CASUS

KRAJOWA REPREZENTACJA SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH

KWARTALNIK JESIEŃ 2019 NR 94 EGZ. BEZPŁATNY ISSN 1427-2385

Szanowni Państwo,

przed 23 laty, inaugurując pierwszy numer „Casusa", zwracałam się do Państwa ze słowami: „To wielka radość móc uczcić drugą rocznicę uchwalenia przez Sejm RP ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych kwartalnikiem, który będzie odzwierciedlać ich życie, a zarazem prezentować idee i inicjatywy środowisk z nim związanych".

W tym pierwszym słowie wstępnym przedstawiałam skład osobowy Zespołu powołanego przez Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej śp. prof. dr. hab. Michała Kuleszę, którego zadaniem było przygotowanie projektu naszej ustawy. Na czele został postawiony prof. dr hab. Dariusz Kijowski, Prezes Kolegium białostockiego, a w przygotowaniu projektu bezpośrednio uczestniczyli – przy wsparciu ekspertów – profesorowie prawa: Wojciech Chróścielewski, Zbigniew Kmieciak, Robert Sawuła, Iwona Skrzydło-Niżnik, Jan Paweł Tarno, a także Lucyna Dzierżyńska-Bryl, Grażyna Zalas oraz dr Andrzej Grysiński.

Do współpracy przy tworzeniu tak ważnego aktu prawnego, który miał zagwarantować Kolegiom niezależność organizacyjno-finansową od organów samorządu terytorialnego, a zarazem usankcjonować wypracowany w okresie czterech lat quasi-sądowy, kolegialny charakter orzekania, została zaproszona Krajowa Reprezentacja Kolegiów Odwoławczych.

Na początku lat 90. należałam do Rady ds. Samorządu Terytorialnego przy Prezydencie RP Lechu Wałęsie, opiniującej projekty ustaw dotyczących samorządu terytorialnego i szeroko rozumianej administracji publicznej, wśród których projekt naszej ustawy miał dla mnie znaczenie priorytetowe. Dzisiaj, po 25 latach od przyjęcia ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, z nieukrywaną satysfakcją konstatuję, że Kolegia odegrały pierwszoplanową rolę w rozwoju samorządu terytorialnego w naszym państwie, stając się trwałym gwarantem praworządności w relacjach administracji publicznej z obywatelem.

Przez niemalże trzy dekady gwarantują one dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w naszym państwie, wnosząc nieoceniony wkład w budowanie demokratycznego państwa prawa. Są cenione zarówno przez obywateli, dla których stanowią rodzaj parasola ochronnego w ich relacjach z organami władzy samorządowej, jak i najwybitniejszych polskich administratywistów, co częstokroć podkreślano podczas konferencji i w licznych publikacjach naukowych.

Nasze środowisko bardzo aktywnie współpracuje z ośrodkami uniwersyteckimi, wielu prezesów i członków Kolegiów wykłada na wydziałach prawa i administracji renomowanych uczelni, włącza się w organizację licznych sympozjów oraz szkoleń dla pracowników samorządowych. Jednym z takich wydarzeń, które corocznie gromadzi najwybitniejszych teoretyków i praktyków prawa, w tym wiele osób szczególnie zasłużonych dla samorządu terytorialnego i rozwoju demokracji w naszym państwie, jest seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, którą kieruje prof. dr hab. Mirosław Stec, Przewodniczący Rady Naukowej „Casusa".

Tegoroczne, już XIII, Seminarium odbyło się pod hasłem „Podmiotowość samorządu terytorialnego. Ustrojowe gwarancje i granice". Wśród gości honorowych, którzy uświetnili wydarzenie swoim udziałem, znalazły się m.in. Panie – Premier prof. dr hab. Hanna Suchocka oraz prof. dr hab. Irena Lipowicz. Również i w tym roku uczestniczyło w nim liczne grono prezesów i członków Kolegiów. Zwyczajem lat poprzednich przewidujemy opublikowanie w kolejnym numerze kwartalnika sprawozdania wraz z fotografiami uczestników.

W rubryce „Pro Domo Sua – Patronat Medialny" „Casusa" obecnego numeru zamieszczamy sprawozdanie z XII Ogólnopolskich Warsztatów Doktoranckich pn. „Problemy legislacji administracyjnej", które odbyły się w Woli Kalinowskiej na przełomie czerwca i lipca br. W tym roku warsztaty organizowała Katedra Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego pod kierunkiem swego Kierownika prof. dr. hab. Jana Zimmermana. Również w obecnym numerze w „Dziale Naukowym" publikujemy artykuł doktoranta Wydziału Prawa i Administracji UJ – Karola Fliska pt. „Współdziałanie legislacyjne w administracji", któremu jury, złożone z dziesięciu profesorów prawa z kilku ośrodków uniwersyteckich w Polsce, przyznało drugie miejsce w konkursie warsztatów.

Składam na ręce prof. dr. hab. Jana Zimmermanna gratulacje dla całej Katedry Prawa Administracyjnego UJ, która zorganizowała to znakomite wydarzenie naukowe, służące rozwojowi prawa administracyjnego. Jednocześnie pragnę w szczególny sposób pogratulować prof. dr. hab. Wojciechowi Jakimowiczowi, sędziemu NSA, nominacji – z początkiem roku akademickiego 2019/2020 – na Kierownika tejże Katedry. Przy tej okazji dziękuję za lata wspólnej pracy orzeczniczej w krakowskim Kolegium, której ukoronowaniem było powołanie Pana Profesora na sędziego NSA.

Zawsze uważałam, że taki kierunek – od orzekania w postępowaniu administracyjnym ku sądowi – powinien stanowić naturalną drogę rozwoju członków samorządowych kolegiów odwoławczych. Tym większa jest moja radość i satysfakcja, że właśnie Kolegium krakowskie przyczyniło się do uformowania tak wybitnego sędziego, profesora, a teraz już Kierownika jednej z najważniejszych katedr na Wydziale Prawa i Administracji krakowskiej Almae Matris.

Fot. Konrad Pollesch

Przez niemal trzy dekady pełnienia funkcji Przewodniczącej KRSKO oraz kierowania Kolegium krakowskim dążyłam do tego, by Kolegia nie ograniczały swej działalności do wykonywania zadań ustawowych, związanych z orzekaniem w II instancji, ale by równocześnie stanowiły twórcze środowisko angażujące się w rozwój administracyjnej myśli prawniczej. Osoba prof. dr. hab. Wojciecha Jakimowicza pozostaje znakomitym wzorem łączenia pracy orzeczniczej (czy to w SKO, czy obecnie w NSA) z działalnością dydaktyczno-naukową na uniwersytecie. Niezmiernie mi miło, że Pan Profesor również po odejściu do NSA podtrzymuje osobiste kontakty z naszym środowiskiem. Szczególnie jestem wdzięczna za współpracę z nami w ramach „Casusa", gdzie Pan Profesor publikuje własne teksty oraz pisze recenzje artykułów kierowanych do „Działu Naukowego".

W perspektywie nadchodzącego roku środowisko Kolegiów, podobnie jak samorząd terytorialny w naszym państwie, przygotowuje się do obchodów swego 30-lecia. Kolegia powołano ustawą o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., jakkolwiek realnie większość z nich podjęła działalność orzeczniczą na przełomie lata i jesieni 1990 r. W rozwoju i funkcjonowaniu wspólnot każdego z trzech stopni samorządu terytorialnego istotną rolę odgrywa jakość orzekania ich organów, której stróżem i gwarantem są kolegia. Bardzo nas cieszy coraz lepsza znajomość prawa i procedur postępowania administracyjnego wśród samorządowców, wielu z nich to ludzie sercem oddani idei samorządowej i służbie mieszkańcom.

Niektórych mamy okazję poznawać dzięki rankingom ogólnopolskich gazet i czasopism. Na początku października br. opublikowano np. wyniki rankingu samorządowców dziennika „Rzeczpospolita", podając trzy pierwsze miejsca w trzech kategoriach wspólnot samorządowych.

Pozwolą Państwo, że przywołam nazwiska zwycięzców dla każdej z kategorii. W kategorii miasto na prawach powiatu: I miejsce Jacek Karnowski, prezydent Sopotu; II miejsce – Piotr Kuczera, prezydent miasta Rybnika; III miejsce – Janusz Kubicki, prezydent miasta Zielona Góra. W kategorii gminy miejskie i miejsko-wiejskie: I miejsce – Marian Buras, burmistrz gminy Morawica; II miejsce – Artur Tusiński, burmistrz Podkowy Leśnej; III miejsce – Paweł Maj, prezydent miasta Puławy. W kategorii gminy wiejskie: I miejsce – Krzysztof Wołos, wójt gminy Wielka Wieś; II miejsce – Tadeusz Tkaczyk, wójt gminy Stawczyn; III miejsce – Piotr Dragan, wójt gminy Wisznice.

W imieniu Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych składam Laureatom rankingu gorące gratulacje. Życzymy dalszego rozwoju Państwa wspólnot samorządowych.

Na koniec chciałam się podzielić z naszymi Autorami i Czytelnikami wynikami tegorocznej, wielowymiarowej oceny parametrycznej, którą „Casus" przeszedł pozytywnie, dzięki czemu znajduje się w międzynarodowej bazie indeksacyjnej czasopism naukowych ICI Journals Master List. Z każdym rokiem wynik oceny „Casusa" – wskaźnik ICV (Index Copernicus Value) – jest coraz wyższy i obecnie wynosi 50.58.

Zapraszam zatem pracowników naukowych oraz doktorantów wydziałów prawa i administracji oraz praktyków stosujących prawo administracyjne w swojej pracy zawodowej do publikowania artykułów w naszym czasopiśmie, a naszym Drogim Czytelnikom życzę pożytecznej lektury.

Krystyna Pawłowicz

Myśląc o przyszłości, nie zapominamy o przeszłości

Z prof. dr. hab. **Romanem BUDZINOWSKIM**, Dziekanem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, rozmawia **Krystyna Sieniawska**

W maju br. najstarszy z wydziałów Almae Matris Pana Profesora, którym już drugą kadencję Pan Dziekan kieruje, obchodził, wraz z całą społecznością uniwersytecką, swoje 100-lecie. Czy mogę prosić o podsumowanie uroczystości jubileuszowych z perspektywy minionych sześciu miesięcy?

Fot. Archiwum

– Dziękuję za to pytanie. Ta okrągła rocznica wciąż stanowi dla nas pewien punkt odniesienia. W maju bieżącego roku obchodziliśmy jubileusz 100-lecia Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, a także jubileusz 100-lecia Wydziału Prawa i Administracji. Jesteśmy jedynym Wydziałem istniejącym od początku powołania Uniwersytetu, Wydziałem, który w tej sto lat trwającej drodze odnotował wiele sukcesów, a wśród swoich mistrzów i nauczycieli miał i ma wiele osobistości będących dzisiaj jego chlubą. Mimo funkcjonowania w różnych warunkach, zmian struktury, otoczenia oraz przemienności pokoleń badaczy Wydział jest ten sam, choć nie taki sam.

Z perspektywy minionych kilku miesięcy można powiedzieć, że godnie uczciliśmy nasz jubileusz. 16 maja odbył się koncert organizowany przez naszych studentów, zwany „Przeglądem artystycznym CIN_ART Poza prawem", a dzień później odbyło się uroczyste posiedzenie Rady Wydziału dokładnie w setną rocznicę pierwszego posiedzenia, na którym rozstrzygano trudne sprawy związane z początkiem działalności. 18 maja miał z kolei miejsce wielki zjazd absolwentek i absolwentów. Gościliśmy około 600 osób, przy czym najstarsze z nich kończyły studia jeszcze w latach pięćdziesiątych. Były chwile radości i wzruszeń. Mam okazję, by jeszcze raz podziękować tym wszystkim, także przedstawicielom samorządu terytorialnego, którzy przyczynili się do zorganizowania zjazdu. Naszym absolwentom przyrzekliśmy organizację zjazdów co pięć lat. Krótki film ze spotkania absolwentów zamieściliśmy na stronie internetowej pod adresem:

https://wuw.youtube.com/watch?v=fIsKU6IRgdA

Uroczystościom jubileuszowym towarzyszyło hasło „Myśląc o przyszłości, nie zapominamy o przeszłości". Taki tytuł nosi też Księga jubileuszowa wydana z tej okazji. Przeszłość to nasi mistrzowie i absolwenci, ich dokonania wpisane w jakże różne dzieje historyczne, ale też ciągła budowa potencjału wydziału i jego prestiżu. Oczywiste, że autorytetu mistrza się nie dziedziczy. Każdy z nas z osobna musi zapracować na własny sukces, co też przekłada się na osiągnięcia wydziału i Uniwersytetu. Uzyskanie w 2017 r. przez nasz wydział (jako jedyny wydział prawa) kategorii naukowej A plus niewątpliwie stanowiło ogromne osiągnięcie i wyróżnienie, ale też wyzwanie na przyszłość. Wyrażając radość z dotychczasowych dokonań, jesteśmy otwarci na nowe wyzwania, zamierzamy należycie wykorzystać nasze możliwości badawcze i dydaktyczne, także w zakresie współpracy z zagranicą oraz z otoczeniem społecznym i gospodarczym.

