warunkach zabudowy czy też pozwolenia na budowę ma charakter związany⁴⁰, tj. organ administracji publicznej nie może odmówić takiego przeniesienia, jeśli wnioskodawca przyjmie wszystkie warunki wynikające z decyzji (i ewentualnie spełni inne wymogi, takie jak np. złożenie oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane w przypadku przeniesienia pozwolenia na budowę), a osoba uprawniona z decyzji będącej przedmiotem przeniesienia wyrazi zgodę na przeniesienie uprawnień wynikających z tej decyzji na inny podmiot⁴¹. To stanowisko jest oczywiście aktualne na gruncie instytucji przeniesienia zezwolenia na lokalizację zjazdu. Także przedmiot postępowania ma ograniczony charakter i sprowadzony wyłącznie do zmiany adresata decyzji – w postępowaniu w sprawie przeniesienia danej decyzji nie można prowadzić ponownej oceny czy prowadzić postępowania w przedmiocie wzruszenia decyzji pierwotnej⁴². Oczywiście możliwość przeniesienia decyzji występuje jedynie w sytuacji, gdy taka decyzja pozostaje w obrocie prawnym, więc wraz z jej uchyceniem brak możliwości przeniesienia takiej decyzji⁴³.

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 11.01.2019 r., VII SA/Wa 1165/18, LEX nr 2618314.

⁴¹ Wyrok WSA w Rzeszowie z 22.01.2020 r., II SA/Rz 1259/19, LEX nr 2774937.

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z 22.05.2019 r., VII SA/Wa 2311/18, LEX nr 2699738, wyrok WSA w Warszawie z 19.12.2018 r., VII SA/Wa 1109/18, LEX nr 2618217.

⁴³ Wyrok WSA w Rzeszowie z 24.01.2023 r., II SA/Rz 1016/22, LEX nr 3506807.

Warto także zaznaczyć, że zgoda podmiotu na przeniesienie określonej decyzji stanowi oświadczenie woli i w tym zakresie powinno się stosować przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące wad oświadczeń woli⁴⁴. Co istotne, ewentualna ocena skuteczności odwołania oświadczenia woli np. złożonego na skutek błędu należy do sądu powszechnego, a do czasu rozstrzygnięcia tej okoliczności organ administracji publicznej powinien zawiesić postępowanie⁴⁵. Natomiast takie kwestie, jak ocena reprezentacji strony poprzez weryfikację zakresu pełnomocnictwa czy treści dokumentów rejestrowych rozstrzygane są w ramach ustalenia stanu faktycznego sprawy⁴⁶.

Innym istotnym zagadnieniem jest to, że istnieje możliwość przeniesienia jedynie takiej decyzji, która jest ostateczna⁴⁷. Wynika to z faktu, że co do zasady jedynie decyzja ostateczna rodzi prawa dla stron⁴⁸. Ponadto w postępowaniu w sprawie przeniesienia określonej decyzji nie mogą być wprowadzane jakiegokolwiek zmiany w treści decyzji w tym zmiany co do terenu inwestycji objętego decyzją, poza określeniem podmiotu, na rzecz którego jest wydawana,⁴⁹.

Uregulowanie możliwości przeniesienia określonej decyzji w ramach sukcesji syngularnej nie oznacza, że w dalszym ciągu nie jest możliwe nabycie uprawnień i obowiązków z danej decyzji na podstawie sukcesji generalnej⁵⁰. Stąd nie można się zgodzić ze stanowiskiem WSA w Szczecinie wyrażonym w wyroku z 27 września 2018 r., zgodnie z którym przepisem stanowiącym wyjątek od sukcesji generalnej przy przekształceniu spółki na podstawie art. 553 § 2 k.s.h. jest art. 40 pr. bud⁵¹. Trudno, żeby art. 40 pr. bud. mógł znaleźć zastosowanie w przypadku przekształcenia spółki, skoro w dalszym ciągu mamy do czynienia z tym samym podmiotem, a więc brak drugiego podmiotu, który mógłby być stroną postępowania w sprawie przeniesienia pozwolenia na budowę.

Nierozstrzygniętym jednolicie zagadnieniem jest możliwość przeniesienia decyzji jedynie w części. Można zauważyć, że w tym zakresie ukształtowały się

⁴⁴ Wyrok NSA z 12.02.2014 r., II OSK 2508/12, LEX nr 1460970.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ R. Robaszewska, 7. *Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy*, [w:] R. Robaszewska, D. Kałuża, M. Płoszka, *Decyzja o warunkach zabudowy*, red. D. Kałuża, M. Płoszka, Warszawa 2014, LEX/el.

⁴⁷ A. Ostrowska, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, LEX/el., uwagi do art. 40.

⁴⁸ K. Małyś-Sulińska, 2.4.10. *Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy na inną osobę*, [w:] *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, LEX/el.

⁴⁹ I. Zachariasz, [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, Warszawa 2023, uwagi do art. 63.

⁵⁰ D. Sypniewski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022, LEX/el., uwagi do art. 40.

⁵¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 27.09.2018 r., II SA/Sz 435/18, LEX nr 2562256.

dwie odmienne linie orzecznicze. O ile na gruncie przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę w judykaturze został wypracowany pogląd, zgodnie z którym przepis art. 40 pr. bud. stwarza możliwość przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz innego podmiotu również w części dotyczącej objętego tą decyzją zamierzenia inwestycyjnego pod warunkiem, że da się ono wyodrębnić i może samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem⁵², tak w przypadku decyzji o warunkach zabudowy orzecznictwo sądów administracyjnych nie jest jednoznaczne. Dominującym stanowiskiem jest to, że w aktualnym stanie prawnym brak jest możliwości przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy w części. Jest to uzasadnione faktem, że w praktyce takie przeniesienie decyzji może prowadzić do dokonywania zmian warunków zabudowy bez jakiegokolwiek oceny, czy taka zmiana znajduje uzasadnienie w analizie architektoniczno-urbanistycznej dotyczącej jedynie tej części terenu inwestycji⁵³. Obejmuje to zwłaszcza sytuacje, gdy decyzja o warunkach zabudowy obejmuje nieruchomość składającą się z jednej działki ewidencyjnej⁵⁴. Z kolei na gruncie regulacji obejmujących przeniesienia decyzji środowiskowej wyrażono pogląd, że przeniesienie decyzji środowiskowej w części jest możliwe, natomiast taka ocena musi być dokonywana w szerszym kontekście – w szczególności należy wziąć pod uwagę również samo pojęcie przedsięwzięcia, w ramach którego mieszczą się także przedsięwzięcia powiązane oraz to, że jedno przedsięwzięcie może być realizowane przez różne podmioty⁵⁵. W przypadku przeniesienia zezwolenia na lokalizację zjazdu w mojej ocenie również nie zachodzą przesłanki uzasadniające przeniesienie takiego zezwolenia w części. Wynika to z faktu, że zjazd stanowi pewną całość techniczną i inwestycyjną, stąd trudno uzasadnić powód, dla którego należałoby dopuścić umożliwienie przeniesienia zezwolenia na lokalizację zjazdu w części.

Zarówno w odniesieniu do przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy, jak i decyzji o pozwoleniu na budowę pojawiła się wątpliwość, który organ jest właściwy do dokonania przeniesienia w sytuacji, gdy sprawa była rozpatrywana przez organ wyższego stopnia na skutek wniesionego odwołania. Jest to związane

⁵² Wyrok WSA w Warszawie z 1.10.2021 r., VII SA/Wa 646/21, LEX nr 3267779. Także: wyrok WSA w Poznaniu z 30.01.2019 r., II SA/Po 798/18, LEX nr 2626499,

⁵³ Wyrok WSA w Łodzi z 21.07.2022 r., II SA/Łd 134/22, LEX nr 3398132, wyrok NSA z 27.04.2021 r., II OSK 2280/18, CBOSA; wyrok NSA z 11.01.2022 r. II OSK 6/19, CBOSA; wyrok NSA z 12.01.2022 r. OSK 366/19, CBOSA; wyrok NSA z 24.05.2022 r. II OSK 1180/19, CBOSA.

⁵⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 6.11.2018 r., II SA/Gd 507/18, LEX nr 2580785.

⁵⁵ K. Gruszecki, [w:] *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2023, uwagi do art. 72a.

z redakcją art. 40 ust. 1 pr. bud. oraz art. 63 ust. 5 u.p.z.p., gdzie mowa o „organie, który wydał decyzję”. Ostatecznie w doktrynie oraz w judykaturze ukształtowało się stanowisko, zgodnie z którym właściwym w sprawie przeniesienia praw i obowiązków wynikających z pozwolenia na budowę czy decyzji o warunkach zabudowy na rzecz innego podmiotu jest organ administracji publicznej pierwszej instancji, nawet w sytuacji, gdy sprawa była rozpatrywana przez organ odwoławczy na skutek wniesionego odwołania⁵⁶. Problem ten jest zaznaczony jedynie na marginesie, a to w związku z odmienną redakcją przepisów określających przeniesienie zezwolenia na lokalizację zjazdu, gdzie mowa o „organie właściwym do wydania decyzji”, analogicznie jak jest to określone w przypadku przeniesienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na podstawie art. 72a ustawy ocenowej. W konsekwencji niezależnie od tego, czy sprawa administracyjna w przedmiocie zezwolenia na lokalizację zjazdu była rozpatrywana przez organ drugiej instancji czy też nie, właściwym organem do przeniesienia zezwolenia będzie zawsze organ pierwszego stopnia, tj. właściwy zarządca drogi.

Na gruncie instytucji przeniesienia pozwolenia na budowę wyrażono także pogląd, że przeniesienie decyzji jest dopuszczalne jedynie w trakcie realizacji inwestycji budowlanej, więc nie można przenieść pozwolenia na budowę w przypadku zakończenia robót budowlanych⁵⁷. Oddanie inwestycji do użytkowania powoduje, że pozwolenie na budowę zostało już skonsumowane, więc ewentualne przeniesienie byłoby bezcelowe⁵⁸. Tożsamy wniosek można wysnuć w stosunku do przeniesienia zezwolenia na lokalizację zjazdu, tj. jeżeli zjazd zostałby już wykonany, to brak uzasadnienia dla przeniesienia zezwolenia.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości przeniesienia decyzji o zezwoleniu na budowę lub przebudowę zjazdu, a także zezwolenia na zajęcie pasa drogowego należy ocenić pozytywnie. Mimo powielenia tożsamyh rozwiązań prawnych w stosunku do przeniesienia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji o warunkach zabudowy czy decyzji o pozwoleniu

⁵⁶ K. Małyśa-Sulińska, *Przeniesienie praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia robót budowlanych na rzecz innego podmiotu*, „Causus” 2015, nr 5, s. 39–43; postanowienie NSA z 16.10.2012 r., II OW 119/12, LEX nr 1270258, postanowienie NSA z 16.10.2012 r., II OW 125/12, LEX nr 1270260.

⁵⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 24.05.2017 r., II SA/Po 182/17, LEX nr 2306746.

⁵⁸ A. Kosicki, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2023, uwagi do art. 40.

na budowę wprowadzono także nowy mechanizm w postaci automatycznego wstąpienia w prawa i obowiązki wynikające z zezwolenia na zajęcie pasa drogowego wydawanego w następstwie pozyskanego zezwolenia na lokalizację zjazdu. Aczkolwiek należy zauważyć, że na gruncie przeniesienia pozwolenia na budowę wyrażono pogląd, zgodnie z którym w przypadku przeniesienia pozwolenia na budowę następuje przejście praw i obowiązków wynikających z innych decyzji, związanych z decyzją podlegającą sukcesji, a przejście to nie wymaga wydania odrębnej decyzji o przeniesieniu⁵⁹. W takim wypadku mamy do czynienia z następstwem z mocy prawa w postaci sukcesji syngularnej rozszerzonej⁶⁰. Tym niemniej, wprowadzenie przez ustawodawcę automatycznego wstąpienia w prawa i obowiązki wynikające z następnej decyzji administracyjnej usuwa ewentualne wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie.

O ile w przypadku sukcesji syngularnej brak jednego, uniwersalnego mechanizmu, tak w dalszym ciągu istnieje możliwość wejścia w prawa i obowiązki wynikające z zezwolenia na budowę lub przebudowę zjazdu w drodze sukcesji generalnej. Trudno jednak nie odnieść wrażenia, że kolejne wprowadzanie przez ustawodawcę nowych przepisów umożliwiających przeniesienie danej decyzji administracyjnej uzyskiwanej w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego przypomina walkę Don Kichota z wiatrakami. W sytuacji konieczności pozyskania przez inwestora wielu decyzji administracyjnych przy realizacji inwestycji budowlanej nadal pozostają decyzje administracyjne, w stosunku do których nie przewidziano możliwości przeniesienia np. decyzji zezwalającej na wycinkę drzew⁶¹. Jednak punktowa regulacja możliwości przeniesienia określonych decyzji jest zdecydowanie prostszym rozwiązaniem niż stworzenie ogólnego modelu wstąpienia w prawa i obowiązki decyzji o charakterze rzeczowym, co mogłoby być uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Jakkolwiek taki postulat jest słuszny, to jednak dokładny model projektu ewentualnej regulacji wymaga głębszych badań. W praktyce rozróżnienie na akty ściśle rzeczowe czy też rzeczowo-osobowe nie jest proste.

Innym rozwiązaniem mogłoby być normatywne określenie, że przeniesienie decyzji stanowiącej jeden z ostatnich ogniw łańcucha pozwoleń w procesie

⁵⁹ A. Kosicki, *Przeniesienie pozwolenia na budowę*, „Nieruchomości” 2011, nr 1, Legalis.

⁶⁰ G. Łaszczycza, A. Matan, *Następstwo w prawie administracyjnym*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Kraków 2007, s. 287.

⁶¹ A. Hyżorek, *Niedopuszczalność przeniesienia decyzji administracyjnej zezwalającej na usunięcie drzewa lub krzewu wydanej na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody na rzecz innego podmiotu. Glosa aprobuująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 września 2016 r. (II OSK 3119/14)*, „OWSS” 2023, nr 2, s. 114-123.

inwestycyjno-budowlanym oznacza jednocześnie wstąpienie w prawa i obowiązki wynikające z poprzednich decyzji. W praktyce ma to spore znaczenie. Przykładowo w sytuacji przeniesienia pozwolenia na budowę na nowy podmiot, ale bez przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy organy administracji architektoniczno-budowlanej odmawiają wydania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę (art. 36a ust. 1 pr. bud.), skoro do wniosku o wydanie zamiennego pozwolenia na budowę należy dołączyć także decyzję o warunkach zabudowy (art. 36a ust. 3 w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 3 pr. bud.). Niezależnie od rozwiązań, jakie przyjmie ustawodawca z pewnością zagadnienie sukcesji prawoadministracyjnej stanowi jedno z ciekawszych, a jednocześnie mniej zbadanych zagadnień prawa administracyjnego, które ma jednocześnie ogromne znaczenie praktyczne w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego.

BIBLIOGRAFIA

Borysiak W. (red. tomu). Osajda K. (red. serii), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2023.

Burtowy M., *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022.

Gliniecki A. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2016.

Godlewski R, [w:] *Drogi publiczne. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2023, Lex/el.

Gołąb A., *4. Zezwolenie na lokalizację lub przebudowę zjazdu z drogi publicznej*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021, Lex/el.

Gruszecki K., *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, LEX/el. 2023.

Hyżorek A., *Niedopuszczalność przeniesienia decyzji administracyjnej zezwalającej na usunięcie drzewa lub krzewu wydanej na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody na rzecz innego podmiotu. Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 września 2016 r. (II OSK 3119/14)*, „OWSS” 2023, nr 2.

Izdebski H. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023.

Kidyba A., *Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2023.

Kornecka A., Kornecki J., *Drogi publiczne i wewnętrzne – zarządzanie pasem drogowym*, Warszawa 2021.

Kosicki A., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX/el. 2023.

Kosicki A., *Decyzja o warunkach zabudowy dla zjazdu drogowego a przepisy ustawy o drogach publicznych*, „Nieruchomości” 2012, nr 9.

Kosicki A., *Przeniesienie pozwolenia na budowę*, „Nieruchomości” 2011, nr 1, Legalis.

Łaszczycza G., Matan A., *Następstwo w prawie administracyjnym*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego*, red. J. Zimmermanna, Kraków 2007.

Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.

Małyśa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.

Małyśa-Sulińska K., *Przeniesienie praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia robót budowlanych na rzecz innego podmiotu*, „Casus” 2015, nr 5.

Małyśa-Sulińska K., Stec M. (red.) *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2021.

Ostrowska A., [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, LEX/el.

Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023.

Robaszewska R., *7. Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy*, [w:] *Decyzja o warunkach zabudowy*, red. R. Robaszewska, D. Kałuża, M. Płoszka, Warszawa, 2014, LEX/el.

Robaszewska R., Kałuża D., Płoszka M., *Decyzja o warunkach zabudowy*, Warszawa 2014.

Sypniewski D., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022.

Szczygłowska E., *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009.

Szewczyk M., Szewczyk E., 4.9.1.2. *W odniesieniu do praw niezbywalnych i niepodlegających dziedziczeniu*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2018, LEX/el.

Wilkowska-Kołąkowska D., [w:] *Drogi publiczne. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa, 2023, Lex/el.

Akty prawne

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.).

Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1261).

Orzecznictwo

Postanowienie NSA z 16.10.2012 r., II OW 119/12, LEX nr 1270258.

Postanowienie NSA z 16.10.2012 r., II OW 125/12, LEX nr 1270260.

Wyrok NSA z 11.01.2022 r. II OSK 6/19, CBOSA.

Wyrok NSA z 12.01.2022 r. OSK 366/19, CBOSA.

Wyrok NSA z 12.02.2014 r., II OSK 2508/12, LEX nr 1460970.

Wyrok NSA z 15.03.2022 r., II GSK 69/22, LEX nr 3333298,

Wyrok NSA z 18.06.2021 r., II OSK 35/21, LEX nr 3243541.

Wyrok NSA z 23.12.2004 r. II OSK 986/04, CBOSA.

Wyrok NSA z 24.05.2022 r. II OSK 1180/19, CBOSA.

Wyrok NSA z 27.04.2021 r., II OSK 2280/18, CBOSA.

Wyrok NSA z 29.03.2022 r., II OSK 981/21, LEX nr 3366022.

Wyrok NSA z 31.03.1999 r., II SA 188/99, CBOSA.

Wyrok NSA z 6.01.2009 r., II OSK 1722/07, ONSAiWSA 2010, nr 3, poz. 49.

- Wyrok NSA z dnia 10.02.2015 r., II OSK 696/14, Legalis nr 1248362.
- Wyrok NSA z dnia 19.01.2010 r., I OSK 748/09, Lex nr 595510.
- Wyrok NSA z dnia 29.09.2020 r., II OSK 1414/20, Legalis nr 2490150.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 24.11.2022 r., II SA/Bk 678/22, LEX nr 3447496.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.04.2021 r., II SA/Bd 997/20, LEX nr 3192804.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 6.11.2018 r., II SA/Gd 507/18, LEX nr 2580785.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28.07.2021 r., II SA/Go 462/21, LEX nr 3224107.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 17.06.2021 r., I SAB/Ke 1/21, Legalis nr 2592613.
- Wyrok WSA w Krakowie z 30.08.2023 r., III SA/Kr 482/23, LEX nr 3600784.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16.07.2019 r., III SA/Kr 321/19, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z 21.07.2022 r., II SA/Łd 134/22, LEX nr 3398132.
- Wyrok WSA w Łodzi z 7.09.2022 r., III SA/Łd 385/22, LEX nr 3405465.
- Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17.11.2010 r., III SA/Łd 504/10, Lex nr 758230.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 24.05.2017 r., II SA/Po 182/17, LEX nr 2306746.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 28.04.2023 r., III SA/Po 1120/22, LEX nr 3570296.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 28.04.2023 r., III SA/Po 1120/22, LEX nr 3570296.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 30.01.2019 r., II SA/Po 798/18, LEX nr 2626499,
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 22.01.2020 r., II SA/Rz 1259/19, LEX nr 2774937.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 24.01.2023 r., II SA/Rz 1016/22, LEX nr 3506807.
- Wyrok WSA w Szczecinie z 27.09.2018 r., II SA/Sz 435/18, LEX nr 2562256.
- Wyrok WSA w Warszawie z 1.10.2021 r., VII SA/Wa 646/21, LEX nr 3267779.
- Wyrok WSA w Warszawie z 11.01.2019 r., VII SA/Wa 1165/18, LEX nr 2618314.
- Wyrok WSA w Warszawie z 11.03.2022 r., VI SA/Wa 3079/21, LEX nr 3443568.
- Wyrok WSA w Warszawie z 19.12.2018 r., VII SA/Wa 1109/18, LEX nr 2618217.

Wyrok WSA w Warszawie z 22.05.2019 r., VII SA/Wa 2311/18, LEX nr 2699738.

Wyrok WSA w Warszawie z 25.03.2009 r., VI SA/Wa 39/09, LEX nr 650592.

Wyrok WSA w Warszawie z 26.10.2011 r., VII SA/Wa 1224/11, LEX nr 1155818.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.05.2015 r., VII SA/Wa 2396/14, Legalis nr 1321793.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6.12.2019 r., VII SA/Wa 1962/19, CBOSA.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 15.06.2023 r., III SA/Wr 412/22, LEX nr 3577005.

THE MECHANISM OF TRANSFERRING THE DECISION ON THE LOCATION OF THE ROAD EXIT OF THE THEORETICAL PRINCIPLES OF THE INSTITUTION OF LEGAL-ADMINISTRATIVE SUCCESSION

Abstract: As of June 29, 2022, the regulations governing the institution of the transfer of the decision on the location of the road exit issued on the basis of Article 29 (1) of the Law on public roads came into force. This regulation is an example of the institution of legal-administrative succession, which is one of the most theoretically momentous issues of administrative law. The research subject of the article is the analysis of the mechanism of transfer of the decision on the location of the road exit, taking into account the achievements of the jurisprudence of the administrative courts on the grounds of the regulations governing the transfer of other decisions in the field of the investment and construction process. For this purpose, the dogmatic-legal method will be used. The author will also present potential problems of the implemented regulation from the perspective of the theoretical assumptions of the institution of legal-administrative succession, as well as legislative inaccuracies on the grounds of the decision on the location of the road exit, as well as the related decision on the permission to occupy the road lane. In addition to presenting the legal problems associated with the implemented mechanism of transferring the decision on the location of the road exit, the author will make an attempt to solve them. To this end, the author will present his own analysis of whether this solution to legislative ambiguities is possible through systemic interpretation or whether a corresponding legislative change is necessary. And if it is necessary - to what extent.

Keywords: decision on the location of road exit, administrative succession, investor, permission to occupy road lane

CHARAKTER PRAWNY ZGODY MAŁŻONKA NA DOKONANIE CZYNNOŚCI PROWADZĄCEJ DO ZBYCIA, OBCIĄŻENIA LUB ODPLĄTNEGO NABYCIA NIERUCHOMOŚCI, UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO LUB PRAWA RZECZOWEGO, KTÓREGO PRZEDMIOTEM JEST BUDYNEK LUB LOKAL

Abstrakt: Celem tekstu jest przedstawienie oraz omówienie rozwiązań prawnych regulujących dokonanie czynności prowadzącej do zbycia, obciążenia lub odpłatnego nabycia nieruchomości, użytkowania wieczystego lub prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności udzielenia zgody małżonka w określonych przypadkach. Punktem wyjścia rozważań autorki jest analiza art. 37 § 1 pkt 1 oraz 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tj. Dz. U. 2020 poz. 1359), z którego to wynika konieczność uzyskania zgody drugiego małżonka przez małżonka zamierzającego dokonać samodzielnie czynności wymienionych w tych przepisach. Rozpoczynając, autorka wskazuje jakie konkretne czynności, których przedmiotem jest nieruchomość, wymagają zgody drugiego małżonka, zaznaczając przy tym istotną rolę, jaką odgrywa występujący między małżonkami ustrój majątkowy, bowiem rzeczona zgoda małżonka jest wymagana dla dokonania przez jednego z nich czynności w obrębie majątku wspólnego. Na tym tle autorka przedstawia skutki dokonania takiej czynności bez uzyskania zgody drugiego małżonka. Następnie autorka akcentuje konieczność odróżnienia czynności prowadzącej do zbycia, obciążenia lub odpłatnego nabycia nieruchomości,

* studentka, e-mail: e.konieczna777@gmail.com

użytkowania wieczystego lub prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal, która jest dokonywana w sytuacji, gdy jeden z małżonków działa jako pełnomocnik drugiego małżonka od czynności dokonywanych samodzielnie. Są to dwie odmienne sytuacje, gdyż w jednym przypadku małżonek działa samodzielnie we własnym imieniu, a w drugim działa on jako pełnomocnik drugiego małżonka, czyli w jego imieniu i to małżonek mocodawca jest stroną czynności prawnej. Przechodząc do podsumowania, autorka wskazuje zalety oraz wady konieczności uzyskania zgody małżonka na dokonanie czynności prowadzącej do zbycia, obciążenia lub odpłatnego nabycia nieruchomości, użytkowania wieczystego lub prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal, odnosząc się na tym tle do czynności, których przedmiotem są inne rzeczy, przykładowo ruchome o dużej wartości, gdzie na dokonanie czynności mającej na celu ich zbycie lub obciążenie zgoda drugiego małżonka nie jest wymagana oraz prezentuje w tym przedmiocie krytyczne stanowisko.

Słowa kluczowe: nieruchomość, obrót nieruchomościami, prawo rodzinne, zgoda małżonka, małżeńska wspólność majątkowa

WSTĘP

Rozpoczynając rozważania dotyczące charakteru prawnego zgody małżonka na dokonanie czynności prowadzącej do zbycia, obciążenia lub odpłatnego nabycia nieruchomości, użytkowania wieczystego lub prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal należy skupić się na analizie art. 37 § 1 k.r.o. Przepis ten wymienia czynności prawne, dla których skutecznego dokonania jest wymagana zgoda drugiego małżonka. We wspomnianym przepisie mowa o takich czynnościach dotyczących nieruchomości jak czynności prawne prowadzące do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia nieruchomości lub użytkowania wieczystego, jak również prowadzące do oddania nieruchomości do używania lub pobierania z niej pożytków oraz czynności prawne prowadzące do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal. Katalog czynności z art. 37 § 1 k.r.o. jest katalogiem zamkniętym, co oznacza, że zawiera wyczerpujące wskazanie czynności prawnych, które wymagają obligatoryjnej zgody małżonka¹. Czynności nieobjęte tą regulacją takiej zgody nie wymagają. Przed wprowadzeniem w art. 37 § 1 k.r.o. katalogu czynności wymagających zgody drugiego małżonka funkcjonowało określenie “czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu majątkiem wspólnym małżonków”, jednak określenie to było zbyt nieostre oraz nieprecyzyjne, co sprawiło wiele trudności

¹ K. Pietrzykowski [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa, 2023, s. 407.

interpretacyjnych w kwestii kwalifikowania poszczególnych czynności jako czynności z zakresu zarządu majątkiem wspólnym oraz co do odróżniania poszczególnych czynności zwykłego zarządu i przekraczających zakres zwykłego zarządu².

RODZAJE CZYNNOŚCI PRAWNYCH ZWIĄZANYCH Z OBROTEM NIERUCHOMOŚCIAMI, CO DO KTÓRYCH WYMAGANA JEST ZGODA DRUGIEGO MAŁŻONKA

Wprowadzenie

Regulacja z art. 37 k.r.o. zawiera wspomniany już katalog czynności prawnych, co do których wymagana jest zgoda drugiego małżonka, jednak na potrzeby niniejszego tekstu zostaną przybliżone czynności wskazane w art. 37 § 1 w punktach 1 oraz 2. Są to czynności prawne prowadzące do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia nieruchomości lub użytkowania wieczystego, jak również prowadzące do oddania nieruchomości do używania lub pobierania z niej pożytków oraz czynności prawne prowadzące do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal.

Czynności prowadzące do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia nieruchomości lub użytkowania wieczystego, jak również prowadzące do oddania nieruchomości do używania lub pobierania z niej pożytków

Analizując głębiej omawianą grupę czynności, na pierwszym miejscu należy wymienić zawarcie umowy przenoszącej prawo własności nieruchomości, bowiem zgoda drugiego małżonka wymagana jest do zbycia i odpłatnego nabycia nieruchomości. Nieruchomość jest rzeczą oznaczoną co do tożsamości, wobec czego uwzględnia się tutaj przede wszystkim umowę o podwójnym skutku zobowiązująco-rozporządzającym. Wymóg ten stosuje się także w przypadku samej umowy zobowiązującej a także rozporządzającej³. Artykuł 155 k.c. wyraża zasadę, zgodnie z którą umowa zobowiązująca do przeniesienia własności rzeczy oznaczonej co do tożsamości jednocześnie przenosi własność na nabywcę *ex lege*⁴. Zgodnie z polskim porządkiem prawnym, jeżeli nieruchomość wchodzi w skład

² Zob. *Ibidem*, s. 407.

³ Zob. *Ibidem*, s. 407.

⁴ E. Skowrońska-Bocian, M. Warciński, [w:] *Kodeks cywilny. Tom I Komentarz Art. 1-449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020, s. 575.

majątku wspólnego małżonków, dla jej zbycia niezbędne jest uzyskanie zgody drugiego małżonka. Wspomniana zgoda małżonka jest uprawnieniem o charakterze majątkowo-osobistym, co więcej, uprawnienie to jest niezbywalne. Nie została także przewidziana żadna forma, w której taka zgoda miałaby zostać udzielona, wobec czego zastosowanie znajdują regulacje ogólne, w tym przepis art. 63 § 2 k.c., co oznacza, że jeżeli do ważności czynności prawnej wymagana jest forma szczególna, oświadczenie obejmujące zgodę osoby trzeciej powinno być złożone w tej samej formie. Mając na względzie czynność przeniesienia prawa własności nieruchomości, dla której jest przewidziana forma szczególna - forma aktu notarialnego - należy przyjąć, że zgoda drugiego małżonka powinna być udzielona w tej samej formie. Nadmienić należy, że przepis art. 37 k.r.o. nie ma zastosowania do nabycia własności nieruchomości w toku egzekucji sądowej⁵. Poza przeniesieniem prawa własności nieruchomości, podobnie zgoda drugiego małżonka potrzebna jest także do obciążenia, odpłatnego nabycia własności nieruchomości lub użytkowania wieczystego gruntu. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na literalne brzmienie tejże regulacji. Zwrot "czynności prowadzące do..." ma szeroki charakter, w związku z czym regulacja ta odnosi się także do czynności, które nie prowadzą bezpośrednio do skutków określonych w ustawie, ale są czynnościami zobowiązującymi bądź wstępnymi⁶. W orzecznictwie także wskazuje się, że zgoda małżonka potrzebna jest nie tylko do dokonania czynności prawnej prowadzącej bezpośrednio do zbycia nieruchomości, ale również czynności wstępnych, a więc zawarcia umowy przedwstępnej⁷. W kwestii wymagalności zgody drugiego małżonka w przypadku zawarcia umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości można rozpatrywać dwie sytuacje. Pierwsza z nich ma miejsce, gdy umowa przedwstępna czyni zadość wymaganiom, od których zależy ważność umowy przyrzeczonej, w szczególności wymaganiom co do formy. W takim przypadku zgodnie z regulacją art. 390 § 2 k.c. druga strona może dochodzić zawarcia umowy przyrzeczonej i poniekąd zmusić małżonka, którego zgoda jest wymagana. Jest to tzw. silniejszy skutek umowy przedwstępnej. W drugiej sytuacji uregulowanej w art. 390 § 1 k.c. mamy do czynienia ze skutkiem słabszym umowy przedwstępnej. W tym przypadku zawarcie umowy przedwstępnej nie łączy się z uprawnieniem drugiej strony do żądania zawarcia umowy przyrzeczonej, a co za tym idzie nie występuje w tym przypadku konieczność uzyskania zgody

⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2007 r., III CZP 13/07, *Legalis* nr 81487.