Przed rokiem odbył się w Poznaniu, po raz pierwszy w Polsce, XV Światowy Kongres Prawa Rolnego. Co wniosło dla prawników agrarystów z całego świata i Polski to prestiżowe spotkanie?

→

– Owo wydarzenie naukowe zostało zorganizowane przez międzynarodowe stowarzyszenie prawników agrarystów (*Unione Mondiale degli Agraristi Universitari – UMAU*), Polskie Stowarzyszenie Prawników Agrarystów, w którym pełnię funkcję Przewodniczącego Zarządu, oraz przez nasz Wydział Prawa i Administracji. Przypomnę, że wspomniane międzynarodowe stowarzyszenie, założone w 1988 r., jest jedyną organizacją skupiającą agrarystów z całego świata, które między innymi podejmuje badania w zakresie różnych – także zupełnie nowych – aspektów prawa rolnego. Korzyści z międzynarodowego spotkania agrarystów są wielorakie i to na różnych płaszczyznach. Już sama sposobność prezentacji własnych przemyśleń oraz udziału w dyskusji na tak szerokim forum nie jest bez znaczenia; to możliwość poznania innych osób, nawiązania kontaktów, które można wykorzystać w pracy naukowej.

Chciałbym zwrócić uwagę na znaczenie problematyki podjętej na kongresie, wyrażonej w tytule „Współczesne wyzwania prawa rolnego – między globalizacją, regionalizacją i lokalnością". Zaspokajanie potrzeb żywnościowych zawsze stanowiło „naturalne" wyzwanie rolnictwa, aczkolwiek sposób rozwiązywania problemów z tym związanych ulegał zmianom na przestrzeni czasu. Można powiedzieć, że znoszeniu jednych barier (ograniczeń) w realizacji tego wyzwania towarzyszyło – na kolejnym etapie rozwoju – pojawianie się innych, które – razem wzięte – determinowały rozstrzygnięcia w zakresie polityki rolnej oraz w doborze instrumentów prawnych. Dziś lista owych wyzwań jest długa. Daje temu wyraz księga kongresowa pod moją redakcją zatytułowana *Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality*, zawierająca ponad 60 artykułów napisanych przez autorów z różnych państw i kontynentów. Stanowi ona olbrzymią „skarbnicę" wiedzy, umożliwia prowadzenie badań prawnoporównawczych, jest „oknem na świat" w zakresie poruszanych w niej problemów.

Trzeba powiedzieć, że polscy agraryści wypadli całkiem dobrze; zdobyliśmy zasłużone, jak sądzę, pochwały za wystąpienia na Kongresie, wysoko został oceniony ich poziom merytoryczny oraz rozległość zainteresowań. Możemy się naprawdę czuć, jak powiedział pewien profesor z Brazylii, członkami wielkiej światowej rodziny agrarystów.

Pod koniec września, w ramach Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego, wraz ze środowiskiem agrarystów oraz tutejszym Wydziałem Prawa i Administracji, organizuje Pan Profesor XXX Europejski Kongres Prawa Rolnego. Jakie cele, oczekiwania i nadzieje przyświecają Kongresowi?

– Trzeba przyznać, że organizacja kolejnego jubileuszowego Europejskiego Kongresu Prawa Rolnego stanowiła dla nas duże wyzwanie, ale też wyróżnienie. Powierzenie po raz pierwszy polskim agrarystom organizacji tego naukowego wydarzenia odczytuję też jako wyraz uznania dla naszych osiągnięć naukowych oraz sprawności organizacyjnej. Doskonale wpisuje się ona w 15. rocznicę przyjęcia Polski do Unii Europejskiej oraz objęcia polskiego rolnictwa mechanizmami wspólnej polityki rolnej. Dodam, że Kongresy Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego odbywają się co dwa lata i zawsze podejmowane są na nich niezwykle istotne zagadnienia prawa rolnego, których wybór zdeterminowany jest przez „wyzwania współczesności", także te związane z realizacją WPR (wspólna polityka rolna).

Można powiedzieć, że Kongresowi przyświecały dwa cele. Pierwszy wynika już z tytułu Kongresu – *Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law.* Chodzi o udzielenie odpowiedzi na pytanie, na ile współczesne prawo rolne służy zapewnieniu suwerenności żywnościowej i bezpieczeństwa żywności. Takie są oczekiwania i nadzieje. Obrady, jak zwykle na europejskich kongresach, będą prowadzone w trzech komisjach problemowych. W ramach każdej komisji zostanie też przedstawiony raport polskich agrarystów. Na koniec obrad wyznaczeni sprawozdawcy z poszczególnych komisji przedstawią sprawozdania zbiorcze, a ogólną syntezę zaprezentuje prof. Roland Norer z Uniwersytetu w Lucernie – sprawozdawca generalny.

Warto też zwrócić uwagę na przewidziane w trakcie obrad Kongresu kilkugodzinne seminarium poświęcone przyszłości WPR po 2020 r. W jego trakcie wystąpią przedstawiciele różnych państw, także osoby związane z Komisją Europejską. Polski agrarysta, któremu został powierzony referat na temat dopłat bezpośrednich, sformułuje zapewne postulat wyrównania ich poziomu. Mam nadzieję, że przytoczona argumentacja znajdzie zrozumienie i aprobatę agrarystów z państw Europy Zachodniej.

Na razie trwa gorączka organizacyjna związana z Europejskim Kongresem, ale przecież za dwa tygodnie rozpoczyna się nowy rok akademicki już pod rządami nowej ustawy o szkolnictwie wyższym i nauce. Czy nowe przepisy wpłyną w sposób istotny na funkcjonowanie Wydziału i pracę naukowo-dydaktyczną i studia?

Nowe przepisy zmieniają w sposób istotny funkcjonowanie Wydziału. W świetle ustawy i nowego statutu UAM Wydział będzie jednostką organizacyjną szkoły dziedzinowej, a nie – jak dotychczas – podstawową jednostką organizacyjną uczelni. Nie będzie już rady wydziału, ale tylko rada dyscypliny nauki prawne. Myślę, że nasi pracownicy zrobią wszystko, by zwiększyć aktywność naukową oraz prowadzić działalność dydaktyczną na wysokim poziomie. Takie są wyzwania związane choćby z posiadaną przez nas kategorią naukową A plus. Odpowiadają one założeniom ustawy. O tym, jak nowa ustawa będzie funkcjonować w praktyce, okaże się po pewnym czasie. Być może będzie trzeba ją nowelizować.

Serdecznie dziękuję Panu Dziekanowi za rozmowę.

Rozmawiała

KRYSTYNA SIENIAWSKA

Prof. dr. hab. **ROMAN BUDZINOWSKI** od września 2012 r. pełni funkcję Dziekana Wydziału Prawa i Administracji UAM (od września 2016 r. – drugą kadencję).

W 1972 r. ukończył z wyróżnieniem studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji UAM. Od 1 grudnia 1972 r. podjął pracę jako asystent w Katedrze Prawa Rolnego. W latach 1973-1975 odbywał aplikację sądową, zakończoną egzaminem sędziowskim. W 1981 r. uzyskał stopień naukowy doktora nauk prawnych. Opublikowana w 1985 r. praca doktorska, zatytułowana „Przymusowe przejmowanie nieruchomości rolnych" (PWN, Warszawa-Poznań), została wyróżniona III nagrodą Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

W 1992 r. uzyskał stopień doktora habilitowanego w zakresie prawa cywilnego i prawa rolnego. Praca habilitacyjna („Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym", Poznań 1992) otrzymała II nagrodę w konkursie „Państwa i Prawa" na najlepsze prace habilitacyjne (pierwszej nagrody nie przyznano). W 1993 r. został zatrudniony na stanowisku profesora nadzwyczajnego w Katedrze Prawa Rolnego, a od 1999 r. sprawuje funkcję kierownika tej Katedry.

We wrześniu 2009 r., na podstawie monografii „Problemy ogólne prawa rolnego. Przemiany podstaw legislacyjnych i koncepcji doktrynalnych" (Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2008) oraz oceny dorobku naukowego, otrzymał tytuł profesora nauk prawnych.

Dorobek naukowy obejmuje przeszło 200 pozycji, w tym 7 książek (monografii bądź współautorstwo i redakcję monografii). Redaktor i z reguły współautor 34 prac zbiorowych, autor ponad 80 studiów i artykułów oraz kilkudziesięciu innych opracowań, współautor podręcznika „Prawo rolne" (red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003 i kolejne wydania, oraz „Prawo rolne" (red. P. Czechowski), Warszawa 2010 i kolejne wydania). Publikuje także za granicą (we Włoszech, w Niemczech, Szwajcarii, we Francji i w Hiszpanii, a ostatnio w Meksyku i Argentynie).

Głównym przedmiotem badań naukowych są problemy teorii prawa rolnego, w tym problemy rozwoju tej gałęzi prawa. Zajmuje się również problematyką stosowania prawa w praktyce (zwłaszcza notarialnej) oraz zagadnieniami administracji rolnictwa.

Prof. Budzinowski był redaktorem naukowym pięciu tomów „Prawa i Administracji" wydanych w latach 2002-2006 przez Wyższą Szkołę Biznesu w Pile. W 2007 r. doprowadził do utworzenia ogólnopolskiego czasopisma z zakresu prawa rolnego (półrocznika) zatytułowanego „Przegląd Prawa Rolnego", wydawanego przez UAM, którego został redaktorem naczelnym i redaktorem naukowym. Ukazały się, jak dotychczas, 23 kolejne numery (czasopismo punktowane – 20 pkt).

Otrzymał prawie dwadzieścia nagród Rektora za działalność naukową i organizacyjną, w tym nagrody pierwszego i drugiego stopnia, a także nagrody Dziekana.

Od 1996 r. do 2012 r. pracował na Akademii Rolniczej w Poznaniu, był tu kierownikiem Zakładu Prawa Rolnego, a od 2007 r. jest kierownikiem Zakładu Prawa Gospodarczego i Prawa Rolnego. W latach 2002-2012 pracował także w Wyższej Szkole Biznesu w Pile.

Odbył liczne staże zagraniczne oraz występował z wykładami na wielu uczelniach zagranicznych. Trzykrotnie (w latach 2009, 2011 i 2013) był współautorem krajowego raportu przedstawianego na kongresach organizowanych przez Europejski Komitet Prawa Rolnego w Cambridge, Bukareszcie i Lucernie. Współpracuje z przedstawicielami nauki włoskiej, niemieckiej, francuskiej oraz hiszpańskiej, słowackiej i argentyńskiej. Zorganizował bądź współorganizował jedenaście konferencji międzynarodowych, a także dwa kongresy – Światowy Kongres Prawa Rolnego w Poznaniu we wrześniu 2019 r. i Europejski Kongres Prawa Rolnego we wrześniu 2019 r.

Jest członkiem Komitetu Naukowego włoskich czasopism *Agricoltura Istituzioni Mercati* oraz *Diritto Agroalimentare*, członkiem Komitetu Redakcyjnego *EU Agrarian Law* (The Journal of Slovak University of Agriculture in Nitra) oraz członkiem Komitetu Naukowego europejskiego czasopisma *CEDR Journal of Rural Law.*

Członek założyciel Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów (od 2003 r. członek Zarządu, a od maja 2014 r. – przewodniczący) oraz członek *Unione Mondiale degli Agraristi Universitari*. Na XXVIII Kongresie Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego (*Comitè Européen de Droit Rural*), który odbył się w Poczdamie we wrześniu 2015 r., został wybrany na wiceprezydenta tej organizacji, a na kolejne kadencje – na Kongresie CEDR-u w Lille we wrześniu 2017 r. oraz w Poznaniu we wrześniu 2019 r.

Jest członkiem Rady Naukowo-Programowej Wielkopolskiej Izby Przemysłowo-Handlowej w kadencji 2016-2020.

Wypromował sześciu doktorów, był też recenzentem w trzech przewodach doktorskich i w jednym postępowaniu o nadanie tytułu profesora nauk prawnych.