⁶ zob. M. Bałwicka-Szczyrba [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023, s. 221-223.

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 21 lipca 2016 r., I ACa 205/16, *Legalis* nr 1508879.

drugiego małżonka. Konsekwencją nie zawarcia umowy przyrzeczonej w przypadku słabszego skutku umowy przedwstępnej jest możliwość żądania przez drugą stronę naprawienia szkody, którą poniosła przez to, że liczyła na zawarcie umowy przyrzeczonej. Strony mogą w umowie przedwstępnej odmiennie określić zakres odszkodowania. Tak więc wymóg uzyskania zgody drugiego małżonka występuje wtedy, gdy umowa przedwstępna sprzedaży nieruchomości wywołuje skutek silniejszy.

Czynności prawne prowadzące do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal

Przechodząc do kolejnej grupy czynności prawnych związanych z obrotem nieruchomościami, co do których wymagana jest zgoda drugiego małżonka należy wskazać czynności prawne prowadzące do zbycia, obciążenia, odpłatnego nabycia prawa rzeczowego, którego przedmiotem jest budynek lub lokal. W tym przypadku, sytuacja wygląda bardzo podobnie jak przy czynnościach prawnych z art. 37 § 1 pkt 1 k.r.o. Przez zwrot “czynności prowadzące do...” należy także mieć na uwadze czynności rozporządzające, a także czynności zobowiązujące oraz wstępne. Porównując regulację z art. 37 § 1 pkt 2 k.r.o. do tej zawartej w art. 37 § 1 pkt 1 k.r.o. zauważalne jest, iż nie znalazło się tam określenie “do oddania nieruchomości do używania lub pobierania z niej pożytków”. Można stąd wywnioskować, że w przypadku nieruchomości budynkowych i lokalowych zgoda drugiego małżonka potrzebna jest tylko w przypadku czynności prawnorzeczowych⁸.

Znaczenie majątkowego ustroju małżeńskiego a konieczność uzyskania zgody na dokonanie czynności z art. 37 § 1 oraz 2 k.r.o.

Niezwykle ważne jest zaakcentowanie, że regulacje prawne zawarte w art. 37 § 1 w pkt 1 oraz 2 k.r.o. znajdą zastosowanie wyłącznie wobec tych czynności, które mają za przedmiot składniki majątku wspólnego małżonków. Mowa tutaj zarówno o małżeńskiej wspólności majątkowej wynikającej z ustroju ustawowego, jak i z ustroju umownego. Jeżeli czynność prawna dokonywana jest przez małżonka w obrębie jego majątku osobistego, to w takim przypadku zgoda drugiego małżonka nie jest wymagana.

⁸ T. Mróz, *Zgoda małżonka na dokonanie czynności prawnej w ustroju majątkowej wspólności ustawowej*, Warszawa 2011, s. 131-132.

SKUTKI DOKONANIA DWUSTRONNEJ CZYNNOŚCI PRAWNEJ Z ART. 37 § 1 PKT 1 I 2 K.R.O. ORAZ JEDNOSTRONNEJ CZYNNOŚCI PRAWNEJ BEZ UZYSKANIA ZGODY DRUGIEGO MAŁŻONKA

Skutki dokonania bez zgody współmałżonka czynności prawnych związanych z obrotem nieruchomościami, co do których wymagana jest zgoda drugiego małżonka oraz jednostronnych czynności prawnych są uregulowane w paragrafach 2, 3 oraz 4 k.r.o. Zgodę drugiego małżonka na dokonanie czynności prawnej mającej za przedmiot nieruchomość lub prawo z nią związane należy traktować jako zgodę osoby trzeciej w rozumieniu art. 63 k.c. Zgoda taka może być wyrażona zarówno przed złożeniem oświadczenia przez osoby dokonywające czynności, jak i po jego złożeniu. Zgodnie z art. 37 § 2 k.r.o. ważność umowy, która została zawarta przez jednego z małżonków bez wymaganej zgody drugiego, zależy od potwierdzenia umowy przez drugiego małżonka. W świetle tej regulacji dwustronna czynność prawna dokonana bez wymaganej zgody drugiego małżonka jest czynnością prawną niezupełną (*negotium caludicans*). Oznacza to, że dokonanie takiej czynności bez wymaganej zgody współmałżonka nie powoduje jej nieważności, lecz stan bezskuteczności zawieszony. W konsekwencji w art. 37 § 3 k.r.o., przewidziano, że druga strona może wyznaczyć małżonkowi, którego zgoda jest wymagana, odpowiedni termin do potwierdzenia umowy; strona staje się wolna po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu. W przypadku niewyznaczenia terminu do potwierdzenia umowy drugi małżonek nie jest związany jakimkolwiek terminem i może dokonać potwierdzenia przez cały czas trwania wspólności ustawowej, a nawet po ustaniu wspólności, w szczególności, gdy wspólność ustanie na skutek orzeczenia rozwodu, separacji i w razie śmierci tego z małżonków, który zawarł umowę⁹. Zgodnie z orzecznictwem, w sytuacji, gdy jedno z małżonków zawarło umowę darowizny nieruchomości objętej ustawową wspólnością majątkową bez wymaganej zgody drugiego małżonka, to nie może ono skutecznie domagać się ustalenia nieważności umowy darowizny z tego tylko powodu, iż została ona zawarta bez zgody drugiego małżonka, dopóki dopuszczalne jest potwierdzenie tej umowy przez tego drugiego małżonka¹⁰.

⁹ Zob. M. Sychowicz, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2011, s. 249-250.

¹⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 1981 r., III CZP 1/81, Legalis nr 22521.

Skutkiem potwierdzenia umowy przez współmałżonka jest ustanie stanu bezskuteczności zawieszonyj umowy i uznanie jej za ważną od chwili zawarcia (*ex tunc*)¹¹. Z perspektywy drugiego małżonka, nie wyrażenie przez niego zgody na dokonanie czynności powoduje, że może on wystąpić z powództwem z art. 189 k.p.c., zgodnie z którym powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny. Wspomniane powództwo może zostać wniesione, kiedy drugi małżonek wyraził sprzeciw, upłynął termin do potwierdzenia umowy lub nastąpiła odmowa potwierdzenia¹². W przypadku jednostronnej czynności prawnej, która zostałaby dokonana przez jednego z małżonków bez wymaganej zgody drugiego, ustawodawca przewidział dużo dalej idącą sankcję, bowiem zgodnie z art. 37 § 4 k.r.o., taka czynność jest bezwzględnie nieważna od samego początku.

Na tym tle warto jednak zakreślić znaczenie ochrony dobrej wiary osób trzecich. Zgodnie z art. 38 k.r.o. jeżeli na podstawie czynności prawnej dokonanej przez jednego małżonka bez wymaganej zgody drugiego osoba trzecia nabywa prawo lub zostaje zwolniona od obowiązku, stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie osób, które w dobrej wierze dokonały czynności prawnej z osobą nieuprawnioną do rozporządzania prawem. Oznacza to, że dzięki przepisowi art. 38 k.r.o. zostają poniekąd złagodzone skutki bezwzględnej nieważności czynności prawnej dokonanej bez wymaganej zgody drugiego małżonka, wobec czego wnioskuje się, że interes współmałżonka ustępuje interesowi bezpieczeństwa obrotu oraz kontrahentów tejże czynności prawnej¹³.

CZYNNOŚĆ DOKONANA PRZEZ MAŁŻONKA JAKO STRONĘ A DZIAŁANIE W CHARAKTERZE PEŁNOMOCNIKA DRUGIEGO MAŁŻONKA

Regułą, zgodnie z którą dla skutecznego dokonania czynności prawnej dotyczącej obrotu nieruchomości wchodzącą w skład majątku wspólnego małżonków konieczne jest uzyskanie zgody drugiego małżonka, nie znajdzie zastosowania, gdy mamy do czynienia z sytuacją, w której jeden małżonek działa w imieniu drugiego. W tej sytuacji występuje on nie jako strona, a jako pełnomocnik,

¹¹ M. Sychowicz [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy Komentarz*, red. K. Piasecki, Warszawa 2011, s. 250.

¹² G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy Małżeństwo Komentarz do art. 1-61⁶*, Warszawa 2013, s. 228.

¹³ Zob. J. Ignaczewski (aktualizacja dr Olga Maria Piaskowska), [w:] *Małżeńskie prawo majątkowe Komentarz*, red. J. Ignaczewski, Warszawa 2020, s. 104.

wobec czego ma miejsce działanie w imieniu drugiego małżonka, co należy odróżnić od działania za zgodą małżonka, lecz w imieniu własnym. Stroną takiej czynności prawnej nie jest małżonek, któremu udzielono pełnomocnictwa, a małżonek mocodawca. Oznacza to, że czynność prawna prowadząca do zbycia, obciążenia albo odpłatnego nabycia nieruchomości, użytkowania wieczystego lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu realizowana w obrębie małżeńskiej wspólności majątkowej przez jednego z małżonków, może zostać dokonana w ramach udzielonej przez drugiego małżonka zgody albo pełnomocnictwa¹⁴. W przypadku zgody udzielonej przez drugiego małżonka, dokonujący czynności prawnej działa w imieniu własnym, ale ze skutkiem dla małżonka nieobecnego. Natomiast w sytuacji udzielenia pełnomocnictwa przez jednego z małżonków drugiemu na dokonanie wspomnianej czynności, to małżonek dokonujący jej, poza tym, że także działa w imieniu własnym, działa także w imieniu nieobecnego małżonka, który jest stroną dokonywanej czynności działającą przez pełnomocnika¹⁵. Rozwijając kwestie pełnomocnictwa, zgodnie z art. 99 § 1 k.c. jeżeli do ważności czynności prawnej potrzebna jest szczególna forma, pełnomocnictwo do dokonania tej czynności powinno być udzielone w tej samej formie, przy słusznym założeniu, że jest to pełnomocnictwo szczególne bądź rodzajowe. Co za tym idzie, pełnomocnictwo dla dokonania czynności mającej za przedmiot nieruchomość powinno być udzielone drugiemu małżonkowi w formie aktu notarialnego. Ponadto nabycie nieruchomości, użytkowania wieczystego oraz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, dla którego istnieje księga wieczysta wymaga wprowadzenia do niej stosownych zmian. Niezbędne jest złożenie wniosku o dokonanie wpisu celem ujawnienia informacji w księdze wieczystej. Zgodnie z art. 626² § 5 k.p.c. uprawnioną osobą do złożenia wniosku o wpis w księdze wieczystej jest właściciel nieruchomości, użytkownik wieczysty, osoba, na rzecz której wpis ma nastąpić, albo wierzyciel, jeżeli przysługuje mu prawo, które może być wpisane w księdze wieczystej. Wobec czego, jeżeli małżonek działa przez pełnomocnika, to aby wpis w księdze wieczystej był dokonany *lege artis*, pełnomocnictwo powinno obejmować poza umocowaniem do dokonania danej czynności prawnej, także umocowanie do złożenia w imieniu mocodawcy wniosku o dokonanie wpisu.

¹⁴ R. Strzelczyk, *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019, s. 454.

¹⁵ *Ibidem*, s. 454.

PODSUMOWANIE

Podsumowując, konstrukcja przewidziana w art. 37 § 1 w pkt 1 oraz 2 k.r.o. jest niewątpliwie mechanizmem spełniającym funkcję kontrolną. Czynności prawne związane z obrotem nieruchomości znajdującymi się w małżeńskiej wspólności majątkowej mają dla ustawodawcy duże znaczenie, co uzasadnia obecność wspomnianej regulacji w polskim systemie prawa rodzinnego. Analizując te unormowania należy dostrzec aprobowaną przez ustawodawcę wartość, jaką jest konieczność współdziałania małżonków w zakresie dokonywania czynności prawnych mających za przedmiot nieruchomość oraz powinność skonfrontowania woli ich dokonania z osobą drugiego małżonka, co niewątpliwie uzasadnione jest dobrem rodziny¹⁶. Ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie granic kwotowych dla dokonywanych czynności, co do których jest wymagana zgoda drugiego małżonka, a jedynie pozostał przy enumeratywnym wyliczeniu poszczególnych rodzajów tychże czynności, kładąc przy tym nacisk na przedmioty będące nieruchomościami oraz prawa z nimi związane. Z racji tego, że katalog czynności, dla dokonania których wymagana jest zgoda drugiego małżonka jest katalogiem zamkniętym, należy negatywnie spojrzeć na brak stosownych regulacji w zakresie konieczności uzyskania zgody drugiego małżonka na zbycie czy też obciążenie rzeczy ruchomej, która przedstawia znaczną wartość majątkową. Należy zauważyć, że niektóre dobra luksusowe niejednokrotnie znacznie przewyższają wartość nieruchomości, a dla dokonania czynności prawnej mającej na celu przykładowo ich zbycie zgoda drugiego małżonka nie jest wymagana. Takie rozwiązanie ze strony ustawodawcy z pewnością należy ocenić negatywnie i aby zapobiec negatywnym konsekwencjom takiego uregulowania małżonkowie zmuszeni są zawrzeć stosowną umowę majątkową małżeńską, która wyłączałaby określone przedmioty z majątku wspólnego bądź zmuszeni są ustanowić ustrój zupełnej rozdzielnności majątkowej.

BIBLIOGRAFIA

Ignaczewski J., *Małżeńskie prawo majątkowe Komentarz*, Warszawa 2020.

Jędrejak G., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy Małżeństwo Komentarz do art. 1-61⁶*, Warszawa 2013.

¹⁶ zob. M. Bałwicka-Szczyrba, [w:] *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023, s. 221.

Mróz T., *Zgoda małżonka na dokonanie czynności prawnej w ustroju majątkowej wspólności ustawowej*, Warszawa 2011.

Piasecki K., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy Komentarz*, Warszawa 2011.

Pietrzykowski K., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2023.

Pietrzykowski K., *Kodeks cywilny. Tom I Komentarz Art. 1-449¹⁰*, Warszawa 2020.

Strzelczyk R., *Prawo nieruchomości*, Warszawa 2019.

Załucki M., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2023.

Orzecnictwo

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 1981 r. III CZP 1/81, Legalis nr 22521.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 marca 2007 r., III CZP 13/07, Legalis nr 81487.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 21 lipca 2016 r., I Aca 205/16, Legalis nr 1508879.

THE LEGAL NATURE OF THE SPOUSE'S CONSENT TO PERFORM
AN ACTION LEADING TO THE SALE, ENCUMBRANCE
OR PURCHASE FOR PAYMENT OF REAL ESTATE,
PERPETUAL USUFRUCT OR PROPERTY RIGHTS RELATING
TO A BUILDING OR PREMISES

Abstract: The purpose of the paper is to present and discuss the legal solutions regulating the performance of an act leading to the sale, encumbrance or chargeable acquisition of real estate, perpetual usufruct or a right in rem, the subject of which is a building or premises, with particular emphasis on the need for the spouse's consent in certain cases. The starting point of the author's considerations is an analysis of Article 37 § 1 points 1 and 2 of the Law of February 25, 1964. - Family and Guardianship Code, which implies the necessity of obtaining the consent of the other spouse by a spouse intending to carry out independently the actions listed in this provision. To begin with, the author indicates which specific actions, the subject of which is real estate, require the consent of the other spouse, noting the important role played by the existing property regime between the spouses, as the said consent of the spouse is required for one of them to perform actions within the common property. Against this background, the author presents the consequences of performing such an act without obtaining the consent of the other spouse. Next, the author emphasizes the need to distinguish between an act leading to the sale, encumbrance or acquisition for consideration of real estate, perpetual usufruct or a right in rem, the subject of which is a building or premises, which is performed when one spouse acts as an proxy of the other, rather than independently. These are two different situations, because in one case the spouse acts independently on his own behalf, and in the other he acts as an proxy of the other spouse, that is, on his behalf, and it is the principal spouse who is a party to the legal action, as the author emphasizes. Moving on to the conclusion, the author points out the advantages and disadvantages of the need to obtain the consent of the spouse for an act leading to the sale, encumbrance or pecuniary acquisition of real estate, perpetual usufruct or a right in rem, the subject of which is a building or premises, referring against this background to acts the subject of which are other things, for example, movables of high value, where the consent of the other spouse is not required for an act aimed at their sale or encumbrance and presents a critical position on this subject.

Keywords: property, property trade, family law, spouse's consent, joint matrimonial property

OGRANICZENIE WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI ZE WZGLĘDU NA OCHRONĘ ŚRODOWISKA

Abstrakt: Artykuł skupia się na problematyce ograniczania własności nieruchomości ze względu na ochronę środowiska. Szczególny nacisk należy przy tym położyć na uwzględnieniu konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, która w samej swej istocie zakłada pewien konflikt pomiędzy prawem własności i ochroną środowiska. Publikacja rozpoczyna się od omówienia idei własności, rozumianej z jednej strony jako jedno z podstawowych praw podmiotowych przysługujących jednostce, z drugiej zaś jako naczelnny warunek prawidłowo funkcjonującej gospodarki, której system określa się jako rynkowy. W dalszej kolejności omówiono przesłanki ograniczenia prawa własności nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska. Problematyka ta ściśle wiąże się z zagadnieniami zagospodarowania przestrzennego, gdyż przestrzenne formy ochrony przyrody muszą być wprowadzone do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wpływa to na konieczność zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości i w konsekwencji stanowi zmianę jej wartości. Ostatecznie opisano odszkodowanie będące instrumentem służącym restytucji ograniczeń własności.

Słowa kluczowe: własność, ochrona środowiska, ograniczanie własności, zrównoważony rozwój, odszkodowanie

WPROWADZENIE

Ochrona środowiska stanowi jedno z głównych wyzwań stojących przed niezmiennie rozwijającą się cywilizacją, czego wyrazem mogą być uregulowania zawarte w ustawach zasadniczych poszczególnych państw, jak i w przestrzeni międzynarodowej.

Wszelkie rozważania należy zacząć od stwierdzenia, że idea ochrony zasobów środowiska narodziła się dawno temu, ale szczególną uwagę zwrócono na nią w latach 60. XIX wieku. Wydarzeniem, które zmieniło bieg historii ponad sto lat później była Konferencja Sztokholmska w 1972 r., podczas której uchwalono między innymi Deklarację Zasad Ochrony Środowiska (tzw. Deklarację Sztokholmską). Deklaracja ta stwierdza m.in., że „człowiek ma podstawowe prawo do wolności, równości i odpowiednich warunków życia w środowisku takim, które pozwalałoby na przyzwoite życie w dobrobycie. Człowiek ponosi odpowiedzialność za ochronę i poprawę środowiska naturalnego dla obecnych i przyszłych pokoleń”.

Z kolei w 1992 r. w Rio de Janeiro odbył się Szczyt Ziemi, zorganizowany pod hasłem „Środowisko i rozwój”. W ramach konferencji przyjęto dokumenty określające fundamentalne zasady w polityce społeczno-gospodarczej nakazujące uwzględniać ochronę środowiska.

Wszystkie te przedsięwzięcia świadczą o tym, że już wiele lat temu problematyka ochrony środowiska była dostrzegana i zajmowała istotną pozycję w dialogu międzynarodowym.

W Konstytucji RP z 1997 r. próżno szukać definicji pojęć „środowisko” oraz „ochrona środowiska”. Na przestrzeni lat w literaturze wykształciła się koncepcja, zgodnie z którą “w rozumieniu Konstytucji środowisko określane jest często jako „środowisko naturalne człowieka, będące przedmiotem ochrony w przepisach ochrony środowiska”¹. Legalnych definicji tych pojęć należy szukać w ustawodawstwie zwykłym, a konkretniej w ustawie Prawo ochrony środowiska. Przywołanie ustawowej definicji legalnej pojęcia „środowiska”, które jest jednym z podstawowych terminów prawa ochrony środowiska oraz pojęcia „ochrony środowiska”, jest o tyle istotne, że determinuje problematykę ochronną.

Mimo wielu sporów toczących się w doktrynie w związku z różnym rozumieniem tych pojęć, w niniejszym opracowaniu termin „środowisko” odnosić się będzie do ogółu elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchni ziemi, kopalin, wody, powietrza, krajobrazu, klimatu oraz pozostałych elementów różnorodności biologicznej, a także wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami.

Tworzenie warunków dla ochrony środowiska znajduje wyraz w przepisach rangi ustawy zasadniczej. co wywołuje określone skutki prawne². Zgodnie bowiem z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. „Nałożenie na państwo obowiązków w zakresie ochrony środowiska

¹ M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 525.

² B. Jeżyńska, E. Kruk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 24.

wiąże się z jednym z podstawowych zadań współczesnego państwa, jakim jest ochrona środowiska”³.

W wielu przypadkach, kierując się zasadą dobra ogółu, prawa jednostki podlegają daleko idącym ograniczeniom na rzecz ochrony środowiska. Jednakże ograniczenia powinny występować zawsze z zachowaniem zasady proporcjonalności i w trosce o przestrzeganie podstawowych wolności człowieka⁴.

POJĘCIE WŁASNOŚCI

Własność, będąca jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki, stanowi filar prawidłowo funkcjonującej gospodarki rynkowej. Z jednej strony jest instrumentem nadbudowy ustroju gospodarczego państwa, z drugiej zaś – podstawą obrotu gospodarczego. Konstytucja, uwzględniając oba te ujęcia, podnosi ochronę własności do rangi zasady ustrojowej.

Art. 21 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, zaś wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy dokonywane jest na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2). Jest to fundamentalna zasada poszanowania istniejącej własności, która obliguje organy państwa do udzielenia pomocy w sytuacji zagrożenia i naruszenia własności a zarazem stanowi zakaz nieuzasadnionego wywłaszczenia⁵.

W rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, prawo własności uzyskało rangę publicznego prawa podmiotowego. Intencją ustawodawcy było zapewnienie podmiotowi prawa własności możliwości stosowania wszelkich konstytucyjnych procedur służących jego ochronie oraz zaakcentowanie ewolucji oraz zmiany jakościowej polskich unormowań w sferze własnościowej⁶.

Na szczególną uwagę zasługuje art. 64 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Z przywołanego przepisu wynika, że własność podlega równej dla

³ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 245.

⁴ N. Leśniak, *Granice ingerencji w sferę praw i wolności jednostki ze względu na konstytucyjną przesłankę „ochrony środowiska”*, Wrocław 2013, s. 282.

⁵ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe. System Prawa Prywatnego*, Tom 3, Warszawa 2020, s. 487.

⁶ S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, Wrocław 2014, s. 533.

wszystkich ochronie prawnej⁷, a ograniczenia własności nie mogą naruszać istoty prawa własności. Za naruszenie istoty własności uznaje się takie ograniczenie własności, które godzi w podstawowe uprawnienia właścicielskie w taki sposób, że uniemożliwia to korzystanie z rzeczy i rozporządzanie nią⁸.

Za punkt wyjścia dla wyznaczenia zakresu konstytucyjnego pojęcia własności należy przyjąć atrybuty, jakie tradycja nadaje instytucji własności jako prawa podmiotowego⁹, a więc: „bezwzględny charakter prawa – skuteczność erga omnes, wyłączność władztwa właściciela, jego prawo do czynienia z przedmiotem dowolnego użytku, zbywalność, nieograniczoność w czasie, pierwotna elastyczność”¹⁰.

W doktrynie dominuje pogląd¹¹, zgodnie z którym art. 21 ustawy zasadniczej sformułowany został od strony powinności i obowiązków państwa, zaś art. 64 wyraża konkretne prawa podmiotowe. Tezie o czysto przedmiotowym, obiektywnym ujęciu własności przeczyć ma jednak – jak się podkreśla w literaturze¹² – umieszczenie w ust. 2 art. 21 regulacji instytucji wyłączenia, której nie sposób oderwać od sfery praw podmiotowych jednostki¹³.

Należy zauważyć, że przepis ten nie znajduje swojego odpowiednika w treści art. 64 Konstytucji. Płyne z tego wniosek, że ust. 2 art. 21 jest bezpośrednim źródłem prawa do słusznego odszkodowania w przypadku wyłączenia i w tym zakresie jest przepisem bardziej szczegółowym w porównaniu z art. 64 Konstytucji. Nie budzi jednak wątpliwości, że naruszenie norm bardziej szczegółowych wyrażonych w tym przepisie oznacza naruszenie także ogólniejszego art. 21 ust. 1¹⁴. Ochrona własności jest tym słabsza, im łatwiej dochodzi do wyłączenia i im szerszy jest zakres celów, dla których może być ono wykorzystywane, oraz im niższe odszkodowanie¹⁵.

⁷ W Konstytucji RP przyjęto standard ochrony przewidziany w EKPCz, obejmujący „każdą osobę” - nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne, jeśli nie mają charakteru państwowego. Z ochrony przewidzianej w art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 do EKPCz nie korzysta natomiast własność publiczna.

⁸ A. Wilk, *Ochrona własności nieruchomości przed immisjami w prawie polskim*, Katowice 2015, s. 27.

⁹ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, uwagi do art. 64*, Warszawa 2003, s. 8.

¹⁰ B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 17.

¹¹ Zob. B. Rakoczy, *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 147.

¹² Zob. I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk, 2002, s. 28.

¹³ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, uwagi do art. 21*, t. III, Warszawa, 2003, s. 5.

¹⁴ Tak TK w wyroku z 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217.

¹⁵ A. Stelmachowski, [w:] T. Dybowski (red.), *System prawa...*, s. 165; por. art. 21 ust. 2 Konstytucji i art. 6 ustawy 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. 2010, nr 102, poz. 651 – z późn. zm.).

Błędne jest stwierdzenie, że art. 64 Konstytucji stanowi powtórzenie art. 21 ust 1, chociażby ze względu na różnice zakresu podmiotowego wskazanych przepisów. “O ile bowiem art. 21 ust. 1 obejmuje zarówno podmioty prywatne, jak i publiczne, o tyle przepis art. 64 nie jest właściwym wzorcem kontroli w sprawach dotyczących mienia komunalnego (a tym bardziej państwowego), a może być odnoszony wyłącznie do prawa własności przysługującego osobom fizycznym i innym podmiotom prawa prywatnego”¹⁶.

Na uwagę zasługuje jednak pogląd przeciwny, który – powołując się na wykładnię systemową (art. 21 jako kontynuacja art. 20) oraz powiązanie ochrony własności z prawem dziedziczenia oraz wywłaszczeniem – odnosi art. 21 Konstytucji wyłącznie do własności prywatnej. Budzi to wątpliwości zarówno w kwestii umiejscowienia art. 21 w systematyce ustawy zasadniczej, jak również z uwagi na wątpliwości dotyczące znaczenia terminu „własność prywatna” w art. 20 Konstytucji. W tej kwestii orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie jest w pełni konsekwentne, a doktryna jest wyraźnie podzielona¹⁷.

Mimo że na gruncie k.c. próżno szukać legalnej definicji prawa własności, przepis art. 140 k.c. wyraża treść i naturę prawa własności. Wskazany przepis ujmuje definicję tego prawa w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. Przez stronę pozytywną rozumie się uprawnienia, jakie składają się na prawo własności jako prawo podmiotowe, natomiast strona negatywna własności oznacza możliwość wyłączenia przez właściciela wkraczania innych osób w sferę jego prawa. Uprawnieniu właściciela do korzystania z rzeczy i do rozporządzania rzeczą towarzyszy zatem obowiązek zaniechania ingerencji, z jednoczesnym zapewnieniem właścicielowi środków ochrony skierowanych przeciwko naruszcicielowi.

ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Od drugiej połowy XX w. zasada zrównoważonego rozwoju ma znaczący wpływ na sposób postrzegania relacji występujących między gospodarką, środowiskiem a społeczeństwem¹⁸. W tym okresie zaczęto zauważać, jak ogromny wpływ na eksploatację zasobów naturalnych mają: rozwój przemysłu, wzrost

¹⁶ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Warszawa, 2003, s. 3.

¹⁷ W kwestii wątpliwości odnośnie do jej rozumienia w Konstytucji RP por. także uwagi M. Bednarek, której zdaniem własność prywatna „obejmuje wszelką własność, łącznie z własnością państwową i komunalną, w tym własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego”; M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 192-193.

¹⁸ E. Mazur-Wierzbicka, *Ochrona środowiska a integracja europejska: doświadczenia polskie*, Warszawa 2012, s. 46.

konsumpcji, a także produkcji. Wskazywano, że wymienione zjawiska stanowią pewne zagrożenie dla środowiska. Skutkiem tych obserwacji było sporządzenie w 1969 r. raportu pt. „Człowiek i jego środowisko” przez Sekretarza Generalnego ONZ Sithu U Thanta¹⁹. Dokonano w nim charakterystyki najistotniejszych zagrożeń środowiska naturalnego o charakterze globalnym²⁰. Raport stał się w tej dziedzinie punktem zwrotnym. Ujawnił on bowiem ogólnoświatowy kryzys ekologiczny. Po ogłoszeniu wymienionego dokumentu pojawiły się liczne publikacje na temat zagrożenia ekologicznego. Tej problematyce poświęcono też wiele konferencji i sympozjów, np. Sympozjum Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ w Pradze w 1971 r. lub Konferencje Generalne UNESCO w 1970 i w 1972 r.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju pojawiło się po raz pierwszy na arenie międzynarodowej dzięki Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody, z kolei wprowadzenie go do powszechnego użycia nastąpiło z chwilą publikacji Raportu „Nasza Wspólna Przyszłość”²¹ w 1987 r. Wskazano w nim, że „zrównoważony rozwój to rozwój zgodny z potrzebami obecnych pokoleń, nie umniejszający możliwości przyszłych pokoleń do zaspokajania swoich potrzeb”²². Z jego treści dowiadujemy się, że „zrównoważony rozwój jest procesem zmian, w którym wykorzystywanie zasobów, kierunki inwestycji, orientacja rozwoju technologicznego i instytucjonalnych zmian są ze sobą zgodne w zaspokajaniu przyszłych i obecnych potrzeb”²³.

Sformułowano szereg zaleceń w celu wdrożenia nowo zdefiniowanej zasady. Wynika z nich konieczność podejmowania działań w taki sposób, aby m.in. eksploatować odnawialne zasoby przyrody w taki sposób, aby nie przekraczać tempa ich naturalnej odnowy, dokonywać takiej kalkulacji korzystania z zasobów nieodnawialnych, która pozwoli z nich korzystać do chwili powstania ich substytutów, rozsądnie rekultywować ziemię, minimalizować negatywne oddziaływanie na powietrze, wodę i inne elementy środowiska w sposób nienaruszający integralności systemu. Łatwo zauważyć, że od początku istnienia zasady zrównoważonego rozwoju, miała ona wpływ na inicjowanie konkretnych działań.

Na kształtowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju ogromny wpływ miała konferencja zainicjowana przez ONZ, która odbyła się w 1992 r.

¹⁹ *Problems of the human environment: report of the Secretary-General*, United Nations Digital Library 1969. Dostęp online: <https://digitallibrary.un.org/record/729455>.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Raport Brundtland z 1987 r. Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju pt. „Nasza wspólna przyszłość”*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

w Rio de Janeiro. Podczas „Szczytu Ziemi” przyjęto szereg regulacji mających na celu ochronę środowiska w duchu zasady zrównoważonego rozwoju²⁴.

Przywołane wydarzenia świadczą o tym, że już wiele lat temu problematyka ochrony środowiska była dostrzegana i zajmowała kluczowe miejsce w przestrzeni międzynarodowej, co w rezultacie przyczyniło się do zdefiniowania zasady zrównoważonego rozwoju.

W polskim porządku prawnym zasadę zrównoważonego rozwoju statuuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 5. Obecnie uznawana jest ona za najważniejszą zasadę prawa ochrony środowiska²⁵.