Prowadzi wykłady z zakresu prawa rolnego, polityki rolnej i prawa rolnego Unii Europejskiej oraz z administracji rolnictwa, a także seminaria z zakresu prawa cywilnego, prawa rolnego oraz żywnościowego.

Fot. Archiwum

Zasada (?) ochrony danych osobowych jako nowy standard w jurysdykcyjnej działalności administracji publicznej oraz konsekwencje jej naruszenia

Dr AGATA CEBERA, JAKUB G. FIRLUS

1. Wprowadzenie

Nowelą z 21 lutego 2019 r.[1] wprowadzono do Kodeksu postępowania administracyjnego zespół przepisów dotyczących zasad ochrony danych osobowych, których istota odnosi się do uregulowania sposobu wykonywania obowiązków wynikających z RODO[2] przez organy administracji publicznej prowadzące jedno z postępowań w trybie przepisów k.p.a.[3]. Analiza treści uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679[4] pokazuje, że obok zamierzeń ogólnych, takich jak zapewnienie realizacji ochrony danych osobowych osób fizycznych, do której odnosi się nie tylko RODO, lecz przede wszystkim art. 8 ust. 1 KPP (Karty Praw Podstawowych) i art. 16 ust. 1 TFUE, zasadniczy cel nowelizacji miał wymiar zdecydowanie bardziej szczegółowy i praktycystyczny, zmierzał bowiem do:

a) usystematyzowania obowiązków organów administracji publicznej z zakresu ochrony danych osobowych w postępowaniach regulowanych przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego;
b) jednoznacznego podkreślenia odrębności ww. obowiązków od zasadniczego przedmiotu postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego[5].

Podjęte przez ustawodawcę rozstrzygnięcie stanowi odpowiedź na formułowane w piśmiennictwie postulaty skorelowania aspektów funkcjonowania administracji publicznej w sferze procesowania danych osobowych ze standardem RODO[6]. Wprowadzona przez ustawodawcę zmiana normatywna, w tym w szczególności włączenie do Kodeksu postępowania administracyjnego zupełnie nowej materii, tj. materii, która nigdy wcześniej z uwagi na swój przedmiot nie stanowiła tzw. materii kodeksowej, prowadzi do wniosku, że należy poddać bliższej analizie, czy w świetle powyższych zmian możemy mówić o kształtowaniu się zasady ochrony danych osobowych jako nowego standardu w jurysdykcyjnej działalności administracji publicznej. Na tak postawione pytanie postaramy się udzielić odpowiedzi w niniejszym opracowaniu.

2. Zakres przedmiotowy nowelizacji

Pierwszym elementem, który należy wziąć pod rozwagę, próbując rozstrzygnąć zarysowany powyżej dylemat poznawczy, jest określenie aspektu przedmiotowego nowelizacji. Zakres przedmiotowy noweli może być przy tym analizowany jednocześnie na dwóch różnych płaszczyznach. Z jednej bowiem strony oceny wymaga to, jakie obszary zostały przez ustawodawcę explicite uregulowane (a). Z drugiej strony należy określić stosunek nowo dodanych przepisów do struktury i systematyki Kodeksu postępowania administracyjnego, jak też dotychczasowego zakresu jego normowania (b).

Ad a) obszary objęte nowelą

Nowelizacja w swej warstwie normatywnej odnosi się jedynie do kilku wybranych zagadnień związanych z ochroną danych osobowych, nie stanowi zatem regulacji o charakterze kompleksowym. Analiza nowo dodanych przepisów ukazuje, że ustawodawca uregulował jedynie:

a) zasady i tryb wykonywania (realizacji) obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, których trzonem jest art. 2a k.p.a.;
b) kwestię rozstrzygania kolizji między prawem do informacji a ochroną danych osobowych na gruncie postępowania w przedmiocie skarg i wniosków oraz postępowania jurysdykcyjnego;
c) zasady wykonywania uprawnień z art. 15 RODO w kontekście prawa dostępu do akt sprawy.

Pozostała materia związana z ochroną danych osobowych, w tym w szczególności sposób wykonywania dalszych obowiązków organów administracji publicznej jako administratorów danych nie są objęte zakresem normowania k.p.a. Jeżeli tak, to w braku innych regulacji prawa powszechnie obowiązującego szczegółowy sposób (tryb) ich wykonywania pozostawiony został regułom wewnętrznego urzędowania poszczególnych organów – administratorów danych osobowych.

Ad b) Stosunek nowo dodanych przepisów do struktury i systematyki Kodeksu postępowania administracyjnego

Komentowana regulacja może stanowić źródło pewnych kontrowersji. Porównawszy jej charakter z pozostałymi normami dekodowanymi z Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym w szczególności z normami procesowymi, nie sposób bowiem nie dostrzec, że ma ona charakter stricte techniczny, co zbliża ją w swym aspekcie substancjalnym do tzw. norm wewnętrznego

urzędowania. Skoro tak, to pewne wątpliwości może wzbudzać ocena, czy kodeks był tym miejscem, które można uznać dla niej za właściwe, szczególnie uwzględniwszy konsekwencje zamieszczenia omawianych przepisów w akcie prawnym szczególnego charakteru, jakim jest niewątpliwie „kodeks" per se.

Z drugiej strony trzeba mieć na uwadze gwarancyjny wymiar wprowadzonej przez ustawodawcę zmiany zakresu przedmiotowego Kodeksu postępowania administracyjnego. Otóż poprzez standaryzację i ujednolicenie w aspekcie formalnoprocesowym rozproszonego w skali kraju sposobu realizacji obowiązków dekodowanych z RODO zagwarantowany został tożsamy standard w relacjach administracji publicznej z ogółem jej klientów i stron. Jak się wydaje, w płaszczyźnie zewnętrznej taka była właśnie ratio legis noweli z 21 lutego 2019 r. Wskazać przy tym jednak wypada, że uwikłanie trybu realizacji autonomicznego względem postępowania administracyjnego obowiązku organów administracji publicznej w strukturę Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym jego zastaną terminologię, implikować może szereg problemów interpretacyjnych.

Mając na uwadze stosunek noweli z 21 lutego 2019 r. do zakresu normowania Kodeksu postępowania administracyjnego oraz jego systematyki, w pierwszej kolejności przyjdzie spostrzec, że na mocy art. 2a § 1 k.p.a. po raz wtóry w ciągu dwuletniej ewolucji regulacji kodeksowej ustawodawca zdecydował się na zabieg rozszerzenia jego zakresu przedmiotowego[7]. Potwierdza to trafność zidentyfikowanej przed laty w polskim[8] piśmiennictwie zdolności kodeksu do akomodacji heterogenicznej ze swej istoty materii normatywnej, która pozostaje jedynie w pośrednim związku z postępowaniami nim uregulowanymi, a zwłaszcza postępowaniem jurysdykcyjnym[9]. Nowe przepisy statuują wprawdzie podstawę dla rekonstrukcji norm procesowych, aczkolwiek wyznaczony nimi tryb realizacji obowiązku ma charakter zewnętrzny względem kodeksowych postępowań administracyjnych. Jedynie w aspekcie temporalnym (czasowym) aktualizacja obowiązku, o którym mowa w art. 2a § 1 k.p.a., oraz podjęcie pierwszej zewnętrznej czynności przez organ mogą nastąpić w tym samym momencie.

Ulokowanie art. 2a k.p.a. w dziale I kodeksu nie było przypadkowe. Komentowany przepis nie tylko skutkuje rozszerzeniem zakresu przedmiotowego ustawy procesowej, lecz także w założeniu ustawodawcy ma charakter uniwersalny, ergo znajduje zastosowanie „w postępowaniach wymienionych w art. 1 i art. 2". Tym samym także na gruncie regulacji kodeksowej ustawodawca konfirmuje (potwierdza) obowiązywanie generalnego obowiązku informacyjnego niezależnie od typu postępowania administracyjnego, w którym osoba fizyczna jako jego strona lub uczestnik bierze udział, a które normowane jest postanowieniami k.p.a. Niemniej jednak pogłębiona analiza zbioru przepisów dodanych do Kodeksu postępowania administracyjnego uzasadnia wniosek, że zapowiedź ustawodawcy z art. 2a k.p.a. in fine nie została w pełni zrealizowana[10]. Otóż de lege lata kodeks normuje także tryb europejskiej współpracy administracyjnej. Normy procesowe zadekretowane w dziale VIIIa k.p.a. mają wprawdzie charakter procesowy, aczkolwiek postępowanie (tu tryb) nimi uregulowane pozbawione jest jurysdykcyjnego charakteru. Tym samym przepisy konkretyzujące sposób wykonania obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1-2 RODO, znajdą zastosowanie wówczas, gdy będą podejmowane czynności w ramach pomocy prawnej wymagające bezpośredniego kontaktu z osobą fizyczną podległą jurysdykcji polskich organów administracji publicznej. Jak się zatem wydaje, wówczas, i to wprost, znajdzie zastosowanie art. 54 § 1a k.p.a. Pominąwszy okoliczność, że w tym wypadku z punktu widzenia technicznolegislacyjnego bardziej poprawne jawiłoby się uzupełnienie o stosowny przepis działu VIIIa k.p.a., w omawianym kontekście pewne wątpliwości zdaje się implikować w szczególności kwestia wykonania ciążącego na organie – administratorze obowiązku informacyjnego w kontekście treści art. 260a § 4 k.p.a. Otóż powyższa regulacja statuuje obowiązek zawiadomienia podmiotu, którego pomoc dotyczy, o jej udzieleniu. Zawiadomienie ma charakter następczy, ale względem aktu współpracy. Z kolei z perspektywy podmiotu zewnętrznego może być kwalifikowane jako pierwsza czynność urzędowa skierowana do zindywidualizowanej jednostki, której dotyczyła pomoc. To zaś implikuje wątpliwości, czy aby organ współpracujący (udzielający pomocy) nie powinien zrealizować obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1-2 RODO, o ile dane, które procesował w toku trybu (postępowania) normowanego treścią działu VIIIa k.p.a., pochodziły bezpośrednio od osoby, która w świetle art. 260a § 4 k.p.a. będzie przez organ – administratora zawiadamiana. Na ewokowane pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, co bynajmniej w świetle art. 2a § 1 k.p.a. nie rozstrzyga wątpliwości, jakie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego czy też wewnętrzne procedury w danym organie będą określały sposób wykonania omawianego obowiązku. Jak się wydaje, w tej sytuacji sam obowiązek częstokroć będzie w aspekcie czasowym wyprzedzał zawiadomienie, o którym mowa w art. 260a § 4 k.p.a. Można zatem przyjąć, że osoba fizyczna, która będzie podmiotem zawiadamianym, posiada informacje, co uwalnia organ od ponawiania informacji, o ile ich zakres lub treść nie uległy zmianie, co wynika już z treści art. 13 ust. 4 RODO. Pod rozwagę ustawodawcy można poddać wprowadzenie dla celów działu VIIIa k.p.a. rozwiązania analogicznego do tego przepisanego w treści art. 122h k.p.a.

Skrótowa ze swej istoty analiza ukazuje, że zakresowo[11] jednolite prawidła ochrony danych osobowych zostały przepisane przez ustawodawcę jedynie na gruncie jurysdykcyjnej działalności organów administracji publicznej (w tym administracji skarbowej[12]), a sposób wykonywania pierwotnego obowiązku informacyjnego przez organy – administratorów w innych typach postępowań w przeważającej mierze ma charakter rozproszony i odformalizowany zarazem. Powiązanie zaś art. 2a § 1 k.p.a. z zakresem przedmiotowym kodeksu wyznaczonym treścią art. 1-2 k.p.a. ma tę praktyczną implikację, że na gruncie wszelkich pozakodeksowych postępowań administracyjnych, choćby znajdowały do nich, na zasadzie odesłania, zastosowanie przepisy kodeksu, zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego zasady wykonywania (realizacji) jednego z obowiązków dekodowanych z RODO mogą znajdować zastosowanie co najwyżej na zasadzie analogii, której dopuszczalność w prawie procesowym bynajmniej wątpliwości nie implikuje[13].

3. Wykonawczy (instrumentalny) charakter regulacji kodeksowej

Wymaga również podkreślenia, że przepisy k.p.a. nie wprowadzają dodatkowych obowiązków względem or-

ganów administracji publicznej, ponieważ te ostatnie wynikają z bezpośrednio wiążących postanowień RODO[14]. Oznacza to, że nowo dodana regulacja kodeksowa określa sposoby wykonywania przedmiotowych obowiązków jedynie w sposób techniczno-procesowy, a nie konstytuujący. Poprzez rozbudowane instrumentarium technicznoprocesowe (np. formalizację instytucji doręczeń) gwarantuje skuteczność unijnego instrumentu ochrony danych osobowych, kreując „pomost" pomiędzy obowiązkiem informacyjnym z art. 13 ust. 1-2 RODO a postępowaniami administracyjnymi regulowanymi w Kodeksie postępowania administracyjnego i zachowując (petryfikując) ich względną separację i autonomiczność.