Prof. B. Rakoczy wskazuje, że niedopuszczalne jest ograniczanie zrównoważonego rozwoju jedynie do problematyki ochrony środowiska, choć tendencja polskiej legislacji w tym zakresie wskazuje na redukcję przedmiotowej zasady właśnie do aspektów stricte prawno-środowiskowych²⁶.

Prof. B. Banaszak, zauważa, że zasada ta oznacza „konieczność znajdowania takich rozwiązań technicznych, organizacyjnych, prawnych itp. sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu, czy szerzej, cywilizacyjnemu, które pozwolą chronić środowisko naturalne”²⁷.

Akty prawne o randze ustawowej również zawierają legalną definicję „zrównoważonego rozwoju”. Zgodnie z art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska, jest to „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”²⁸.

Definicja ta określa rozwój jako „specyficzny rozwój społeczno-gospodarczy, z określonym celem i o oznaczonym charakterze. Jego celem jest zagwarantowanie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb przez ludzi. Wskazuje to na całkowicie antropocentryczny charakter zrównoważonego rozwoju”²⁹.

²⁴ Podczas „Szczytu Ziemi” przyjęto m.in. Deklarację w sprawie środowiska i rozwoju, w której zapisano 27 zasad ogólnych korzystania ze środowiska naturalnego. Zaakceptowano także Agendę 21 – programowy dokument zawierający konkretne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju w skali globalnej.

²⁵ Z. Bukowski, *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim*, [w:] *Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005, s. 39.

²⁶ B. Rakoczy, *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 150.

²⁷ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 74.

²⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150).

²⁹ J. Jendrośka, *Leksykon prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2012, s. 193.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione definicje, należy wywnioskować, iż istota zasady zrównoważonego rozwoju tkwi w integrowaniu sfery gospodarczej i działań społecznych z podstawowymi wymaganiami ochrony środowiska. Stan środowiska, zaspokajanie potrzeb i jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń są ze sobą ściśle powiązane.

Konstytucja RP, ustawa Prawo ochrony środowiska i prawo międzynarodowe nakładają na władze publiczne obowiązek działania w taki sposób, aby nie naruszać zasady zrównoważonego rozwoju.

Rozpatrując kwestię ograniczenia prawa własności ze względu na ochronę środowiska, należy myśleć o realizacji potrzeb społeczeństwa rozumianego globalnie. B. Rakoczy celnie przyjął, że nie jest bowiem możliwe realizowanie zadań zrównoważonego rozwoju, jeśli akcent położony jest na wymiar indywidualny, a w następnej kolejności na aspekt ogólnoludzki. Dopiero przemiany ogólnospołeczne prowadzą do zmian w wymiarze indywidualnym³⁰.

OGRANICZENIA TREŚCI I ZAKRESU OCHRONY PRAWA WŁASNOŚCI

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślał, że prawo własności nie jest prawem absolutnym, nie podlegającym żadnym ograniczeniom. Wprost przeciwnie – „bez względu na model ustrojowy państwa, charakter polityki prowadzonej przez państwo czy tradycje respektowania wolności i praw człowieka – dominująca część prawa dotyczy różnego rodzaju interwencji państwa w sferę szeroko pojmowanego prawa własności”³¹. W związku z tym „ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności nie sprowadza się [...] do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane”³².

Podstawę ograniczeń prawa własności zawiera już sama Konstytucja. TK w wyroku z dnia 28 maja 1991 r., K 1/91 stwierdził, że „pojmowanie prawa własności jako prawa absolutnego do rzeczy mogłoby się obrócić (...) w wielu wypadkach przeciwko samym właścicielom, jako że korzystanie z rzeczy w sposób nieograniczony prowadziłyby do naruszenia interesów innych właścicieli,

³⁰ B. Rakoczy, *Ograniczenie...*, *op. cit.*, s. 152.

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r. K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102. .

³² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r. P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

a w konsekwencji do nie dających się pogodzić konfliktów. Co więcej, w ocenie Trybunału, przy rozpatrywaniu kwestii ograniczeń prawa własności należy brać pod uwagę szereg innych zasad konstytucyjnych, takich jak: zasada sprawiedliwości społecznej i zasada demokratycznego państwa prawnego.

Reguły i przesłanki dopuszczalnych ingerencji w sferę prawa własności wyznaczają art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji. Należą do nich: wymóg podstawy ustawowej dla takich ingerencji (przesłanka formalna wynikająca z art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3), zakaz naruszania istoty prawa własności, zakreślający maksymalną granicę ingerencji (art. 31 ust. 3 oraz 64 ust. 3) oraz przesłanki materialne, a więc tego rodzaju wartości, których ochrona usprawiedliwiać może ingerencję w sferę prawa własności (art. 31 ust. 3).

Nie należy również zapominać o konieczności zbadania każdego przypadku ustawowego ograniczenia prawa własności pod kątem naruszenia zasady proporcjonalności³³, czyli koniecznością zachowania odpowiedniej proporcji pomiędzy środkiem, jakim jest ograniczenie danego prawa lub wolności, a celem, rozumianym jako szeroko pojęty interes publiczny³⁴. Ocena każdego konkretnego unormowania ingerującego w prawo własności musi być przy tym dokonana na tle wszystkich ograniczeń już istniejących. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 maja 2006 r. Sygn. akt K 33/05 „zwrócił uwagę, że jednym z podstawowych składników prawa własności jest możliwość pobierania pożytków, które co prawda ustawodawca może ograniczać, a w skrajnych wypadkach nawet przejściowo wykluczać, to jednak jeśli ustawodawca stawia właściciela w sytuacji, w której jego własność musi mu przynosić straty, a zarazem nakłada nań obowiązki publicznoprawne, to można mówić o ograniczeniu, które narusza „istotę prawa własności”³⁵.

Podobnie art. 1 PD nr 1 do EKPCz dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z własności (wyjątek od ogólnej zasady poszanowania własności) dla realizacji interesu ogólnego lub dla zapewnienia uiszczania podatków, innych należności i grzywien pod warunkiem, że mają precyzyjną podstawę w prawie krajowym oraz stanowią konieczny środek dla uregulowania sposobu korzystania

³³ Zasada proporcjonalności wiąże ustawodawcę nie tylko wtedy, gdy ustanawia on ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw, lecz także wtedy, gdy nakłada obowiązki na podmioty znajdujące się pod jego władzą. Ustawodawca postępuje w zgodzie z zasadą proporcjonalności, gdy spośród możliwych środków działania wybiera możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być one zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż to jest niezbędne wobec założonego i usprawiedliwionego konstytucyjnie celu (K 24/03).

³⁴ J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa, 2008, s. 12.

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2006 r. K 33/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 57.

z własności. Przy uwzględnieniu tych zastrzeżeń państwom, w świetle orzecznictwa ETPCz, przysługuje szeroki margines swobody w zakresie regulacji korzystania z własności³⁶.

Przy zachowaniu wskazanych wyżej wymogów dopuszczalne są tylko takie ograniczenia własności, które dotyczą jedynie treści i zakresu ochrony prawa własności i nie pozbawiają właściciela atrybutów posiadania i rozporządzania przedmiotem własności, a dotyczą jedynie samego korzystania z niego. Są to w szczególności przepisy zakazujące właścicielowi określonego sposobu wykonywania własności bądź nakazujące powstrzymywanie się od określonych działań lub znoszenie określonych działań innych podmiotów. Większość ograniczeń prawa własności ma charakter publicznoprawny i wynika z prawa administracyjnego.

Analiza dopuszczalności ograniczeń prawa własności z punktu widzenia art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP możliwa jest jednak tylko pod warunkiem, że takie ograniczenie istotnie miało miejsce. W orzecznictwie TK podkreśla się, że „nie każde oddziaływanie ustawodawcy na sytuację majątkową jednostki jest równoznaczne z ingerowaniem w sferę prawa własności”.

PRZESŁANKI OGRANICZENIA PRAWA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI ZE WZGLĘDU NA OCHRONĘ ŚRODOWISKA

Ochrona środowiska jest jedną z przesłanek ograniczenia prawa własności zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczeniem własności, które rysuje się w tym kontekście najwyraźniej, jest ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska, uregulowane w art. 130 p.o.ś. Przepis ten przewiduje trzy rodzaje ograniczeń, które mogą nastąpić przez:

– poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, – ustalenie warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów ustawy - Prawo wodne, – wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją.

Ochrona poszczególnych form ochrony przyrody przyczynia się do powstania największej ilości ograniczeń w zakresie prawa do korzystania z nieruchomości. Do form ochrony przyrody, w związku z którymi przewidziano możliwość ograniczenia prawa do korzystania z nieruchomości można zaliczyć: parki

³⁶ S. Jarosz-Żukowska, *Właściwość Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dawnych aktów nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych oraz nowego ustawodawstwa restytucyjnego – sprawy polskie*, Biblioteka Cyfrowa, s. 198.

narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Zdaniem J. Sommera, problematyka form szczególnej ochrony przyrody wiąże się ściśle z zagadnieniami zagospodarowania przestrzennego w tym szczególnie sensie, że przestrzenne formy ochrony przyrody muszą być wprowadzone do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zazwyczaj wiąże się to z koniecznością zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości, a tym samym w istocie stanowi zmianę jej wartości³⁷.

Zarówno w zakresie ochrony obszarowej, indywidualnej, jak i gatunkowej mogą występować ograniczenia prawa własności, przy czym ten katalog nie wyłącza ograniczeń wprowadzonych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ograniczenie takie wynikać może z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który obejmuje tereny podlegające ochronie ze względu na środowisko czy zasoby wodne. Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości może również nastąpić w drodze decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.

Nie należy zapominać, że ochrona środowiska powinna stanowić jedną z nadrzędnych wartości w procesie planowania przestrzennego. B. Rakoczy podkreśla, że problematyka zagospodarowania przestrzennego ogranicza prawo używania rzeczy. Właściciel ma bowiem możliwość tylko w takim zakresie korzystać ze swojej nieruchomości, w jakim przewidziane to jest w regulacji ustawowej, względnie w akcie prawa miejscowego.

Ustanowione na mocy art. 135 p.o.ś. obszary ograniczonego użytkowania są kolejnym rodzajem ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Mimo braku definicji ustawowej, w doktrynie przyjęło się, że są to „obszary objęte ograniczeniami w sposobie korzystania z nieruchomości, wprowadzonymi w drodze przepisów prawa miejscowego ze względu na wymagania ochrony zasobów środowiska”³⁸.

K. Gruszecki stwierdza, że: „Obszar ograniczonego użytkowania jest instytucją mającą na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania określonych obiektów. Co do zasady, jest wyznaczany dla obszaru, na którym doszło do przekroczenia określonych norm. Organem właściwym do podjęcia uchwały w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania jest sejmik województwa

³⁷ J. Sommer, *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 7.

³⁸ J. Rotko, *Komentarz do ustawy – Prawo ochrony środowiska – ochrona zasobów środowiska*, tyt. II, Wrocław 2002, s. 144.

(w zakresie spraw wskazanych w art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672) - dalej p.o.ś.) bądź rada powiatu (w zakresie spraw wskazanych w art. 135 ust. 3 p.o.ś.)³⁹”.

Art. 135 p.o.ś. przewiduje trzy sytuacje, których zaistnienie nakłada na właściwe organy obowiązek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Pierwsza, gdy z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania na środowisko, czy z analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu. Druga obejmuje konieczność utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, gdy wynika to z oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na budowie lub przebudowie drogi, linii kolejowej lub lotniska użytku publicznego, przeprowadzanej w ramach postępowania w przedmiocie określenia uwarunkowań środowiskowych realizacji przedsięwzięcia - obszar ograniczonego użytkowania w tym przypadku tworzy się na podstawie analizy porealizacyjnej. W trzecim przypadku, obszar ograniczonego użytkowania tworzy się dla instalacji wymagających pozwoleń zintegrowanych innych niż wymienione w art. 135 ust. 1 p.o.ś., dla których pozwolenie na budowę zostało wydane przed dniem 1 października 2001 r., a których użytkowanie rozpoczęło się nie później niż do dnia 30 czerwca 2003 r., jeżeli nie zostały dotrzymane dopuszczalne poziomy hałasu poza terenem zakładu⁴⁰.

ODSZKODOWANIE JAKO INSTRUMENT SŁUŻĄCY REKOMPENSACIE ZA OGRANICZENIA WŁASNOŚCI

Problematyka rekompensaty za ograniczenie własności nieruchomości ze względu na ochronę środowiska została uregulowana w dziale IX ustawy Prawo ochrony środowiska.

Ustawodawca w ust. 1 i 2 art. 129 p.o.ś. stanowi, że: „1. Jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. 2. W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać

³⁹ K. Gruszecki, *Utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania*, 2017, LEX/el.

⁴⁰ *Ibidem*.

odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości⁴¹.

Adresatem uprawnienia do ubiegania się o wykup nieruchomości lub zapłatę odszkodowania jest właściciel nieruchomości. Natomiast w art. 129 ust. 3 p.o.ś. uprawnienia te rozszerzono również na użytkowników wieczystych nieruchomości w zakresie możliwości domagania się wykupu nieruchomości lub zapłaty odszkodowania oraz na podmioty, którym przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości. W literaturze podkreśla się, że do tej grupy mogą być zaliczeni użytkownicy nieruchomości oraz osoby posiadające prawa do dożywocia, w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez art. 910 § 2 k.c.⁴².

Przesłanką roszczenia odszkodowawczego przewidzianego w art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie jest zbycie nieruchomości, a odszkodowanie nie jest ograniczone do rzeczywistej straty, obowiązuje bowiem zasada pełnej odpowiedzialności odszkodowawczej za wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości (art. 361 § 2 k.c.)⁴³. Podmiotom będącym właścicielami nieruchomości na obszarze ograniczonego użytkowania przysługuje więc odszkodowanie za szkodę pojmowaną szeroko, z uwagi na konieczność znoszenia przez te podmioty większych niż inne podmioty uciążliwości związanych z oddziaływaniem na środowisko⁴⁴.

Przepis art. 129 ust. 2 p.o.ś. jako szkodę podlegającą naprawieniu wyróżnia także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z sytuacji, gdy jej właściciel musiałby znosić dopuszczalne na tym obszarze immisje. Jednakże często zdarza się, że skarżącym zarzuca się, iż nie wykazali związku między ograniczeniami wprowadzonymi w obszarze ograniczonego użytkowania a zmniejszeniem wartości nieruchomości, która jest na przykład zabudowana lokalem mieszkalnym i nadal może służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Natomiast hałas pozostaje tylko i wyłącznie w związku funkcjonalnym z wprowadzeniem strefy ograniczonego użytkowania i zjawisko hałasu nie daje podstawy do kompensacji szkody, bo roszczenie odszkodowawcze przewidziane w art. 129 ust. 2 p.o.ś. jest związane z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w rozumieniu faktycznym i prawnym⁴⁵.

⁴¹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

⁴² E. Janeczko, *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, „Rejent” 2002, nr 11, s. 61 i n.).

⁴³ Wyrok SN z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, LEX nr 503415.

⁴⁴ B. Rakoczy, *Glosa do wyroku SN z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08*, „PPOŚ” 2010, nr 2, s. 161.

⁴⁵ Z. Duniewska, M. Stahl, *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, 2013, LEX/el.

W orzecznictwie wskazuje się, że „Odszkodowanie z art. 129 p.o.ś. ma na celu tylko i wyłącznie rekompensatę ograniczeń korzystania z nieruchomości, znajdujących się w bezpośrednim związku przyczynowym z wejściem w życie obszaru ograniczonego użytkowania. Z tej przyczyny sąd rozpoznający daną sprawę musi każdorazowo przyjąć taki punkt odniesienia w celu wyliczenia należnego odszkodowania, jaki w najmniejszym stopniu będzie pozostawał pod wpływem innych czynników mogących wpłynąć na fluktuację cen nieruchomości. Okoliczności te oceniane są często z wykorzystaniem opinii biegłego”⁴⁶.

Roszczenia formułowane na podstawie art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. podlegają poważnym ograniczeniom. Według postanowień art. 129 ust. 4 p.o.ś. można wystąpić z nimi w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia lub aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Po upływie tego okresu roszczenia ulegają przedawnieniu i podmiot zobowiązany może się z nich wywiązać na zasadach realizacji zobowiązania naturalnego, ale nie można w stosunku do niego zastosować przymusu prawnego.