Powyższe powoduje daleko idące konsekwencje nie tylko w zakresie konsekwencji prawnych naruszenia przedmiotowych postanowień k.p.a (por. szerzej pkt 4 poniżej), lecz również w zakresie ustalenia zasad eliminowania pozornych bądź rzeczywistych kolizji między postanowieniami k.p.a i RODO lub innymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Regulacja kodeksowa ma bowiem – jak wspomniano powyżej – wymiar wyłącznie procesowy, ponieważ dookreśla tryb realizacji materialnoprawnych obowiązków „obcych" i „zewnętrznych" wobec postępowania administracyjnego. Powinna ona zatem pełnić funkcję służebną względem regulacji materialnoprawnych RODO. Skoro tak, to przepisy k.p.a. nie mogą nie tylko wyłączać zastosowania tych ostatnich, lecz również w sposób pośredni ograniczać ich skuteczności.

Komentowana nowelizacja w tym zakresie może powodować pewne wątpliwości, a to z uwagi na wyjątkowo wąskie ujęcie katalogu podmiotów uprawnionych do uzyskania informacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, w szczególności zaś nieujęciu w jego ramach: świadków, biegłych[15] czy osób, które wprawdzie wniosły wniosek o wszczęcie postępowania jurysdykcyjnego, jednakże podanie przez nie złożone zostało pozostawione bez rozpoznania[16]. W zarysowanej sytuacji, z uwagi na procesowy i służebny zarazem charakter przepisów k.p.a., pierwszeństwo należy przyznać regulacji materialnoprawnej RODO, a zatem włączenia wymienionych podmiotów do katalogu odbiorców oświadczenia informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO.

4. Autonomiczność i odrębność regulacji dotyczących ochrony danych osobowych w k.p.a. względem zasadniczego przedmiotu postępowania

W treści uzasadnienia projektu nowelizacji wyjaśniono, że brak zamieszczenia zasad ochrony danych osobowych, w tym sposobów ich wykonywania w ramach zasad ogólnych k.p.a., było zamierzonym zabiegiem legislacyjnym z przyczyn następujących[17]. Po pierwsze, przepisy ww. rozdziału stanowią realizację uprawnień stron postępowania i dotyczą stricte przedmiotu postępowania, po drugie ich naruszenie może mieć wpływ na wynik postępowania administracyjnego, a w szczególności na możliwość zastosowania przez organ odwoławczy art. 138 § 2 k.p.a. W ocenie projektodawcy wprowadzenie regulacji odnoszącej się do RODO w ww. rozdziale mogłoby prowadzić do błędnych wniosków, że ww. regulacja stanowi element procedury, a ewentualne naruszenie obowiązków informacyjnych wynikających z RODO może mieć wpływ na wynik postępowania, co nie jest jego intencją.

Konsekwencją powyższych założeń legislacyjnych jest art. 2a § 2 k.p.a., który swym literalnym brzmieniem przesądza o autonomiczności i odrębności obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO w postępowaniach regulowanych przepisami k.p.a., względem pozostałych obowiązków kodeksowych tych organów. Przepis ten stanowi bowiem, że wykonywanie obowiązku, o którym mowa w art. 13 ust. 1 i 2 RODO, odbywa się niezależnie od obowiązków organów administracji publicznej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i nie wpływa na tok i wynik postępowania. W naszej ocenie ustawodawca nie wprowadza, ale – jak się wydaje – wyłącznie potwierdza separatyzm ról organu administracji publicznej jako prowadzącego postępowanie (podmiot kompetencji) oraz administratorów danych osobowych, a w dalszej kolejności odrębność obowiązków oraz postępowań z jednej strony tych dotyczących procesowania danych osobowych, z drugiej zaś tych wskazanych w art. 1-2 k.p.a. Oznacza to, że ustawodawca wyraźnie odróżnia obowiązki organu związane z prowadzeniem określonego postępowania administracyjnego od obowiązków związanych z realizacją obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 k.p.a. Autonomiczność i odrębność przedmiotowych obowiązków ujawnia się w następujących aspektach:

a) konsekwencjach prawnych naruszenia obowiązków – naruszenie obowiązku z art. 13 ust. 1 i 2 RODO, jak również sprzężonych z nim norm procesowych zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego niesie ze sobą konsekwencje odmienne od tych, które powstać mogą wraz z naruszeniem pozostałych kodeksowych obowiązków organów administracji publicznej. Naruszenie bowiem tych pierwszych nie ma wpływu na wynik postępowania i nie może stanowić elementu normy dopełnienia przy ocenie legalności działania organu administracji publicznej. Oznacza to, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku informacyjnego nie może stanowić kryterium oceny legalności decyzji administracyjnej, jak również postępowania, w jakim została ona wydana. Z tej przyczyny konsekwencją wskazanych naruszeń nie może być wyeliminowanie określonego rozstrzygnięcia z obrotu prawnego;

b) drodze ochrony prawnej (w przypadku naruszenia obowiązków) – w przypadku naruszenia obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO i sprzężonych z nim przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również w przypadku naruszenia pozostałych zasad przetwarzania danych osobowych, o których mowa w art. 5 RODO, konsekwencje są tożsame i wiążą się z możliwością aktualizacji odpowiedzialności administracyjnoprawnej lub cywilnoprawnej w trybie i na zasadach RODO, z uwzględnieniem jednak postanowień ustawy o ochronie danych osobowych. Oznacza to, że naruszenie obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO przez organ prowadzący postępowanie sankcjonowane jest w reżimie właściwym dla ochrony danych osobowych. Nie jest zatem dopuszczalne zaskarżenie oświadczenia informacyjnego w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego ani w formie skargi do sądu administracyjnego, nie jest to bowiem inny akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W szczególności zaś oświadczeniu informacyjnemu nie sposób przydać publicznoprawnego charakteru,

który to stanowi składową „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej" zaskarżalnych do sądu administracyjnego[18];

c) wpływ naruszenia obowiązku z art. 13 ust. 1 i 2 RODO na ciągłość postępowania – niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku informacyjnego z art. 13 ust. 1 i 2 RODO nie wpływa na ciągłość postępowania, a zatem nie może stanowić m.in. przyczyny jego zawieszenia.

Ustawodawca rozszerzył zakres zasady autonomiczności na sytuację, w której strona wystąpiła z żądaniem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 RODO (art. 2a § 3 k.p.a.)[19]. Co jednak istotne, analogicznie jak w przypadku art. 2a § 2 k.p.a. wystąpienie z powyższym żądaniem nie wpływa ani na tok, ani tym bardziej na wynik postępowania. Podkreślić przy tym wypada, że tryb czynienia zadość obowiązkowi z art. 18 ust. 1 RODO nie wykazuje związku z prowadzonym postępowaniem, a co więcej – zainicjowany żądaniem osoby fizycznej szczególny tryb nie jest postępowaniem administracyjnym, w konsekwencji zaś nie będzie normowany przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego[20].

5. Podsumowanie

Podejmując próbę systematyzacji powyższych ustaleń, należy wskazać, że w stanie prawnym po 4 maja 2019 r. Kodeks postępowania administracyjnego:

– nie normuje postępowania w przedmiocie znajdujących podstawę prawną w RODO praw i obowiązków osób fizycznych, których dane osobowe są przetwarzane przez organy administracji publicznej;

– statuuje w dalszym ciągu ogólną przesłankę legalizacyjną do przetwarzania danych osobowych osób fizycznych z zastrzeżeniem limitującej funkcji zasady niezbędności i minimalizacji procesowania danych osobowych, a to ze względu na treść art. 6 ust. 1 lit. c RODO;

– nie kreuje nowych obowiązków organów administracji publicznej występujących w toku postępowań administracyjnych w dualnej funkcji: z jednej strony jako organów prowadzących postępowanie w sprawie, z drugiej jako administratorów danych osobowych), ale jedynie konkretyzuje w płaszczyźnie technicznej powinności dekodowane z RODO;

– przez rozbudowane instrumentarium technicznoprocesowe (np. formalizację instytucji doręczeń) gwarantuje – skuteczność unijnego instrumentu ochrony danych osobowych, kreując „pomost" pomiędzy obowiązkiem informacyjnym z art. 13 ust. 1-2 RODO a postępowaniami administracyjnymi regulowanymi w Kodeksie postępowania administracyjnego, zachowując (petryfikując) ich względną separację i autonomiczność (szerzej teza 16 i 17);

– nie usuwa wątpliwości związanych z procesowaniem i ochroną danych osobowych w praktyce administracyjnej, np. w zakresie obowiązku anonimizacji danych teleadresowych stron wymienionych w rozdzielniku decyzji administracyjnej.

Z powyższego zestawienia jednoznacznie wynika, że regulacja kodeksowa dotycząca ochrony danych osobowych ma charakter nie tylko fragmentaryczny, lecz również stricte instrumentalny. Przyjęty kształt normatywny noweli przesądza, że ustawodawca potwierdził separatyzm ról, w jakich występuje organ administracji publicznej, raz jako administrator danych, dwa – jako organ prowadzący postępowanie w trypie przepisów k.p.a. Oznacza to, że obok stosunku procesowego i materialnego zawiązującego się między stroną a organem pojawić się może dodatkowy i odrębny stosunek prawny w przypadku, gdy stroną postępowania lub innym jego podmiotem będzie osoba fizyczna. Przedmiotem tego stosunku będą już nie tyle uprawnienia i obowiązki o charakterze administracyjnoprawnym, które będzie konkretyzował organ administracji publicznej, ile uprawnienia i obowiązki dotyczące zasad ochrony danych osobowych.

Co jednak istotne, stosunek ten ma charakter powszechny. Oznacza to, że nie jest znamienna jego aktualizacja jedynie dla podmiotów publicznoprawnych, lecz również prywatnoprawnych w zakresie, w jakim procesują dane osobowe osób fizycznych i podlegają zakresowi normowania RODO (por. art. 2 RODO)[21]. W motywie (10) RODO prawodawca unijny wskazał bowiem, że „Aby zapewnić wysoki i spójny stopień ochrony osób fizycznych oraz usunąć przeszkody w przepływie danych osobowych w Unii, należy zapewnić równorzędny we wszystkich państwach członkowskich stopień ochrony praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem takich danych. Trzeba zapewnić spójne i jednolite w całej Unii stosowanie przepisów o ochronie podstawowych praw i wolności osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych". Powyższe zdaje się, naszym zdaniem, przesądzać, że zasada ochrony danych osobowych nie tyle wyznacza standard postępowania administracyjnego, ile stała się zasadą ogólnosystemową, daleko wykraczającą poza zakres regulacji kodeksowej czy samego prawa publicznego. Ochrona osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych jest jednym z praw podstawowych[22]. Art. 8 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 16 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowią, że każda osoba ma prawo do ochrony danych osobowych jej dotyczących[23].

Powyższe znajduje odzwierciedlenie w systemie sankcjonowania naruszeń unijnego instrumentu ochrony danych osobowych. W istotnych momentach (poza kwotowym aspektem dolegliwości) pozycja podmiotu publicznoprawnego (tu organu – administratora) oraz prywatnych aktorów procesujących dane osobowe jest jednakowa. Co symptomatyczne, w omawianym zakresie konsekwencją naruszenia w toku postępowania jurysdykcyjnego obowiązku dekodowanego z RODO może być sankcja finansowa[24] stosowana nie przez sąd administracyjny, lecz niezależny zewnętrzny podmiot (tu PODO) wraz z następczą kontrolą sądowoadministracyjną jego rozstrzygnięcia. W tym też aspekcie wyraźnie rysuje się powszechny wymiar tytułowej „zasady", jak również jej odrębny (autonomiczny) względem jurysdykcyjnej działalności aparatu państwa charakter.

dr AGATA CEBERA

Autorka jest asystentem w Katedrze Postępowania Administracyjnego WPiA UJ. W 2017 r. obroniła z wyróżnieniem rozprawę doktorską na Wydziale Prawa i Administracji UJ pt. „Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej przez organy administracji publicznej", która w 2018 r. została wydana w formie monografii. Współautorka komentarza do Kodeksu postępowania administracyjnego. Wykonuje zawód radcy prawnego w indywidualnej praktyce (Kancelaria RENARDS). Prelegentka na konferencjach krajowych i zagranicznych (Londyn, Ryga, Gyor, Bratysława, Timisoara, Bergamo, Lizbona, Tarnopol, Moskwa)

JAKUB G. FIRLUS

Autor jest asystentem w Katedrze Postępowania Administracyjnego WPiA UJ, na końcowym etapie przygotowywania rozprawy doktorskiej, współautor podręcznika do postępowania sądowoadministracyjnego oraz komentarza do Kodeksu postępowania administracyjnego. Prelegent na konferencjach krajowych i zagranicznych (Timisoara, Bergamo, Lizbona, Tarnopol, Moskwa)

Przypisy:

[1] Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) Dz.U.2019.730.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U.UE.L.2016.119.1.

[3] Już na wstępnie niniejszego opracowania podkreślenia wymaga, że poza zakresem nowelizacji, oprócz postępowań uregulowanych w Ordynacji podatkowej, znaleźć możemy szeroką gamę postępowań administracyjnych nieuregulowanych k.p.a., w tym w szczególności np. procedur kontrolnych czy też takich, które nie kończą się wydaniem decyzji administracyjnej, ale wyłącznie podjęciem określonego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej przyjmującego formę np. czynności faktycznej; szerzej na ten temat A. Cebera, J.G. Firlus, [w:] H. Knysiak-Sudyka red., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 51-97.

[4] VIII kadencja, druk sejm. nr 3050.

[5] Zob. uzasadnienie, VIII kadencja, druk sejm. nr 3050, s. 13.

[6] Zob. M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Słowo wstępne*, [w:] M. Jabłoński, M. Sakowska-Baryła, K. Wygoda, *Czy jesteśmy gotowi na stosowanie RODO? Wybrane zagadnienia z zakresu funkcjonowania administracji publicznej*, Wrocław 2018, s. 11-12.

[7] Ostatnimi czasy rozszerzenie zakresu przedmiotowego kodeksu o materialnoprawne zasady nakładania, wymierzania i udzielania ulg w wykonaniu administracyjnych kar pieniężnych, jak również częściowej formalizacji trybu europejskiej współpracy administracyjnej miało miejsce dnia 1 czerwca 2017 r. na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).

[8] Także w płaszczyźnie komparatystycznej wskazuje się, że kodeksy postępowania administracyjnego przestają się samoograniczać do kwestii proceduralnych, a zaczynają realizować funkcję aktu określającego jakościowy standard zachowań (działań) administracji publicznej *in genere*; zob. J-B. Auby, *General report*, [w:] J-B. Auby red., *Codification of Administrative Procedure*, Bruxelles 2014, s. 3.

[9] Zob. szerzej na ten temat J. Borkowski, *Przemiany prawne kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl-Rzeszów 2011, s. 104 i n., a samo zjawisko bywa określane mianem eklektyzmu regulacji kodeksowej; zob. T. Bąkowski, *Transkodeksowa migracja regulacji administracyjnoprawnych*, [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego, Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 52-53.

[10] Szerzej na ten temat A. Cebera, J.G. Firlus, [w:] H. Knysiak-Sudyka red., *Kodeks…*, s. 92 i n.

[11] A to z tej przyczyny, że kodeks podobnie jak OrdPU formalizuje jedynie nieznaczny wycinek obowiązków organów administracji publicznej realizujących prawa i obowiązki administratorów danych osobowych.

[12] Zob. Art. 1a OrdPU. Problematyka procesowania danych osobowych w działalności organów administracji skarbowej przekracza nie tylko skromne ramy niniejszego opracowania, ale także koncept jurysdykcji podatkowej *per se.* Otóż w sprawach podatkowych napotykamy szereg problemów związanych m.in. z ochroną tajemnicy skarbowej czy też transgranicznym procesowaniem danych osobowych, właściwych tylko tym postępowaniom; zob. na ten temat M. Schaper, *Data Protection Rights And Tax Information Exchange in the European Union: An Uneasy Combination*, Maastricht Journal of European Comparative Law 1 (2016).

[13] Zob. na ten temat W. Jakimowicz, *Problemy stosowania prawa administracyjnego procesowego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, t. 1, *Zagadnienie ogólne*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 618-622.

[14] Nadto pierwotny obowiązek informacyjny, o którym mowa w art. 2a § 1 k.p.a., obciążał administratorów danych osobowych nie tylko w okresie sprzed 4 maja 2019 r., ale także w okresie poprzedzającym wejście w życie RODO. Zasięg nowości w omawianym obszarze jest tym samym ograniczony, a dotyczy nie tyle prawnie zdeterminowanej powinności, ile jej zakresu; zob. szerzej na ten temat A. Mednis, *Obowiązek informacyjny na podstawie art. 13 RODO*, „Informacja w administracji publicznej" 2018, nr 3, s. 10. Powyższe można odnieść do RODO postrzeganego jako całość. Słusznie bowiem wskazuje się, że ogólne rozporządzenie jest co najwyżej aktualizacją (*update*) obowiązującego w UE prawa ochrony danych osobowych; por. S. Bhaima, *The General Data Protection Regulation: the Next Generation of EU Data Protection*, Legal Information Management 18 (2018), s. 21-22.

[15] Oczywiście poza zakresem zastosowania art. 54 § 1a k.p.a. Wówczas bowiem o ile świadek lub biegły jest zawiadamiany a organ – administrator będzie pozyskiwał bezpośrednio od tych podmiotów dane osobowe, pierwotny obowiązek informacyjny doznaje aktualizacji.

[16] Symptomatyczne bowiem jest to, że ustawodawca w treści art. 61 § 5 k.p.a. statuującego zasadę pierwszego kontaktu (także A. Cebera, J.G. Firlus, [w:] H. Knysiak-Sudyka red., *Kodeks…*, s. 73-78) nawiązuje do zastanej siatki pojęciowej kodeksu. W powyższym przepisie bowiem mowa jest o „stronie", co mogłoby implikować konotacje z podmiotem legitymowanym w rozumieniu art. 28 k.p.a. Tak w istocie nie jest, a przez „stronę" na potrzeby omawianej regulacji rozumieć należy każdy podmiot, względem którego organ – administrator podejmuje pierwszą czynność w postępowaniu, o ile procesuje dane osobowe bezpośrednio od tej osoby pochodzące, a nie znajduje zastosowania klauzula wyjątku z art. 13 ust. 4 RODO potwierdzona w treści art. 61 § 5 *in fine* k.p.a.

[17] Uzasadnienie, VIII kadencja, druk sejm. nr 3050.

[18] Zob. na ten temat T. Woś, [w:] T. Woś red., *Prawo o postępowaniu administracyjnym. Komentarz,* Warszawa 2016, s. 81.

[19] W świetle art. 18 ust. 1 RODO: „Osoba, której dane dotyczą, ma prawo żądania od administratora ograniczenia przetwarzania w następujących przypadkach:

a) osoba, której dane dotyczą, kwestionuje prawidłowość danych osobowych – na okres pozwalający administratorowi sprawdzić prawidłowość tych danych;

b) przetwarzanie jest niezgodne z prawem, a osoba, której dane dotyczą, sprzeciwia się usunięciu danych osobowych, żądając w zamian ograniczenia ich wykorzystywania;

c) administrator nie potrzebuje już danych osobowych do celów przetwarzania, ale są one potrzebne osobie, której dane dotyczą, do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń;

d) osoba, której dane dotyczą, wniosła sprzeciw na mocy art. 21 ust. 1 wobec przetwarzania – do czasu stwierdzenia, czy prawnie uzasadnione podstawy po stronie administratora są nadrzędne wobec podstaw sprzeciwu osoby, której dane dotyczą".

[20] Ministerstwo Cyfryzacji, *RODO dla administracji*, https://www.gov.pl/documents/31305/436699/RODO_dla_administracji_small.pdf, dostęp: 4 maja 2019 r., s. 9.

[21] Art. 2 RODO:

1. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych.

2. Niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do przetwarzania danych osobowych:

a) w ramach działalności nieobjętej zakresem prawa Unii;

b) przez państwa członkowskie w ramach wykonywania działań wchodzących w zakres tytułu V rozdział 2 TUE;

c) przez osobę fizyczną w ramach czynności o czysto osobistym lub domowym charakterze;

d) przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych lub wykonywania kar, w tym ochrony przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego i zapobiegania takim zagrożeniom.

[22] Ochrona danych jest w istocie fundamentalnym (podstawowym) prawem jednostki; M. Brkan, *The Unstoppable Expansion of The EU Fundamental Right To Data Protection: Little Shop of Horrors?*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, 5 (2016), s. 815.

[23] Motyw (1) RODO.

[24] Szerzej na ten temat konceptu sankcji finansowej na gruncie prawa polskiego A. Cebera, J.G. Firlus, *The 'Intesity' of Judicial Review – Remarks On Financial Sanctions Imposed On Public Authorities By Administrative Courts in Poland*, Romanian Journal of Comparative Law, 2018 (2), s. 345 i n.

Data Protection „Principle" As a New Standard In Adjudication Activities of Public Authorities and Consequences of its violation

SUMMARY:

On 4th May 2019 so-called 'implementational' act came into force which aims to correlate peculiarities of Polish legal system with EU data protection law. In order to comply with the General Regulation on Data Protection (GDPR) amongst many specific sector-oriented regulations also Polish Code of Administrative Procedure (CAP) has been amended. Article 2a CAP seems to be of great significance under phenomena such as processing of natural persons' data in adjudicational activities of administrative authorities. Systemic significance of above-mentioned provision is twofold. On the one hand by virtue of Article 2a CAP lawmaker widened the scope of the application of CAP. On the other hand it establishes (or to be more precise confirms) systemic "principle" under which administrative bodies are to function separately in two dimensions which are: data protection law and conducting administrative proceedings. The "principle" mentioned in the title of this article inspired the Authors to comprehensive analysis of the 'implementational' act of 21.2.2019, with particular attention to its impact on the administrative procedure.

Key words: data protection law, administration body as controller, administrative procedure
Słowa klucze: ochrona danych osobowych, organ administracji publicznej jako administrator danych osobowych, postępowanie administracyjne

WSPÓŁDZIAŁANIE LEGISLACYJNE W ADMINISTRACJI

KAROL FLISEK

1. Uwagi ogólne

Legislacja administracyjna, obejmująca niezwykle szeroką grupę aktów normatywnych, obejmuje zasięgiem niezwykle ważne dla obywatela akty prawne. Sfera stanowienia prawa przez organy administracji publicznej stanowi bowiem znaczącą część zakresu ich działania, mimo że ustawy uprawniają do tworzenia aktów normatywnych jedynie wąską grupę tych organów.

Jednym z wielu powodów, dla których ustawodawca decyduje się na sięgnięcie do instytucji współdziałania, jest **jakość rozstrzygnięć administracji publicznej**. Przy rosnącej z dnia na dzień specjalizacji administracji publicznej niemożliwa staje się całkowita samowystarczalność poszczególnych jednostek aparatu administracyjnego w tym względzie, toteż konieczne jawi się zapewnienie **pola specjalistycznej konsultacji**.

Spośród wielu definicji „współdziałania" w ogólności jako najbardziej przekonującą należy uznać definicję M. Wierzbowskiego i M. Grzywacza, wedle których są to „**powiązane postępowania co najmniej dwóch niezależnych od siebie organów, przy czym jeden z nich pełni rolę organu prowadzącego postępowanie, a drugi rolę organu współdziałającego"**[1]. „Współdziałanie legislacyjne" zaś to takie „współdziałanie, którego skutkiem jest **akt prawa powszechnie obowiązującego**, będący jednocześnie **źródłem prawa administracyjnego"**.

2. Materialnoprawna konstrukcja współdziałania legislacyjnego w administracji

2.1. Podmiot i przedmiot współdziałania legislacyjnego

W celu uznania konstrukcji prawnej za konstrukcję współdziałania legislacyjnego w administracji **przynajmniej podmiot wydający akt normatywny musi być organem administracyjnym o kompetencjach prawotwórczych powierzonych mu przez Konstytucję RP**[2], która definiowana jest jako **„zdolność organu do stanowienia prawa w celu realizacji zadań należących do zakresu jego działania"**[3]. Ponadto, jak wskazano w literaturze, **takim organem musi być również organ współdziałający, ale tylko wtedy, gdy akt współdziałania ma charakter stanowczy, tj. bezpośrednio wpływa na jego byt lub treść.** Zawsze jednak organ współdziałający musi być co najmniej organem administrującym. Administracyjne współdziałanie zachodzi przy tym **tylko w układzie zdecentralizowanym**[4].