W praktyce występuje wiele przeszkód w realizacji roszczeń wobec administracji publicznej za naruszenie przepisów prawa ochrony środowiska, ponieważ ustawodawca nie przewiduje konsekwencji po stronie organu za naruszenie przepisów.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, aby procedury i formalności związane z udzielaniem zezwoleń były przejrzyste (w tym również tych wydawanych na podstawie przepisów z dziedziny prawa ochrony środowiska), muszą być podawane do wiadomości publicznej z wyprzedzeniem i gwarantować wnioskodawcom, że ich wnioski będą rozpatrzone w sposób obiektywny i bezstronny⁴⁷.

Należy stwierdzić, że jakkolwiek wprowadzono przepisy dyrektywy 2006/123/WE do polskiego porządku prawnego wprost, to nie zapewniono tym przepisom efektywności, tzn. przepisy te nie są stosowane przez polskie organy administracji. Do realizacji tego celu niezbędne jest wypracowanie odpowiednich mechanizmów, w tym wyznaczenia obszaru usług pożytku publicznego i form

⁴⁶ Wyrok SN z 16.07.2021 r., I CSK 17/21, LEX nr 3232635.

⁴⁷ Co więcej, w ust. 2 art. 13 dyrektywy 2006/123/WE prawodawca stanowi, że procedury i formalności związane z udzielaniem zezwoleń nie mają charakteru zniechęcającego usługodawców do prowadzenia działalności, nie są nadmiernie skomplikowane ani nie opóźniają świadczenia usług. Przede wszystkim jednak procedury i formalności związane z udzielaniem zezwoleń zapewniają, że wnioski zostaną rozpatrzone możliwie najszybciej, a w każdym razie w rozsądnym terminie, który jest ustalany i podawany z wyprzedzeniem do publicznej wiadomości.

prawnych ich realizacji. W prawie krajowym brak definicji pojęcia “interesu ogólnego”, przy czym przy formułowaniu jej konieczna jest odpowiedź na pytanie, czy wypracowana na gruncie wspólnotowym stanowi dostateczną podstawę do jednoznacznego ustalenia tego terminu w naszym porządku prawnym⁴⁸.

Warto dodać, że obowiązujące przepisy w dziedzinie świadczenia usług użyteczności publicznej są ustanawiane przez orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości i wykładnię Komisji Europejskiej w odniesieniu do indywidualnych przypadków, co powoduje brak wystarczającej przejrzystości prawnej⁴⁹. Jednocześnie ustawodawca wyłączył możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

PODSUMOWANIE

Zasada zrównoważonego rozwoju odgrywa istotną rolę w sprawach z zakresu ochrony środowiska, w których można przyjąć domniemanie istnienia konfliktu pomiędzy ochroną środowiska z jednej strony a innymi wartościami z drugiej. Wymaga ona od organu stosującego prawo najpierw uświadomienia sobie takiego konfliktu, a następnie jego identyfikacji i konkretyzacji. W dalszej kolejności organ winien dążyć do takiego rozstrzygnięcia, które pozwoliłoby urzeczywistnić skonfliktowane wartości. Dopiero w przypadku obiektywnej niemożności urzeczywistniania obu wartości organ ma obowiązek opowiedzieć się za jedną z nich i uzasadnić swoje rozstrzygnięcie.

Należy przy tym pamiętać, że ochrona własności nie jest bezwzględna – często doznaje ograniczeń, w tym także w zakresie ochrony środowiska. Przy realizacji prawa własności należy uwzględnić jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie oraz zakres dopuszczalnych ograniczeń ustawowych.

B. Rakoczy trafnie podkreśla, że ograniczenie prawa własności ze względu na ochronę środowiska spełnia przesłankę konieczności, bowiem ustawodawca wprowadza tylko regulacje konieczne ze względu na ochronę środowiska.

⁴⁸ “Omawiane pojęcia wypracowane na gruncie wspólnotowym nie mogą stanowić dostatecznych podstaw do jednoznacznych ustaleń tych terminów w rozwiązaniach prawnych stosowanych w państwach członkowskich. Na wykładnię tych pojęć w państwach członkowskich mają wpływ rozliczne czynniki zewnętrzne, społeczne, polityczne, gospodarcze, ale równocześnie konkretyzuje je sytuacja, do której w danym momencie terminy: „usługa interesu ogólnego” oraz „usługa świadczona w ogólnym interesie gospodarczym” są odnoszone.”; J. Blicharz, *Problem implementacji Dyrektywy Usługowej UE w odniesieniu do organizacji trzeciego sektora w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, nr LXXIX.

⁴⁹ *Ibidem*.

Jego zdaniem, nie ma innego sposobu ochrony środowiska, jeśli nie poprzez ingerencję w prawo własności⁵⁰.

BIBLIOGRAFIA

Adamczyk M., *Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych na podstawie przepisów działu IX ustawy - Prawo ochrony środowiska*, „PPP” 2021, nr 11.

B. Rakoczy, *Glosa do wyroku SN z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08*, „PPOŚ” 2010, nr 2.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.

Bar M., Jędróska J., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław, 2005.

Bednarek M., *Mienie. Komentarz do art. 44-55 k.c.*, Kraków 1997.

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

Blicharz J., *Problem implementacji Dyrektywy Usługowej UE w odniesieniu do organizacji trzeciego sektora w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2009, nr LXXIX.

Bukowski Z., *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005.

Bukowski Z., *Pojęcie zrównoważonego rozwoju w prawie polskim*, [w:] *Zrównoważony rozwój od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005.

Duniewska Z., Stahl M., *Odpowiedzialność administracji i w administracji*, LEX/el 2013.

Dybowski T., *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 r.*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania, Księga pamiątkowa ku czci Prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996.

Garlicki L., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa, 2003.

Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, [w:] *System Prawa Prywatnego*. Tom 3, Warszawa 2020.

⁵⁰ B. Rakoczy, *Ograniczanie...*, *op. cit.*, s. 316.

- Gruszecki K., *Utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania*, 2017, LEX/el. .
- Janeczko E., *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, „Rejent” 2002, nr11.
- Jarosz-Żukowska S., *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, Wrocław, 2014.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Warszawa 2003.
- Jarosz-Żukowska S., *Właściwość Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dawnych aktów nacjonalizacyjnych i wywłaszczeniowych oraz nowego ustawodawstwa restytucyjnego – sprawy polskie*, Biblioteka Cyfrowa.
- Jeżyńska B., Kruk E., *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016.
- Krystek J., *Odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w procedurze oceny oddziaływania na obszar Natura 2000*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2023, nr 59.
- Leśniak N., *Granice ingerencji w sferę praw i wolności jednostki ze względu na konstytucyjną przesłankę „ochrony środowiska”*, Wrocław 2013.
- Mazur-Wierzbicka E., *Ochrona środowiska a integracja europejska: doświadczenia polskie*, Warszawa 2012.
- Nakielska I., *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002.
- Paczuski R., *Zrównoważony rozwój w prawie i polityce ochrony środowiska UE oraz jako zadanie państwa polskiego w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, „Zeszyty Naukowe WSHE - Ochrona Środowiska” 2000, t. VI.
- Rakoczy B., *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006.
- Rotko J., *Komentarz do ustawy – Prawo ochrony środowiska – ochrona zasobów środowiska*, tyt. II, Wrocław 2002.
- Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego, księga druga: Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 2005.
- Sommer J., *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 7.
- Słupecki L., *Mitologia skandynawska w epoce wikingów*, Kraków 2003.

Wilk A., *Ochrona własności nieruchomości przed immisjami w prawie polskim*, Uniwersytet Śląski 2015.

Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa, 2008.

Łabno A., *Iberyjska droga do demokracji. Studium prawnokonstytucyjne*, Warszawa 1996.

Akty prawne

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. 2010, nr 102, poz. 651 – z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok SN z 16.07.2021 r., I CSK 17/21, LEX nr 3232635.

Wyrok SN z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, LEX nr 503415.

Wyrok TK z 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12.01.1999 r., P. 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2., LEX nr 36155.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28.05.1991 r., K 1/91, LEX nr 25374.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r. P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2006 r. K 33/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 57.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 r. K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20.03.2008 r., II SA/GI 348/07, LEX nr 487250.

OWNERSHIP RESTRICTION FOR THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT

Abstract: The article deals with the issues of ownership reduction for the protection of the environment. Special focus is placed on taking into consideration the constitutional principle of sustainable development, which presupposes a certain conflict between the ownership and environmental protection. The publication commences with a discussion of the idea of property, perceived, on the one hand, as one of the basic subjective rights vested in an individual, and, on the other hand, as the main condition for a properly functioning market-based economy. Subsequently, the premises for the ownership restriction in connection with the protection of environmental resources are described. The issue is closely related to the spatial development, as spatial forms of nature protection must be introduced into local spatial development plans. This affects the need to change the previous use of the property and consequently constitutes a change in its value. Ultimately, compensation is described as an instrument for the restitution of property restrictions.

Keywords: ownership, property, environmental protection, limiting ownership, sustainable development, compensation

SKUTKI PRAWNE ODWOŁANIA DAROWIZNY WYKONANEJ, KTÓREJ PRZEDMIOTEM JEST NIERUCHOMOŚĆ

Abstrakt: W niniejszym tekście poruszony został problem skutków prawnych odwołania przez darczyńcę wykonanej darowizny, której przedmiotem jest nieruchomości. Oprócz tego poruszona została problematyka przesłanek odwołania darowizny wykonanej oraz chwili wystąpienia skutku oświadczenia (ex tunc czy ex nunc). W ramach publikacji dokonana została analiza poglądów orzecznictwa i doktryny dotyczących charakteru i skutków prawnych oświadczenia o odwołaniu darowizny wykonanej, której przedmiotem jest nieruchomości. Kwestia skutków prawnych oświadczenia o odwołaniu darowizny wykonanej stanowiła przedmiot sporu w orzecznictwie. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 października 1963 r. sygn. III CO 51/63 opowiedział się za zasadnością twierdzenia o prawnorzeczowym skutku oświadczenia o odwołaniu darowizny wykonanej, której przedmiotem jest nieruchomości. W uzasadnieniu wskazano, że jeżeli darczyńca, mając do tego podstawy, odwołał darowiznę, to stał się ponownie właścicielem darowanej uprzednio nieruchomości. Przedstawiony wyżej pogląd nie znajduje odzwierciedlenia w nowszym orzecznictwie. Bowiem już w uchwale składu siedmiu sędziów Izby Cywilnej SN z dnia 7 stycznia 1967 r. sygn. III CZP 32/66 Sąd Najwyższy wskazał wywołanie przez takie oświadczenie skutku jedynie obligacyjnego. Po stronie dotychczasowego obdarowanego powstaje obowiązek zwrotnego przeniesienia własności na darczyńcę w drodze umowy rozporządzającej.

Słowa kluczowe: umowa darowizny, odwołanie darowizny wykonanej, darowizna nieruchomości,

* student, e-mail: milosz.wrobel0803@outlook.com.

WSTĘP

Problematyka skutków prawnych odwołania darowizny wykonanej, stanowiła temat szerokiej dyskusji przedstawicieli doktryny oraz judykatury, co finalnie doprowadziło do wykształcenia się spójnej linii orzeczniczej dotyczącej skutków wywieranych przez to oświadczenie. W niniejszej pracy przedstawiony został ogólny zarys instytucji prawa prywatnego, jaką jest darowizna oraz reprezentowanych w doktrynie i orzecznictwie poglądów dotyczących skutków prawnych jej odwołania przez darczyńcę z powodu rażącej niewdzięczności obdarowanego.

DAROWIZNA W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

W polskim porządku prawnym darowizna uregulowana została jako umowa obligacyjna, kauzalna, konsensualna, jednostronnie zobowiązująca i pod tytułem darmym (*causa donandi*)¹. Zgodnie z art. 888 § 1 k.c., na mocy umowy darowizny darczyńca zobowiązuje się do bezpłatnego świadczenia na rzecz obdarowanego kosztem swojego majątku. Przepis ten jednocześnie wyraża *essentialia negotii* umowy darowizny. Jej istotą, jako czynności prawnej nieodpłatnej, jest brak istnienia po stronie obdarowanego ekwiwalentu w postaci świadczenia wzajemnego.

Przepis artykułu 890 § 1 k.c. nakłada na darczyńcę obowiązek złożenia oświadczenia woli w formie aktu notarialnego, przy czym, zgodnie ze zdaniem drugim tego przepisu, umowa darowizny zawarta bez tej formy staje się ważna, jeżeli przyrzeczone świadczenie zostało spełnione. Regulacja ta nie znajdzie zastosowania w przypadku, gdy przedmiotem darowizny jest nieruchomości, ponieważ zgodnie z art. 158 k.c., zarówno umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości, jak i wykonująca ją umowa rozporządzająca, powinny zostać zawarte w formie aktu notarialnego.

Rygiem formy aktu notarialnego ustawodawca obarczył jedynie oświadczenie darczyńcy. Oświadczenie obdarowanego o przyjęciu darowizny może zostać złożone w formie dowolnej, również w sposób dorozumiany, chyba że przepis szczególny zastrzega formę szczególną (np. art. 158 k.c.)².

¹ Por. A. Janas, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczególna (art. 765–921/16)*, red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018, art. 888. teza 1, Lex/el.

² K. Mularski (w:) M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom III. Komentarz. Art. 627–1088*, Warszawa 2022, do art. 890 k.c., nb. 2.

POJĘCIE WYKONANIA DAROWIZNY

Z racji konsensualnego charakteru umowy darowizny, dochodzi ona do skutku w momencie złożenia przez strony zgodnych oświadczeń woli w odpowiedniej formie, chyba że ustawa wymaga przeniesienia posiadania rzeczy (art. 155 § 2 k.c.). Do umowy darowizny zastosowanie znajduje zasada podwójnego skutku, jeżeli strony nie postanowią inaczej albo dokonania odrębnej czynności zobowiązującej oraz rozporządzającej wymaga ustawa³. O wykonaniu darowizny możemy mówić tylko wówczas, gdy dopełnione zostały wszystkie czynności faktyczne i prawne niezbędne do spełnienia świadczenia głównego w całości⁴.

ODWOŁANIE DAROWIZNY Z POWODU RAŻĄCEJ NIEWDZIĘCZNOŚCI OBDAROWANEGO

Spełnienie przez darczyńcę na rzecz obdarowanego nieodpłatnego świadczenia powoduje powstanie pomiędzy nimi szczególnego stosunku etycznego, który wyróżnia się istnieniem moralnego obowiązku wdzięczności obdarowanego wobec darczyńcy⁵. Działanie przez darczyńcę w akcie hojności, nieodpłatność przysporzenia obdarowanego kosztem majątku darczyńcy oraz istnienie wspomnianego już moralnego obowiązku wdzięczności obdarowanego, uzasadniają zapewnienie darczyńcy szczególnej ochrony na wypadek negatywnie ocenianego etycznie zachowania obdarowanego, godzącego w osobę darczyńcy. Ochrona przed niegodnym zachowaniem obdarowanego realizowana jest poprzez przyznanie darczyńcy uprawnienia do odwołania darowizny, które regulowane jest przepisem art. 898 § 1 k.c. Przytoczony przepis stanowi podstawę do odwołania darowizny przez darczyńcę, nawet już wykonanej, jeżeli obdarowany dopuścił się wobec niego rażącej niewdzięczności. Uprawnienie do odwołania darowizny z powodu rażącej niewdzięczności dotyczy zarówno darowizny wykonanej, jak i niewykonanej, co wynika wyraźnie z literalnego brzmienia przepisu art. 898 § 1 k.c. (świadczy o tym zastosowanie sformułowania „nawet już wykonaną”) oraz z wnioskania *a fortiori* (*a maiori ad minus*), bowiem skoro ustawodawca przyznał darczyńcy uprawnienie do odwołania darowizny wykonanej z powodu rażącej niewdzięczności wprost, zasadne jest przejęcie istnienia takiego

³ A. Janas, *op. cit.*, art. 888 teza 7.