Pogląd, że organami współdziałającymi mogą być jedynie organy administrujące, jest szeroko wygłaszany w literaturze[5]. Podnosi się, że **powierzenie przez ustawodawcę uprawnień do podjęcia współdziałania jednostkom organizacyjnym niebędącym organami administracji publicznej nie powoduje nadania tym jednostkom statusu organu współdziałającego**[6].

Skutkiem współpracy organów administracyjnych w procesie prawotwórczym pozostaje akt prawny. Jej przedmiot zależy zaś w dużej mierze od formy współdziałania. **W większości przypadków przedmiotem tym będzie projekt aktu normatywnego**[7] **lub sam akt normatywny**[8]**. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której przedmiotem działań podjętych przez organ współdziałający stanie się pewien wycinek materii prawodawczej (kompetencji prawodawczej), w której wykonanie organ na podstawie normy upoważniającej do współdziałania może ingerować**. Tak też będzie np. w sytuacji, gdy akt musi być wydany w porozumieniu z innym organem. Dochodzi bowiem wtedy do wypracowywania wspólnego projektu aktu prawnego w sposób ciągły pod względem czasowym (nie zaś w postaci jednego aktu

współdziałania), ponieważ organ współdziałający aktywnie uczestniczy w procesie sporządzania aktu. W takiej sytuacji nie może być mowy o jakimś sprecyzowanym przedmiocie współdziałania.

Jest oczywiste, że merytoryczne działanie organu współdziałającego powinno się ograniczać do jego właściwości rzeczowej[9]. Nie wydaje się ona jednak jedynym wyznacznikiem granicy jego działania. Z drugiej bowiem strony organ współdziałający jest związany kompetencją prawotwórczą organu wydającego akt. W literaturze słychać więc głosy, że chodzi o osiągnięcie zgody organów (lub per analogiam o wypowiedzenie się organu opiniodawczego) **w zakresie, w jakim właściwości obu organów się ze sobą krzyżują**[10].

2.2. Podstawa prawna współdziałania legislacyjnego

Współdziałanie w administracji publicznej zasadniczo musi mieć konkretną podstawę prawną. Wydaje się jednak, że wymóg ten bywa w istocie uzależniony od charakteru współdziałania. Nie zawsze bowiem organ współdziałający jest upoważniony do wiążącej dla organu wydającego akt ingerencji w jego treść. Tak się na przykład dzieje w przypadku opinii. Biorąc pod uwagę przedstawione ratio stosowania przez ustawodawcę konstrukcji współdziałania, można więc przyjąć, że **organ wydający akt normatywny nie potrzebuje szczególnej podstawy prawnej celem zasięgnięcia opinii organu, który w jego mniemaniu ma wiedzę odpowiednią do wypowiedzenia się na interesujący go temat**. Takie działanie organu wydaje się wręcz przejawem wyjątkowej rzetelności i dbałości o jakość własnego rozstrzygnięcia. Na taką praktykę zwracał już uwagę J. Litwin, nazywając ją „szyberowaniem sprawy". Wspomniany autor definiował to pojęcie jako „**zwracanie się, chociażby tylko z samej przezorności, do innych organów o ich opinię lub stanowisko w innej formie prawnej lub faktycznej**"[11].

W polskim systemie prawnym brakuje ogólnej regulacji współdziałania legislacyjnego w administracji. Za regulację quasi-ogólną mogą być uznane przepisy art. 59 ust. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[12] oraz przepisy ustaw samorządowych: art. 89 ustawy o samorządzie gminnym[13], art. 77b ustawy o samorządzie powiatowym[14] oraz art. 80a ustawy o samorządzie województwa[15].

Zgodnie z art. 59 ust. 2 u.woj. organy niezespolonej administracji rządowej działające w województwie są obowiązane do uzgadniania z wojewodą projektów aktów prawa miejscowego stanowionych przez te organy na podstawie odrębnych przepisów. Ze względu na redakcję ww. przepisu należy uznać, że jest on **samodzielną podstawą współdziałania i kreuje jego obowiązek.**

Inaczej dzieje się z regulacją zawartą w ustawach samorządowych, tj. przepisami art. 89 u.s.g., art. 77b u.s.p. oraz art. 80a u.s.w., które stanowią tryb postępowania organów samorządowych w przypadku, gdy prawo uzależnia ważność ich rozstrzygnięcia od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ. **Słowo „rozstrzygnięcie" obejmuje swoim zakresem znaczeniowym akty normatywne, generalne lub indywidualne**[16], w związku z czym przepisy te mają zastosowanie również do postępowania legislacyjnego.

Omawianą regulację zdają się cechować:

1. **Ramowość**: wskazująca, że nie stanowi ona samodzielnej podstawy do podjęcia współdziałania przez organy samorządowe[17];
2. **Symetryczność**: ze względu na fakt, że normuje ona zarówno sytuacje, gdy organ samorządu terytorialnego jest organem prawodawczym, jak i sytuacje, gdy pozostaje on organem współdziałającym;
3. **Subsydiarność**: oznaczająca to, że opisywane przepisy stosuje się wyłącznie w razie braku szczególnej regulacji dotyczącej trybu.

2.3. Skutki uchybienia obowiązkowi współdziałania

Ustawodawca często milczy w przedmiocie skutków naruszenia przedmiotu współdziałania. Z tego też względu w doktrynie brakuje zgody w tym przedmiocie. Z jednej strony, D. Dąbek, na przykładzie aktów prawa miejscowego, przyjmuje, że „**zachowanie […] w trakcie procesu podejmowania aktu określonych wymogów proceduralnych jest jednym z warunków jego ważności**"[18]. Z drugiej strony, J. Zimmermann, opisując współdziałanie w postępowaniu jurysdykcyjnym, stwierdza, że naruszenie obowiązku współdziałania jest **rażącym naruszeniem prawa materialnego, jeżeli „uzgodnienie i jego rodzaj zostały w prawie materialnym określone wystarczająco kategorycznie**"[19]. Ogólność tego twierdzenia zdaje się upoważniać do odniesienia ich również do współdziałania legislacyjnego.

Z przedstawionych wyżej poglądów można wyciągnąć wniosek, że **skutek uchybienia obowiązkowi współdziałania zależy od charakteru formy współdziałania**. Naruszenie bowiem obowiązku niewiążącego współdziałania nie zawsze musi być powodem nieważności całego aktu normatywnego. W przypadku jednak tzw. stanowczych form współdziałania można zasadniczo przyjąć, że akty podjęte z pogwałceniem obowiązku współdziałania będą wydane z rażącym naruszeniem prawa. Wydaje się jednak, że liczba regulacji materialnoprawnej nie pozwala wyciągnąć wniosków abstrakcyjnych w tej kwestii.

2.4. Formy współdziałania legislacyjnego w administracji

Wiele form współdziałania legislacyjnego ma swoje odpowiedniki w formach współdziałania jurysdykcyjnego. Tak jest np. z opinią, uzgodnieniem lub porozumieniem. Nie oznacza to jednak, że formy te nie różnią się od siebie.

Kwestią wymagającą wyjaśnienia jest interpretacja wymogu wydania aktu normatywnego „w porozumieniu". W doktrynie najczęściej tę formę współdziałania interpretuje się jako oznaczającą de facto wymóg uzgodnienia. Nie można się zgodzić jednak z takim zapatrywaniem. Porozumienie bowiem, jak już wspomniano wyżej, jest to **nakaz współdziałania organu wydającego akt z organem współdziałającym w toku całego postępowania (pozostawanie „w porozumieniu" w toku postępowania). Organ współdziałający w takiej formie współdziałania będzie aktywnie uczestniczył w stanowieniu aktu normatywnego poprzez wydawanie szeregu opinii, zaleceń itp.**

Specyficzną formą współdziałania w procesie prawotwórczym pozostaje wymóg **zatwierdzenia** aktu normatywnego przez organ współdziałający, tj. **akceptacja jego mocy obowiązującej**. Zatwierdzenie to może mieć przy tym charakter następczy, jak i uprzedni

względem momentu uzyskania przez akt normatywny mocy obowiązującej[20]. Tę formę współdziałania przewiduje art. 41 ust. 3 u.s.g., wymagający zatwierdzenia przez radę gminy przepisów porządkowych wydanych przez wójta.

Aprobata organu współdziałającego co do treści aktu może być również wymagana tylko co do części tego aktu. **Ustawa wymaga wtedy akceptacji konkretnego żądania organu wydającego akt[21], tj. jego zgody**. Zgoda, jako legislacyjna forma współdziałania, wydaje się mieć więc inne znaczenie od zgody wspominanej w art. 106 k.p.a.[22], którą interpretuje się w sposób synonimiczny do uzgodnienia[23]. Przedmiotowa forma współdziałania występuje w postępowaniu planistycznym, gdy ustawa wymaga uzyskania tzw. zgody na odrolnienie (zmiany przeznaczenia gruntów). Obowiązek ten stanowi art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych[24].

Swoistą dla postępowania legislacyjnego formą współdziałania jest **inicjatywa**, tj. **wystąpienie z wnioskiem o wydanie aktu normatywnego przez inny organ administracyjny**. Kompetencja organu współdziałającego formalnie ogranicza się więc do jednego tylko działania. Jednakże, jeżeli brakuje innego wyrzeczenia ustawodawcy, godzi się stwierdzić, że bierność organu inicjującego uniemożliwia organowi wydającemu akt podjęcie rozstrzygnięcia[25]. W takim przypadku organ współdziałający musi być jednak organem prawotwórczym w rozumieniu Konstytucji RP[26], gdyż faktycznie to od niego zależy, czy akt zostanie wydany, czy też nie, tj. **wniosek jest w tym przypadku warunkiem koniecznym wydania aktu. Wniosek może też warunkować treść aktu normatywnego**[27], co zależy jednak od redakcji przepisu ustanawiającego obowiązek współdziałania. Formę inicjatywy, w której wniosek organu inicjującego jest jednocześnie konieczny i warunkuje treść aktu normatywnego, można nazwać **inicjatywą związaną**. W przypadku tej inicjatywy organ wydający akt nie może ingerować w treść przedstawionego projektu aktu prawnego, a odmówić jego wydania może tylko wtedy, gdy projekt pozostaje niezgodny z prawem.

Wydaje się bowiem logiczne, że organ współdziałający musi przedstawić organowi wydającemu akt konkretny projekt tego aktu, co ma szczególne znaczenie w procedurze legislacyjnej, ze względu na to, że ta forma współdziałania, ze względu na przedstawione uwarunkowania, staje się de facto **odpowiednikiem inicjatywy ustawodawczej w wydawaniu aktów podustawowych**.

3. Procedura współdziałania legislacyjnego w administracji

3.1. Forma prawna zajęcia stanowiska

Zarówno w regulacji prawnej, jak i w doktrynie i orzecznictwie wskazuje się różne **formy zajęcia stanowiska przez organ współdziałający**[28]. Mimo to niejasna jawi się **forma, jaką ma przyjąć oświadczenie woli organu współdziałającego**. Wymienia się tutaj m.in. **decyzję**[29], **postanowienie**[30] czy **zwykłą formę pisemną**[31].

Niepodobna, aby organ administracyjny podejmujący działania poza postępowaniem jurysdykcyjnym wydawał decyzję czy postanowienie. Charakter tych aktów uniemożliwia wydanie ich w postępowaniu legislacyjnym. Wszędzie więc tam, gdzie ustawa przewiduje zajęcie stanowiska w tej formie, należy uznać, że nie jest to decyzja lub postanowienie w rozumieniu k.p.a. Z tego też względu wydaje się, że **adekwatną formą zajęcia stanowiska w perspektywie braku wyraźnych wytycznych ustawodawcy pozostaje zwykła forma pisemna. Jako zrozumiały jawi się fakt, że w przypadku gdy do zajęcia stanowiska umocowany został organ kolegialny, to on podejmuje w tym celu stosowną uchwałę**[32].

3.2. „Strona" postępowania o zajęcie stanowiska

W literaturze i orzecznictwie pojawiają się przy tym obszerne dysputy na temat tego, kto jest stroną postępowania o zajęcie stanowiska w postępowaniu legislacyjnym. Wszystkie te dyskusje zdają się jednak być oparte na nieporozumieniu.

Prawidłowe bowiem może być stanowisko M. Kotulskiego, który przyjął, że **„samo pojęcie »strony« immanentnie związane jest z administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym prowadzonym na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego"**[33].

Organ administracyjny nie może więc być uznany za stronę postępowania i to zarówno w przypadku, gdy wydaje on akt normatywny[34], jak i w przypadku, gdy jest umocowany do współdziałania. **W postępowaniu administracyjnym organ przyjmuje bowiem pozycję jego „gospodarza", a nie petenta zawsze usytuowanego poza administracją publiczną**.