⁴ B. Lanckoroński, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Osajda (red. serii), W. Borysiak (red. tomu), Warszawa 2023 art. 896 pkt 1, Legalis/el.

⁵ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 13 stycznia 2022 r., I ACa 5115/20 Legalis nr 2682398.

uprawnienia również wobec darowizny jeszcze niewykonanej⁶. Zasadność powyższego wniosku również popiera fakt występowania większego ryzyka dla bezpieczeństwa obrotu prawnego w przypadku odwołania darowizny wykonanej niż niewykonanej, której przedmiot dalej pozostaje w posiadaniu darczyńcy.

Zbliżona regulacja istniała również w kodeksie zobowiązań z 1933 r.⁷ Zgodnie z art. 366 KZ, *Darczyńca może odwołać darowiznę, nawet już wykonaną, jeżeli obdarowany dopuścił się względem niego rażącej niewdzięczności, zwłaszcza przez popełnienie czynu, stanowiącego przestępstwo albo ciężkie naruszenie obowiązków rodzinnych*. Nietrudno zauważyć podobieństwo pomiędzy art. 366 KZ, a art. 898 k.c., natomiast różnicą jest wskazanie przez ustawodawcę zachowań stanowiących przejaw rażącej niewdzięczności w przypadku kodeksu zobowiązań, którymi są: ciężkie przestępstwo oraz ciężkie naruszenie obowiązków rodzinnych. Katalog określony w art. 366 KZ nie ma charakteru zamkniętego, co wyraźnie wynika z literalnego brzmienia tego przepisu.

Powyższe uprawnienie przyznane darczyńcy występuje również na gruncie ustawodawstwa innych państw europejskich. W niemieckim systemie prawnym, uregulowane zostało ono na mocy art. 530 BGB⁸, zgodnie z którym, darczyńca może odwołać darowiznę, jeżeli obdarowany dopuścił się wobec niego rażącej niewdzięczności⁹. Zbliżona regulacja występuje również w kodeksie austriackim, jednak tam, w przepisie art. 948 ABGB¹⁰, ustawodawca zdecydował się dokonać taksatywnego wyliczenia zachowań będących przejawem rażącej niewdzięczności, a tym samym powodujących po stronie darczyńcy powstanie uprawnienia do odwołania darowizny¹¹. W ustawodawstwie francuskim również przyznane zostało darczyńcy uprawnienie do odwołania darowizny w przypadku rażącej niewdzięczności obdarowanego. Ustawodawca określił tam jednocześnie katalog czynów stanowiących jej przejaw, przy czym we francuskiej nauce prawa podkreśla się, że wymienione przez ustawodawcę zachowania, aby uprawniały darczyńcę do odwołania darowizny, muszą dodatkowo występować w odpowiednio ciężkiej postaci¹².

⁶ por. A. Janas *op. cit.*, art. 898. teza 1.

⁷ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. Kodeks zobowiązań (Dz. U. 1933 nr 82 poz. 598).

⁸ Niemiecki kodeks cywilny (*Bürgerliches Gesetzbuch*).

⁹ S. Solarzski, *Odwołanie darowizny*, Warszawa 2020, s. 124.

¹⁰ Austriacki kodeks cywilny (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*).

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

POJĘCIE RAŻĄCEJ NIEWDZIĘCZNOŚCI

Polski ustawodawca w art. 898 k.c. w żaden sposób nie określił kryteriów, jakie spełniać powinno dane zachowanie obdarowanego, aby można je było zakwalifikować jako przejaw rażącej niewdzięczności. Próżno również szukać, wzorem ustawodawstwa austriackiego czy francuskiego, jakiegokolwiek katalogu zachowań uznawanych za jej przejaw. Rażąca niewdzięczność stanowi klauzulę generalną, której znaczenia nie można odtworzyć w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego. Zgodnie z poglądem wyrażonym w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2021 r., *O rażącej niewdzięczności świadczy tylko takie działanie lub zaniechanie obdarowanego, które jest skierowane bezpośrednio lub pośrednio przeciwko darczyńcy oraz, oceniając rzecz rozsądnie, pozostaje wysoce niewłaściwe i krzywdzące darczyńcę. Chodzi w każdym wypadku o czyny szczególnie naganne punktu widzenia norm prawnych i moralnych*¹³. W innych orzeczeniach wskazuje się, że zachowanie darczyńcy, aby mogło być uznane za przejaw rażącej niewdzięczności, musi być skierowane przeciw darczyńcy świadomie, w nieprzyjaznym zamiarze oraz być ukierunkowane na wyrządzenie krzywdy lub szkody, przez co wykluczone jest uznanie za przejaw rażącej niewdzięczności zachowania obdarowanego, które jest nieumyślne i niezamierzone¹⁴. Z reguły również wyklucza się uznanie za przejawy rażącej niewdzięczności obdarowanego zachowań skierowanych wobec osoby trzeciej, chyba że zostały podjęte z zamiarem pokrzywdzenia darczyńcy¹⁵.

Jak można wywnioskować na podstawie przytoczonych orzeczeń, zachowanie obdarowanego, aby stanowiło przejaw rażącej niewdzięczności, musi stanowić czyn o kwalifikowanym stopniu naganności moralnej. Wobec tego, nie stanowi podstawy do odwołania darowizny brak wyrażania wdzięczności przez obdarowanego czy jego zachowanie będące przejawem zwykłej niewdzięczności¹⁶. Znamionem rażącej niewdzięczności nie wypełnia również wystąpienie pomiędzy darczyńcą a obdarowanym zwykłego konfliktu rodzinnego¹⁷. Przy ocenie zachowania obdarowanego z perspektywy wypełniania moralnego obowiązku wdzięczności nie można nie uwzględnić wzajemnych relacji stron oraz postępowania

¹³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2021 r., I CSKP 68/21, Legalis nr 2667608.

¹⁴ Por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2020 r., II CSK 353/20, Legalis nr 2504933.

¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2012 r., V CSK 179/11, Legalis nr 490968.

¹⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 18 listopada 2021 r., I ACa 386/20, Legalis nr 2654211.

¹⁷ *Ibidem*, również Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2014 r., I CSK 556/13, Legalis nr 1157393.

samego darczyńcy, a także kontekstu sytuacyjnego¹⁸. Możliwe jest wystąpienie sytuacji, w której, ze względu na naganne zachowanie darczyńcy wobec obdarowanego, obowiązek wdzięczności ograniczony będzie do absolutnego minimum¹⁹. Za przejaw rażącej niewdzięczności nie można uznać dysponowania przedmiotem darowizny przez obdarowanego w sposób niezgodny z oczekiwaniami darczyńcy²⁰. Obdarowany może korzystać swobodnie z przedmiotu darowizny, bez obawy, że takie postępowanie będzie uznane za przejaw rażącej niewdzięczności w rozumieniu art. 898 § 1 k.c.²¹

USTAWOWE WYŁĄCZENIA UPRAWNIENIA DO ODWOŁANIA DAROWIZNY

Opisywane powyżej uprawnienie darczyńcy do odwołania darowizny nie jest jednak bezwzględne. Ustawodawca wskazał sytuacje, w których darczyńca pozbawiony jest możliwości odwołania darowizny z powodu rażącej niewdzięczności. W artykule 899 § 1 k.c. ustawodawca wprost wyłącza możliwość odwołania darowizny z powodu niewdzięczności, jeżeli darczyńca przebaczył obdarowanemu. Co więcej, zgodnie ze zdaniem drugim przytoczonego przepisu, możliwe jest dokonanie skutecznego przebaczenia przez darczyńcę, który w chwili jego dokonywania nie miał zdolności do czynności prawnych, jeżeli przebacząc, działał z dostatecznym rozeznaniem. Ustawodawca nie określił formy, w jakiej akt przebaczenia ma zostać wyrażony. W doktrynie akt przebaczenia, o którym mowa w art. 899 § 1 k.c. uznaje się za modelowy przykład czynności podobnej do czynności prawnych²².

Kolejne wyłączenie uprawnienia do odwołania darowizny sformułowane zostało przepisem art. 902 k.c., zgodnie z którym przepisy o odwołaniu darowizny nie znajdują zastosowania w sytuacji, gdy darowizna czyni zadość obowiązkowi wynikającemu z zasad współżycia społecznego.

Uprawnienie do odwołania darowizny wygasa również z mocy prawa wraz z upływem terminu określonego w art. 899 § 3 k.c., który wynosi

¹⁸ Por. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2022 r., V ACa 574/21 Legalis nr 2790962.

¹⁹ Por. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2017 r., II CSK 871/16, Legalis nr 1713657, gdzie w rozpatrywanej sprawie darczyńca dopuszczał się znęcania nad obdarowaną.

²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2005 r., II CK 265/05 Legalis nr 73718.

²¹ *Ibidem*.

²² K. Mularski *op. cit.* art. 899 k.c. nb. 1.

rok od dnia, kiedy uprawniony do skorzystania z tego uprawnienia dowiedział się o niewdzięczności obdarowanego.

FORMA OŚWIADCZENIA O ODWOŁANIU DAROWIZNY

Oświadczenie o odwołaniu darowizny, zgodnie z art. 900 k.c., powinno zostać złożone obdarowanemu na piśmie. Przepis ten nie zastrzega dla wspomnianego oświadczenia rygoru nieważności. Wobec tego, jeżeli oświadczenie to zostanie złożone w innej formie również wywołuje skutki prawne, gdyż forma pisemna została zastrzeżona *ad probationem* (art. 73 § 1 k.c. w zw. z art. 74 § 1 k.c.).

SKUTKI PRAWNE ODWOŁANIA DAROWIZNY WYKONANEJ

Obecnie, zarówno w doktrynie oraz w orzecznictwie, za dominujący należy uznać pogląd o wyłącznie obligacyjnym skutku odwołania darowizny wykonanej, jednak judykatura nie zawsze przejawiała w tej materii jednomyślność. W uchwale Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 października 1963 r.²³, stwierdzono, że *Jeżeli po przeniesieniu własności nieruchomości z darczyńcy na obdarowanego darczyńca - mając do tego podstawy - odwołał darowiznę, stał się on z powrotem właścicielem nieruchomości z chwilą, w której oświadczenie odwołania darowizny doszło do wiadomości obdarowanego w taki sposób, że mógł on o tym oświadczeniu powziąć wiadomości. W przytoczonej uchwale Sąd Najwyższy wyraźnie opowiedział się za przyjęciem poglądu o prawnorzecowym skutku odwołania darowizny. We wspomnianym orzeczeniu wskazano również, że niweczący dla przeniesienia własności skutek złożenia oświadczenia o odwołaniu darowizny wystąpi zarówno w przypadku umowy o podwójnym skutku, jak również umowy wyłącznie rozporządzającej, gdyż taka nie jest samoistną czynnością prawną, lecz składnikiem umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości²⁴.*

Pogląd ten został poddany krytyce w Uchwale Składu Siedmiu Sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1967 r.²⁵, w której to Sąd Najwyższy w sposób jednoznaczny wypowiedział się za przyjęciem poglądu o wyłącznie obligacyjnym skutku oświadczenia o odwołaniu darowizny wykonanej. W omawianej uchwale Sąd Najwyższy uznał, że odwołanie, które jest

²³ Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 października 1963 r., III CO 51/63 Legalis nr 109779.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1967 r., III CZP 32/66 Legalis nr 12921.

jednostronnym oświadczeniem pochodzącym od osoby niebędącej w chwili jego składania właścicielem nieruchomości, nie przenosi prawa własności na darczyńcę. Brak jest bowiem przepisu, który łączyłby z jednostronną czynnością prawną jaką jest odwołanie darowizny skutek rzeczowy, nawet jeśli odwołania darowizny dokonano w formie aktu notarialnego²⁶. Sąd Najwyższy w przedmiotowej uchwale uzasadnia wyłącznie obligacyjny skutek odwołania darowizny poprzez istnienie przepisu art. 898 § 2, który odsyła do przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu. Zdaniem Sądu Najwyższego, przyjęta w art. 898 § 2 konstrukcja, która wiąże odwołanie darowizny z bezpodstawnym wzbogaceniem, wyłącza możliwość wystąpienia skutku rzeczowego²⁷. W orzeczeniach zapadłych po omawianej uchwale, Sąd Najwyższy jednoznacznie przychylił się do poglądu o wyłącznie obligacyjnym skutku odwołania darowizny²⁸.

W doktrynie, zwolennicy poglądu o prawnorzeczowych skutkach odwołania darowizny argumentowali jego zasadność m.in. podobieństwem odwołania darowizny do odstąpienia od umowy czy upadkiem kauzy, którego następstwem jest nieważność przeniesienia własności²⁹.

Zwolennicy zobowiązaniowego skutku odwołania darowizny wskazują, że następczy upadek kauzy nie powoduje zniweczenia skutku rozporządzającego umowy darowizny, ponieważ wykonanie darowizny prowadzi do wygaśnięcia zobowiązania, stąd upadek kauzy nie może prowadzić do zniweczenia skutku rzeczowego tej umowy, skoro wygasła ona wraz z chwilą wykonania³⁰. Przyjmuje się ponadto, że odwołanie darowizny powoduje odpadnięcie podstawy prawnej świadczenia (*conditio causa finita*), które to staje się wówczas świadczeniem nienależnym³¹. Również jako argument popierający pogląd o zobowiązaniowym skutku odwołania darowizny, wskazuje się przepis art. 898 § 2 k.c., na mocy którego zwrot przedmiotu darowizny powinien nastąpić stosownie do przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu. Regulacja ta byłaby zbędna, gdyby na mocy oświadczenia o odwołaniu darowizny dochodziło do przejścia własności na darczyńcę.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Np. Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1969 r., III CZP 133/68 *Legalis* nr 13847; Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1979 r., III CZP 151/79 *Legalis* nr 21673; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 października 1997 r., I CKN 471/97 *Legalis* nr 46197.

²⁹ S. Solarski *op. cit.*, s. 234, 235 i przytoczone przez autora publikacje.

³⁰ *Ibidem*, s. 236.

³¹ K. Mularski *op. cit.*, art. 898 k.c. nb. 42.

Wówczas byłby on uprawniony do dochodzenia wydania przedmiotu darowizny przy pomocy roszczenia windykacyjnego³².

Zgodnie z dominującym stanowiskiem doktryny, odwołanie darowizny wywołuje skutek jedynie na przyszłość (*ex nunc*)³³. Można natomiast spotkać pogląd odmienny, zgodnie z którym przyjęcie skutku *ex nunc* prowadziłoby do sprzeczności, ponieważ obdarowany traktowany jest jak bezpodstawnie wzbogacony, który powinien liczyć się z obowiązkiem zwrotu, nie od chwili złożenia przez darczyńcę oświadczenia o odwołaniu darowizny, a od chwili zaistnienia zdarzenia uzasadniającego odwołanie darowizny³⁴.

SPOSÓB I FORMA PRZENIESIENIA PRAWA WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI NA DARCYŃCĘ PO ODWOŁANIU DAROWIZNY WYKONANEJ

Zgodnie zatem z przeważającym obecnie poglądem na temat skutków prawnych odwołania darowizny wykonanej, przyjmując należy, że oświadczenie to nie wywołuje skutku rzeczowego³⁵. Zwrot przedmiotu darowizny następuje, zgodnie z art. 898 §2 k.c., według przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu. Darczyńca więc, zgodnie z art. 405 k.c., może domagać się zwrotu świadczenia w naturze, a jeżeli jest to niemożliwe, zwrotu jego wartości. Obdarowany, od chwili zdarzenia uzasadniającego odwołanie darowizny, ponosi odpowiedzialność za jej przedmiot na równi z bezpodstawnie wzbogaconym, który powinien liczyć się z obowiązkiem zwrotu, co wynika bezpośrednio z przepisu art. 898 § 2 k.c.. Jeżeli obdarowany rozporządził przedmiotem darowizny nieodpłatnie na rzecz osoby trzeciej, osoba ta będzie zobowiązana do zwrotu przedmiotu darowizny lub uzyskanych w zamian korzyści. Obowiązek ten, co do zasady, dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy obdarowany dokonał nieodpłatnego rozporządzenia na rzecz osoby trzeciej już po odwołaniu darowizny³⁶. Obowiązek zwrotu nie powstanie,

³² B. Lanckoroński *op. cit.*, art. 898 k.c. pkt 10.

³³ np. A. Janas, *op. cit.* do art. 898 k.c. teza 18; M. Bączyk, L. Stecki, [w:] *Prawo zobowiązań - część szczegółowa. System Prawa Prywatnego. Tom 7*, red. J. Rajski, Warszawa 2018, rozdział VI, nb. 144, Legalis/el.

³⁴ K. Mularski, *op. cit.* art. 898 nb. 41.

³⁵ Tak m.in.: M. Bączyk, L. Stecki, [w:] *Prawo zobowiązań - część szczegółowa. System Prawa Prywatnego. Tom 7*, red. J. Rajski, Warszawa 2018, rozdział VI, nb. 144, Legalis/el.; A. Janas, *op. cit.* art. 898 teza 18; M. Załucki, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Załucki, Warszawa 2023, art. 898 k.c. nb. 10, Legalis/el.

³⁶ B. Lanckoroński, *op. cit.*, art. 898 pkt 12.

gdy obdarowany zużył lub utracił przedmiot darowizny przed okazaniem darczyńcy rażącej niewdzięczności³⁷.

W przypadku odwołania darowizny, której przedmiotem jest nieruchomości, obdarowany zobowiązany jest do zwrotnego przeniesienia własności na darczyńcę poprzez umowę zawartą w formie aktu notarialnego. Jeżeli natomiast obdarowany będzie uchylał się od obowiązku zawarcia wspomnianej umowy, darczyńca może wystąpić z powództwem opartym na przepisie art. 64 k.c. w zw. z art. 1047 k.p.c., domagając się, aby sąd zobowiązał obdarowanego do zawarcia umowy przenoszącej własność przedmiotu darowizny. W przypadku wydania takiego orzeczenia, darczyńca zobowiązany będzie do złożenia swojego oświadczenia woli w formie aktu notarialnego. Dopiero wówczas dojdzie do przeniesienia własności nieruchomości na darczyńcę.

Możliwe jest również wytoczenie powództwa o zawarcie umowy przenoszącej własność w sposób analogiczny do sytuacji regulowanej art. 390 § 2 k.c., która to norma, zdaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale z dnia 7 stycznia 1967 r., może mieć zastosowanie do sytuacji podobnych *ze względu na charakter prawa wymagającego ochrony*³⁸. Fakt wniesienia powództwa pozwala przyjąć sądowi na podstawie art. 64 k.c., że na powódzie również ciąży obowiązek złożenia oświadczenia woli niezbędnego do wywarcia skutku przez umowę, której zawarcia żąda w pozwie, a ponadto, poprzez wniesienie pozwu, wyraża wolę zawarcia tej umowy³⁹. Wówczas, zgodnie z poglądem wyrażonym w przytoczonym judykacie⁴⁰, orzeczenie uwzględniające powództwo o zawarcie umowy zastępuje oświadczenia obydwu stron. W sentencji wyroku powinna zostać wskazana cała treść umowy, co stanowi w omawianym przypadku *conditio sine qua non* skutecznego przejścia prawa własności na darczyńcę. Do przeniesienia własności dochodzi w momencie uprawomocnienia się orzeczenia⁴¹.

W przypadku orzeczenia, o którym mowa w akapicie poprzedzającym, podstawą do dokonania wpisu w księdze wieczystej obejmującego zmianę właściciela nieruchomości, będzie wspomniane orzeczenie opatrzone klauzulą prawomocności⁴². Natomiast w sytuacji, gdy wyrok sądu zastępuje jedynie oświadczenie woli obdarowanego, podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej stanowić

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Uchwała Składu Sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1967 r., III CZP 32/66 Legalis nr 12921.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Podobnie Ł. Konieczny, A. Maziarz, *Umowa darowizny jako podstawa wpisu do księgi wieczystej*, Warszawa 2011, s. 86.

⁴¹ *Ibidem*, s. 88.

⁴² *Ibidem*, s. 89.

będzie to orzeczenie oraz oświadczenie darczyńcy o przyjęciu przedmiotu darowizny złożone w formie aktu notarialnego⁴³.

WNIOSKI

Należy zdecydowanie przyznać zasadność dominującego obecnie w doktrynie oraz orzecznictwie poglądu o wyłącznie obligacyjnym skutku oświadczenia o odwołaniu darowizny. Takie rozwiązanie pozwala na zachowanie pewności oraz bezpieczeństwa obrotu nie pozbawiając jednocześnie darczyńcy ochrony w przypadku nagannego moralnie postępowania obdarowanego.

BIBLIOGRAFIA

Bączyk M., Stecki L., [w:] *Prawo zobowiązań - część szczegółowa. System Prawa Prywatnego*. Tom 7, red. J. Rajski, Warszawa 2018, Legalis/el.

Janas A., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom V. Zobowiązania. Część szczególna (art. 765–921[16])*, red. Fras M., Habdas M., Warszawa 2018, Lex.

Konieczny Ł., Maziarz A., *Umowa darowizny jako podstawa wpisu do księgi wieczystej*, Wydanie 1. Warszawa 2011.

Lanckoroński B., [w:] Osajda K. (red. serii), Borysiak W. (red. tomu), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wyd. 31, Warszawa 2023, Legalis.

Mularski K., [w:] Gutowski M. (red.), *Kodeks cywilny. Tom III. Komentarz. Art. 627–1088*, Wyd. 3, Warszawa 2022, Legalis.

Solarski S., *Odwołanie darowizny*, Warszawa 2020.

Załucki M., [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wyd. 3, Warszawa 2023 Legalis.

Akty prawne

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 października 1933 r. Kodeks zobowiązań (Dz. U. 1933 nr 82 poz. 598).

Orzecznictwo

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 października 1997 r. sygn. I CKN 471/97 Legalis nr 46197.

⁴³ *Ibidem*, s. 89.

Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 17 października 1963 r. sygn. III CO 51/63 Legalis nr 109779.

Uchwała Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 1969 sygn. III CZP 133/68 Legalis nr 13847.

Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1979 r. sygn. III CZP 15/79 Legalis nr 21673.

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1967 r. sygn. III CZP 32/66 Legalis nr 12921.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 13 stycznia 2022 r. I ACa 5115/20 Legalis nr 2682398.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 18 listopada 2021 r. sygn. I ACa 386/20, Legalis nr 2654211.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2022 r. sygn. V ACa 574/21 Legalis nr 2790962.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2017 r. sygn. II CSK 871/16, Legalis nr 1713657.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 czerwca 2021 r. sygn. I CSKP 68/21, Legalis nr 2667608.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 2005 r. sygn. II CK 265/05 Legalis nr 73718.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2012 r. sygn. V CSK 179/11, Legalis nr 490968.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2020 sygn. II CSK 353/20, Legalis nr 2504933.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2014 r. sygn. I CSK 556/13, Legalis nr 1157393.

LEGAL EFFECTS OF REVOKING AN EXECUTED DEED OF DONATION, OF WHICH THE SUBJECT IS REAL ESTATE

Abstract: This text will discuss the issue of legal consequences of cancellation by the donor an executed donation, the subject of which is real estate. Besides, the prerequisites for revoking an executed donation and the moment when an effect of the declaration occurs (*ex tunc* or *ex nunc*) will also be discussed. The publication will analyze the views of the jurisprudence and doctrine on the nature and legal effects of a declaration of revocation an executed donation, which has real estate as its subject. The issue of the legal effects of the statement on revocation of an executed donation has been the subject of dispute in case law. The Supreme Court of the Republic of Poland, in its resolution of October 17, 1963, case no. III CO 51/63, supported the validity of the claim that the declaration on revocation of an executed donation has effects in terms of property law. The justification pointed out that if the donor, having reasons to do that, revoked the donation, he became again the owner of the previously donated property. The approach presented above is not reflected in more recent case law. In fact, already in the resolution of the seven-judge panel of the Civil Chamber of the Supreme Court of January 7, 1967, ref. III CZP 32/66, the Supreme Court pointed out the effect of such a declaration is only obligating. On the side of the previous beneficiary, there arises an obligation to transfer the property back to the donor by means of a dispositive agreement.

Keywords: donation agreement, revocation of a made donation, donation of real estate,

SOŁTYSIŃSKI KAWECKI & SZŁĘZAK - GŁÓWNY PARTNER



Kancelaria prawna Sołtysiński Kaweck i Szł z ak doradza polskim i zagranicznym klientom w krajowych i międzynarodowych przedsięwzięciach gospodarczych oraz rozwiązywaniu sporów. Działając nieprzerwanie od 1991 r. jako niezależna polska firma, zdobyła jedną z czołowych pozycji na rynku usług prawnych. Stale współpracuje z największymi kancelariami międzynarodowymi, co pozwala na obsługę prawną złożonych transakcji prowadzonych równoległe w kilku jurysdykcjach.

Zespół SK&S to blisko 180 prawników. Partnerzy i prawnicy kancelarii działają w wielu międzynarodowych organizacjach zawodowych i stowarzyszeniach, takich jak World Law Group, Energy Law Group, International Bar Association, European Employment Lawyers Association, Global Advertising Lawyers Alliance, EuroITCounsel, International Trademark Association oraz TRACE.

Od wielu lat SK&S i poszczególni prawnicy zajmują najwyższe miejsca w Polsce oraz w rankingach publikowanych przez międzynarodowe wydawnictwa prawnicze, takie jak Chambers & Partners, The Legal 500, IFLR1000. Kancelaria jest uznawana za wiodącą na rynku usług prawnych w Polsce m.in. w obszarach: prawa handlowego, fuzji i przejęć, postępowań sądowych i arbitrażu, bankowości i finansów, prawa antymonopolowego, własności intelektualnej, rynków kapitałowych, prawa podatkowego i prawa pracy.

JGA DORADZTWO PRAWNE I PODATKOWE- PARTNER



Zespół JGA to złożona ze specjalistów grupa zapewniająca interdyscyplinarną obsługę w zakresie prawa, podatków, księgowości i kadr. JGA od ponad 20 lat wykorzystuje swój potencjał we wsparciu przedsiębiorstw oraz osób prywatnych. Do specjalizacji firm zaliczają się m.in:

- prawo ochrony zdrowia,
- prawo nieruchomości,
- restrukturyzacje i upadłość,
- M&A,
- reorganizacja i planowanie podatkowe.

Dzięki wszechstronności i doświadczeniu zespołu JGA, partnerzy biznesowi mają pewność, że znajdują w jednym miejscu odpowiedzialnych doradców dla wielu zróżnicowanych obszarów. Zdobyte na przestrzeni lat zaufanie owocuje stałym wzrostem i rozwojem, a co za tym idzie przyznanymi tytułami przez redakcję Rzeczpospolitej dla: Największej Kancelarii na Śląsku w 2023 roku oraz Największej Firmy Doradztwa Podatkowego na Śląsku w 2024 roku.

„Ogólnopolska Konferencja Prawa Nieruchomości – współczesne dylematy oraz perspektywy”

Podczas „Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawo Nieruchomości – współczesne dylematy oraz perspektywy” JGA reprezentowała Anna Lamch, która wraz z Aleksandrą Śliwą z TDJ Legal Morawiec sp.k. zaprezentowała referat pt. „Postanowienia umowy deweloperskiej odnoszące się do odbioru budynku lub lokalu oraz znaczenie prospektu informacyjnego”. W ramach wystąpienia prelegentki podzieliły się swoimi doświadczeniami oraz wiedzą z zakresu prawa nieruchomości. Ważnym punktem referatu było omówienie najnowszych zmian w ustawie deweloperskiej. Anna Lamch w trakcie wystąpienia poruszyła zwłaszcza kwestię istotności wady lokalu, w tym podmiotu, który dokonuje kwalifikacji wady jako istotnej oraz konsekwencji, jakie wiążą się z takim zakwalifikowaniem wady lokalu. Przedstawione zostały również przykłady z piśmiennictwa i orzecznictwa odnoszące się do pojęcia wady istotnej w kontekście wad lokalu. Podczas wystąpienia omówiono także zagadnienie rzeczoznawcy majątkowego w zakresie procedury odbioru lokalu oraz charakteru sporządzanej przez niego opinii, a także przysługujących mu w ramach wspomnianej procedury kompetencji.

TDJ LEGAL MORAWIEC SP. K. I TDJ ESTATE- PARTNER



**TDJ
Legal**



**TDJ
Estate**

TDJ Legal Morawiec sp. k. to kancelaria prawna, którą tworzy kilkudziesięcioosobowy zespół radców prawnych, doradców podatkowych i prawników. TDJ Legal Morawiec sp. k. wspiera spółki z grupy kapitałowej TDJ, która działa w różnorodnych branżach, takich jak nieruchomości, finanse, branża energetyczna, maszynowa i venture capital. Zespół kancelarii składa się z wysoko wykwalifikowanych specjalistów, którzy zapewniają kompleksową obsługę prawną, dostosowaną do potrzeb spółek z Grupy TDJ, z różnych sektorów gospodarki.

TDJ Estate to inwestor, którego realizacje zlokalizowane są m.in. na terenie Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii. To właśnie tutaj, w Katowicach, powstało Osiedle Franciszkańskie i Franciszkańskie Południe dedykowane osobom, które szukają mieszkania w spokojnej, zielonej okolicy, jaką jest Ligota. W ramach tego projektu zrealizowaliśmy ok. 1300 mieszkań. TDJ Estate aktualnie prowadzi kilka projektów mieszkaniowych na Śląsku, m.in. Pierwszą Dzielnicę przy Strefie Kultury, Dobrynow, a także Sarnie Osiedle w Bielsku-Białej. Aby budować coraz więcej wyjątkowych miejsc na mapie Polski, wyszliśmy poza granice województwa. W ten sposób tworzy osiedla służące wygodnemu mieszkaniu, wypoczynkowi i nawiązywaniu relacji sąsiedzkich. Każdy projektów posiada otwarty charakter z miejscem na przestrzeń wspólną i zielone zagospodarowanie terenu.

„Ogólnopolska Konferencja Prawa Nieruchomości –
współczesne dylematy oraz perspektywy”

Podczas „Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej Prawo Nieruchomości – współczesne dylematy oraz perspektywy” TDJ Legal Morawiec sp.k., którą reprezentowała r. pr. Aleksandra Śliwa wspólnie z kancelarią JGA reprezentowaną przez Annę Lamch, wygłosiły wykład dotyczący zmian w przepisach ustawy regulującej przedsięwzięcia deweloperskie. Aleksandra Śliwa omówiła zmiany w przepisach dotyczące uszczegółowienia i rozbudowania dokumentu prospektu informacyjnego oraz podzieliła się doświadczeniami deweloperów z grupy TDJ Estate – jednego z obszarów, którego obsługę prawną świadczy TDJ Legal Morawiec sp.k.

Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Prawo nieruchomości – współczesne dylematy oraz perspektywy” odbyła się 12 maja 2023 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Konferencja została zorganizowana przez działające na Wydziale Koło Naukowe Prawa Nieruchomości, którego opiekunami są dr Agata Kozioł oraz dr hab. Jacek Zrałek. Konferencja została objęta patronatem honorowym Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego dr hab. Witolda Kurowskiego, prof. UŚ. Ponadto konferencja uzyskała patronat Izby Notarialnej w Katowicach. Partnerem głównym konferencji była Kancelaria Sołtysiński Kawecki & Szlęzak. Ponadto partnerami konferencji byli JGA Doradztwo Prawne i Podatkowe oraz TDJ Legal.

MONOGRAFIA POWSTAŁA Z INICJATYWY:

KOŁO NAUKOWE PRAWA NIERUCHOMOŚCI UŚ



KANCELARIA SOŁTYSIŃSKI KAWECKI & SZLĘZAK
– PARTNER GŁÓWNY



JGA DORADZTWO PRAWNE I PODATKOWE – PARTNER



TDJ LEGAL & TDJ ESTATE – PARTNER



ISBN: 978-83-67959-55-1