3.3. Termin do zajęcia stanowiska

Stanowisko organu współdziałającego musi być zajęte w określonym przez ustawodawcę terminie. **Dla jego zachowania konieczne jest doręczenie stanowiska organowi wydającemu akt przed jego upływem**[35]. Nie wystarczy tutaj więc jedynie nadanie przesyłki poleconej zawierającej owe stanowisko. Wynika to bowiem z tego, że ratio uregulowania takiego uproszczenia przy doręczeniach pozostaje zarezerwowane dla stron, dla których przepisy k.p.a. pełnią funkcję gwarancyjną wobec nierównorzędności postępowania jurysdykcyjnego.

Powyższe stanowisko wynika również z faktu, że **w przypadku bierności organu współdziałającego prawo najczęściej przewiduje przyjęcie fikcji pozytywnego zajęcia stanowiska**. Termin więc do jego zajęcia ma wyznaczać pewne ramy dla postępowania głównego, stanowiąc granicę czasową, do której organ wydający akt ma obowiązek oczekiwać na stanowisko organu współdziałającego[36].

Na gruncie terminów określonych we wzmiankowanych ustawach samorządowych rozgorzała dyskusja na temat ich charakteru prawnego. Główna oś sporu przebiega pomiędzy zwolennikami uznania go za termin **zawity** bądź **materialnoprawny**[37] a autorami, którzy przyjmują, że jest to jedynie termin **instrukcyjny**[38].

Mimo nie do końca pewnego charakteru instytucji nazwanej wyżej „fikcją pozytywnego stanowiska" należy przyjąć, że nie można dopuścić do nieograniczonej w czasie możliwości ingerencji organu współdziałającego w byt czy treść aktu lub jego projektu. **Ze względu więc na pewność prawa godzi się uznać, że domniemanie pozytywnego zajęcia stanowiska możliwe jest do obalenia wyłącznie w przypadku niewiążących form współdziałania (np. opinii).** W innych przypadkach zajęcie stanowiska po terminie nie wpływa na prawidłowość wydania aktu prawnego.

3.4. Kwestia stosowania art. 106 k.p.a.

W regulacji prawnej dotyczącej współdziałania legislacyjnego ustawodawca niezwykle często **odwołuje się do przepisu art. 106 k.p.a., nakazując stosować go w sposób odpowiedni**[39]. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że o wiele fortunniej byłoby nakazać stosować odpowiednio omawiane wyżej przepisy ustaw samorządowych.

W doktrynie podejmuje się próby racjonalizacji takich odwołań poprzez koncypowanie, że odwołanie do art. 106 k.p.a. skutkuje **jedynie wskazaniem formy wyrażenia stanowiska, tj. postanowienia**[40]. W perspektywie jednak wcześniejszych wywodów dotyczących charakteru prawnego tego aktu wydaje się to niemożliwe.

Podobnie próbuje się wywodzić, że art. 106 k.p.a. powinien być stosowany odpowiednio **w zakresie swojego § 5, tj. że na akt współdziałania powinno służyć zażalenie**[41]. Z taką interpretacją nie jest jednak zgodny sam przepis, który stanowi, że zażalenie przysługuje „stronie", która, jak wykazano wyżej, w przedmiotowym postępowaniu po prostu nie występuje. Z tego też względu **nie do końca wiadomo, komu wymienione zażalenie miałoby przysługiwać**. Mając na uwadze powyższe, nie można się również zgodzić na odpowiednie stosowanie § 5 art. 106 k.p.a. w postępowaniu legislacyjnym[42].

Argumenty powyższe prowadzą do wniosku, że odwołanie do art. 106 k.p.a. zawarte w materialnej podstawie współdziałania legislacyjnego jest w istocie zawsze regulacją martwą, gdyż art. 106 k.p.a. nie da się zastosować odpowiednio w postępowaniu legislacyjnym.

4. Zakończenie

Znaczenie współdziałania legislacyjnego w procesie administracyjnego tworzenia prawa jest nie do przecenienia w dzisiejszej rzeczywistości prawnej. Regulacja różnych form współpracy w trakcie postępowania legislacyjnego pomiędzy organami administracyjnymi pozostaje przy tym niezwykle rozległa. Sprawia to, że trudno wyciągnąć wspólne wnioski co do wszystkich ustanowionych upoważnień do podjęcia współdziałania.

Szczególnie pozytywny wpływ współdziałania legislacyjnego w administracji państwowej można zaobserwować na polu przełamywania resortowości w administracji lub inaczej mówiąc – jej „silosowatości" – którą definiuje się jako **„separację działania i strzeżenie swoich kompetencji przez organy administracji publicznej kosztem współpracy"**[43]. Właśnie w niwelowaniu tego negatywnego zjawiska pomocna bywa omawiana konstrukcja. Organ często więc jest zmuszony do podjęcia współpracy, aby w ogóle jego działanie wywarło pożądany skutek.

Głównym postulatem de lege ferenda wydaje się więc kompleksowe, acz ogólne uregulowanie przez ustawodawcę instytucji współdziałania na gruncie procesowym. W obecnym stanie prawnym nie sposób uniknąć bowiem wrażenia prowizorium, w którym ciągle działają organy administracyjne, wykonując swoje ustawowe obowiązki. Odwołania do istotowo innych instytucji nie mogą zastąpić adekwatnej regulacji uwzględniającej specyficzny charakter tego typu współdziałania.

KAROL FLISEK

Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, aplikantem w Krakowskiej Izbie Adwokackiej

Przypisy:

[1] M. Wierzbowski, M. Grzywacz, J. Piecha, *Współdziałanie*, [w:] *Prawo administracyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2017, s. 83.

[2] Np. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 1998 r., U 23/97, OTK 1998/2/11; G. Wierczyński, *Komentarz do § 74 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"*, [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX nr 10339, teza 2; Odmiennie: K. Kaszubowski, *Komentarz do § 73*, [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski et al., *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2003, LEX nr 8113, teza 3.

[3] T. Bąkowski, [w:] T. Bąkowski, P. Uziębło, G. Wierczyński, *Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej,* Wrocław 2010, s. 50, za: M. Kasiński, *Wojewoda jako twórca prawa miejscowego*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Z. Duniewska (red.), M. Stahl (red.), Warszawa 2012, LEX nr 154507.

[4] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 231.

[5] Np. P. Kledzik, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia i stosowania prawa*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2012, LEX nr 158101, K. Bandarzewski, *Komentarz do art. 80a ustawy o samorządzie województwa*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Warszawa 2005, LEX nr 9889, teza 2 in fine – ten ostatni podnosi, że nie można wykluczyć innej konfiguracji podmiotowej, ale w takim przypadku nie znajdują zastosowania przepisy ogólne dotyczące współdziałania – na przykładzie art. 80a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U.2018.913 t.j. ze zm.) – dalej jako: u.s.w.

[6] A. Matan, *Komentarz do art. 89*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2018, LEX nr 10724, teza 3.

[7] Tak będzie np. w przypadku opinii czy uzgodnienia.

[8] Tak będzie np. w przypadku zatwierdzenia.

[9] M. Jać, P. Jać, *Planowanie przestrzenne – o potrzebie i kierunkach zmian*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012, LEX nr 156013, rozdz. 6.9., G. Wierczyński, *Komentarz do § 74 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"*, [w:] *op. cit., teza 8*, Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 stycznia 2008 r., II AKa 374/07, OSA 2009/9/19-26.

[10] S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 38.

[11] Na to twierdzenie J. Litwina powołał się J. Borkowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – szczególny tryb uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy – odmowa uzgodnienia projektu planu – zażalenie. Glosa do wyroku NSA z dnia 6 lipca 2010 r., II OSK 1097/09*, OSP 2011/10/106, s. 751, jednakże nie powołał dokładnego źródła.

[12] Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz.U z 2019 r. poz. 1464 ze zm. – dalej jako: u.woj.

[13] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm. – dalej jako: u.s.g.

[14] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. z 2019, poz. 511 ze zm. – dalej jako: u.s.p.

[15] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2019 r. poz. 13 ze zm. – dalej jako: u.s.w.

[16] P. Kledzik, op. cit.

[17] P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 89*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, P. Chmielnicki (red.), Warszawa 2013, LEX nr 9050, teza 1.

[18] D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, LEX nr 59689, rozdz. IX in principio.

[19] J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 55.

[20] P. Chmielnicki, *Komentarz do art. 89, teza 5*. Odmiennie: A. Matan, *Komentarz do art. 89, teza 4*.

[21] Wyrok WSA w Poznaniu z 16 XI 2017 r., II SA/Po 779/17, LEX nr 2424226.

[22] Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U.2018.2096 t.j. ze zm. – dalej jako: k.p.a.

[23] P. M. Przybysz, *Komentarz aktualizowany do art. 106 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2019, LEX nr 10828, teza 1.

[24] Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U.2017.1161 t.j. – dalej jako: u.g.r.l.

[25] G. Wierczyński, *Komentarz do § 74 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", teza 11.*

[26] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 1998 r., U 23/97, OTK 1998/2/11, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada

2005 roku, SK 25/02, OTK-A 2005/10/12.

[27] G. Wierczyński, *Komentarz do § 74 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", teza 15.*

[28] Należy zaznaczyć, że czym innym jest forma współdziałania, tj. zakres aktywności organu współdziałającego i jej skutków, a czym innym forma zajęcia stanowiska, tj. sposób wyrażania woli przez organ współdziałający.

[29] Np. art. 166 ust. 5 ustawy z 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U z 2018 r. poz. 2268 ze zm. – dalej jako: Prawo wodne, który dla uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez Wody Polskie (art. 166 ust. 2) przewiduje formę decyzji. Przepis art. 166 ust. 2, wymieniając akty, które wymagają uzgodnienia, miesza akty indywidualne i konkretne z aktami generalnymi i abstrakcyjnymi, tj. decyzję z aktami prawnymi.

[30] B. Rakoczy, *Komentarz do art. 9*, [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, B. Rakoczy (red.), Warszawa 2015, LEX nr 10219, teza 4.

[31] K. Gruszecki, *Komentarz do art. 136d*, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX nr 10288, teza 1, Wyrok WSA w Warszawie z 30 IX 2005 r., IV SA/Wa 856/05, LEX nr 205461.

[32] G. Wierczyński, *Komentarz do § 74 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", teza 9.*

[33] M. Kotulski, *Glosa do postanowienia NSA z 10 lipca 2008, II OSK 657/08*, „Samorząd Terytorialny", nr 7-8, 2010, s. 177.

[34] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 633-634.

[35] K. Gruszecki, *Komentarz do art. 118b, teza 2.*

[36] Takie zapatrywanie jest zgoła odmienne od regulacji współdziałania w postępowaniu jurysdykcyjnym (art. 106 k.p.a.), w którym przewiduje się jedynie odesłanie do instytucji ponaglenia, a zaniechanie zasięgnięcia stanowiska skutkuje podstawą do wznowienia postępowania.

[37] C. Martysz, *Komentarz do art. 77b*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2007, J. Człowiekowska, *O milczeniu administracji w kontekście instytucji „milczącego uzgodnienia" w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, A. Błaś (red.), Warszawa 2012, LEX nr 152706, A. Szewc, *Komentarz do art. 80a*, [w:] *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Warszawa 2008, LEX nr 7845, teza 4, K. Gruszecki, *Komentarz do art. 96, teza 8*, Wyrok NSA z 5 grudnia 2006 r., I OSK 1398/06, NZS 2007/6/102, Wyrok NSA z 3 marca 2009 r., I OSK 1322/08, LEX nr 595074.

[38] Wyrok WSA w Łodzi z 20 czerwca 2013 r., II SA/Łd 425/13, LEX nr 1350161, Wyrok WSA w Białymstoku z 27 III 2008 r., II SA/Bk 166/08, LEX nr 507854, Wyrok NSA z 15 lutego 2002 r., I SA 1665/01, LEX nr 81764, Wyrok NSA z 2 maja 2006 r., I OSK 1287/05, LEX nr 236571, Wyrok WSA w Warszawie z 5 kwietnia 2017 r., II SA/Wa 2090/16, LEX nr 2290856.

[39] Np. art. 24 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U.2018.1945 t.j. ze zm. – dalej jako: u.p.z.p. czy art. 87 prawa wodnego.

[40] K. Świderski, *Glosa do postanowienia WSA w Poznaniu z 22 listopada 2007 r., II SA/Po 471/07*, „Samorząd Terytorialny", nr 9, 2008, s. 75.

[41] Wyrok NSA z 6 lipca 2010 r., II OSK 1097/09, OSP 2011/10/106 wraz z glosą aprobującą – J. Borkowski, op. cit., passim, P. Antoniak, *Komentarz do art. 20*, [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz,* M. Cherka (red.), Warszawa 2010, LEX nr 8383, teza 3.

[42] T. Bąkowski, *Komentarz do art. 24*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze 2004, LEX nr 8238, teza 3.

[43] M. Błachucki, *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji k.p.a.*, „Radca Prawny", nr 2 (11), 2017, s. 42.

Legislative co-operation in administration

SUMMARY:

The article carries out the scientific analysis of the legal institution of co-operation in administration in the context of legislative procedure. The text is divided into two main parts. The first one is focused on the substantive aspect of this legal institution, while in the second one the procedural issues, which tend to be the most controversial in literature and judicature, are discussed.

Key words: co-operation in public administration, administrative lawmaking, administrative proceedings, theory of administrative law, axiology of administrative law.

Słowa kluczowe: współdziałanie w administracji publicznej, administracyjne stanowienie prawa, postępowanie administracyjne, teoria prawa administracyjnego, aksjologia prawa administracyjnego.

Prawne aspekty kwalifikacji stacji bazowych telefonii komórkowej jako przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko

KRZYSZTOF SMOLIŃSKI

Wstęp

Zagadnienie lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej w postępowaniu administracyjnym pojawiło się wraz z pierwszymi inwestycjami tego rodzaju, a zatem od połowy lat 90. Od samego początku powyższe kwestie budziły szereg kontrowersji wywołanych nie tylko nieznajomością nowych rozwiązań technicznych, ale również brakiem jednolitych i konsekwentnych uregulowań prawnych. Ustawodawca, starając się nadążyć za dynamicznie rozwijającymi się technologiami, podejmował i wciąż podejmuje próby nowelizacji aktów normatywnych związanych z tą tematyką, jednakże część problemów nadal nie doczekała się wystarczająco jasnej i precyzyjnej regulacji. Efektem tego jest rozbieżność nie tylko w rozstrzygnięciach postępowań przed właściwymi organami administracji samorządowej i rządowej, ale i w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Artykuł jest próbą usystematyzowania i wyjaśnienia dwóch zasadniczych kwestii budzących spory, którymi są: kwalifikowanie stacji bazowych ze względu na konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz ich oddziaływanie na środowisko.

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest konkluzja, że są to dwa oddzielne zagadnienia, które

mimo że w pewnych warunkach pozostają ze sobą funkcjonalnie powiązane, to ze względu na swą istotę dotyczą różnych postępowań na innych etapach procesu. I tak kwalifikacja przedsięwzięcia ma za zadanie dostarczyć odpowiedzi na pytanie, czy konkretne, planowane przedsięwzięcie wymagać będzie w ogóle przeprowadzenia postępowania w zakresie oceny oddziaływania na środowisko. Oddziaływanie jest natomiast zagadnieniem rozpatrywanym w przypadku, gdy parametry projektowanego obiektu kwalifikują go do grupy przedsięwzięć, dla których ocenę należy przeprowadzić. W tym miejscu trzeba podkreślić, że weryfikacja oddziaływania na środowisko nie kończy się na postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, a więc w fazie projektowej, lecz ma swoją kontynuację zarówno po wybudowaniu i uruchomieniu instalacji, jak i przez cały okres jej eksploatacji. Weryfikacja ta dokonywana jest za pomocą pomiarów rozkładów pól elektromagnetycznych faktycznie działającej stacji. Obowiązek ten nie tylko spoczywa na prowadzącym instalację, ale również wpisany jest do zadań organów ochrony środowiska w postaci monitoringu pól elektromagnetycznych.

Stan prawny

Proces przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko reguluje dział V ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[1]. Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy OuiośU przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaga realizacja planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Realizacja planowanego przedsięwzięcia innego niż wyżej wymienione wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli może ono znacząco oddziaływać na ten obszar, a nie jest bezpośrednio związane z jego ochroną lub nie wynika z tej ochrony. Konieczność przeprowadzenia takiego postępowania może również określić w drodze postanowienia regionalny dyrektor ochrony środowiska zgodnie z treścią art. 97 OuiośU.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 powołanej wyżej ustawy ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, a także postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę dla inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej lub inwestycji jej towarzyszącej. Natomiast stosownie do treści art. 71 ust. 2 OuiośU uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz potencjalnie na środowisko.

Przepis art. 72 ust. 1 ustawy OuiośU wskazuje enumeratywnie postępowania, które muszą być poprzedzone uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Z punktu widzenia niniejszego opracowania najistotniejszymi są: pkt 1, czyli postępowanie w przedmiocie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, a także pkt 3 mówiący o postępowaniu w przedmiocie uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W świetle ustawy kluczową rolę odgrywają pojęcia przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Na podstawie art. 60 OuiośU Rada Ministrów rozporządzeniem z dnia 9 listopada 2010 r.[2] określiła rodzaje przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oraz potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko oraz przypadki gdy zmiany dokonywane w obiektach są kwalifikowane jako przedsięwzięcia, o których mowa wyżej.

Kwalifikacja ta opiera się na parametrach technicznych poszczególnych urządzeń charakteryzujących ich pracę. Nie odnosi się ona jednak do rzeczywistego oddziaływania poszczególnych przedsięwzięć, a jest przyporządkowaniem ich do poszczególnych grup ze względu na ich parametry techniczne.

Zgodnie z rozporządzeniem PmzoR stacje bazowe telefonii komórkowej zaliczone zostały do grupy instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, z wyłączeniem radiolinii emitujących pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03MHz do 300 000 MHz, a parametrami klasyfikującymi je do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko są moc promieniowana izotropowo (EIRP) wyznaczona dla pojedynczej anteny oraz odległość od środka elektrycznego anteny do miejsc dostępnych dla ludności[3].

A więc w przypadku stacji bazowych telefonii komórkowej za kluczowe parametry służące zakwalifikowaniu tych przedsięwzięć do jednej z tych grup przyjęto moc wypromieniowaną izotropowo (EIRP) dla pojedynczej anteny i odległość od osi głównej wiązki promieniowania ze środka elektrycznego anteny. Moc promieniowana izotropowo, w skrócie EIRP (od ang. Equivalent Isotropical Radiated Power), to moc wypromieniowana z hipotetycznej anteny, która emituje pola elektromagnetyczne w pełnym kącie bryłowym, czyli we wszystkich kierunkach. W rzeczywistości anteny tego typu nie występują, a parametr powyższy stosowany jest jedynie na potrzeby różnego rodzaju obliczeń i analiz.

Dla zdefiniowania środka elektrycznego anteny zacząć należy od definicji „anteny". Jest to „urządzenie przeznaczone do wypromieniowania lub odbioru energii fali elektromagnetycznej". W telefonii komórkowej zastosowanie znajdują najróżniejsze rodzaje anten. Jedną grupę stanowią te służące do komunikacji pomiędzy stacją bazową a aparatem telefonicznym abonenta. W celu zapewnienia jak najlepszego poziomu usług w rzeczywistości występuje cała gama anten o różnych charakterystykach promieniowania – od anten dookólnych (emitujących sygnał w pełnym kącie 360°) po sektorowe, obsługujące jedynie określone obszary. Najczęściej wykorzystywane anteny sektorowe zbudowane są w postaci panelu z pionowo rozmieszczonym układem metalowych płytek. Środek elektryczny tego układu pokrywa się w zasadzie ze środkiem geometrycznym anteny. Pojęcie „miejsca dostępnego dla ludności" zostało z kolei zdefiniowane w art. 124 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[4] jako wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego, ustalane według istniejącego stanu zagospodarowania i zabudowy nieruchomości.

Sedno tych regulacji można zobrazować za pomocą poniższej tabeli:

Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko			Przedsięwzięcia niewymagające przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko
Równoważna moc promieniowana izotropowo EIRP [W]	Przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko	Przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko	
	Odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego anteny w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny [m]	Odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego anteny w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny [m]	Odległość miejsc dostępnych dla ludności od środka elektrycznego anteny w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny [m]
1	2	3	4
≥ 15 i < 100	–	≤5	>5
≥ 100 i < 500	–	≤20	>20
≥ 500 i <1000	–	≤40	>40
≥ 1000 i < 2000	–	≤70	>70
≥ 2000 i < 5000	≤100	> 100 i ≤150	>150
≥ 5000 i <10000	≤150	> 150 i ≤200	>200
≥ 10000 i < 20000	≤200	> 200 i ≤300	>300
≥ 20000	bez względu na odległość		

Przepisy rozporządzenia a orzecznictwo sądów administracyjnych

Na tle opisanych powyżej przepisów w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się rozbieżności co do ich interpretacji. Jednym z głównych obszarów problemowych pozostaje kwestia sumowania mocy poszczególnych anten na etapie kwalifikowania przedsięwzięcia pod względem konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w ciągu ponad dziesięciu lat obowiązywania omawianych przepisów znacznie ewoluowało.

Przykładowo – w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 10 marca 2010 r.[5] stwierdzono, że sumowanie mocy EIRP poszczególnych anten jest niezbędne na etapie kwalifikowania przedsięwzięcia pod względem konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Stanowisko swoje argumentował treścią przepisu § 4 rozporządzenia PmzoR we wcześniejszym brzmieniu, który stanowił, że parametry tego samego rodzaju odnoszące się do przedsięwzięć tego samego rodzaju na terenie jednego zakładu lub obiektu, istniejących i planowanych, sumuje się.

Podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 marca 2010 r.[6] wskazano, że na etapie kwalifikowania przedsięwzięcia pod względem konieczności przeprowadzenia postępowania w przedmiocie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko konieczne pozostaje zsumowanie mocy wszystkich anten, niezbędne do obliczenia równoważnej mocy promieniowanej izotropowo.

Pogląd ten potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 23 marca 2010 r.[7], podnosząc zarzut niesumowania mocy EIRP poszczególnych anten. Jako główny punkt swojej argumentacji sąd przedstawił przepis § 4 rozporządzenia PmzoR, zgodnie z którym do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się również przedsięwzięcia polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w przepisach poprzedzających, nieosiągające progów w nich określonych, jeżeli po zsumowaniu parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie z parametrami realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia tego samego rodzaju znajdującego się na terenie jednego zakładu lub obiektu osiągną te progi.

Sądy I instancji w początkowym okresie obowiązywania regulacji dotyczących kwalifikacji omawianych przedsięwzięć jako przedsięwzięć, dla których przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane, przyjmowały, że na potrzeby tego postępowania sumowanie mocy poszczególnych anten jest konieczne. Z upływem czasu zaczęło się jednak pojawiać stanowisko odrębne. I tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 29 października 2015 r.[8] przyjęto, że dla celów zakwalifikowania przedsięwzięcia do mogących znacząco oddziaływać na środowisko nie wymaga się sumowania mocy EIRP poszczególnych anten. Jako argumentację tego stanowiska sąd powołał się na literalne brzmienie przepisów rozporządzenia PmzoR, mówiących wprost o mocy wyznaczonej dla pojedynczej anteny.

Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2015 r.[9] uznał, że brakuje konieczności sumowania mocy anten, wskazując na brzmienie przepisów rozporządzenia PmzoR, które mówi jednoznacznie o mocy wyznaczonej dla pojedynczej anteny. Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r.[10] przyjął, że norma § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia PmzoR stanowi, iż ustalając równoważną moc promieniowaną izotropowo, bierze się pod uwagę i wyznacza dla pojedynczej anteny także wtedy, gdy na terenie tego samego zakładu lub obiektu znajduje się realizowana lub zrealizowana inna instalacja tego samego rodzaju. Sąd uznał, że jest to podstawowa zasada przy kwalifikowaniu przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W ocenie sądu ustala się moc każdej anteny oddzielnie jako elementu instalacji po to, aby możliwe było zakwalifikowanie każdej z nich pod kątem owej mocy ze względu na kolejne punkty literowe § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia. Sąd wskazał, że wystarczy, iż jedna z anten przekroczy dopuszczalną moc w powiązaniu z odległością miejsca dostępnego dla ludności, a całe przedsięwzięcie zostanie

zakwalifikowane jako mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2019 r.[11] wskazano na brak konieczności sumowania mocy poszczególnych anten. Sąd, uznając skargę, słusznie podkreślił, że od problematyki dotyczącej kryteriów kwalifikacji konkretnego przedsięwzięcia jako przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko (pozwalających odpowiedzieć na pytanie, czy dla danej inwestycji jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach) należy odróżnić proces badania rzeczywistego oddziaływania stacji bazowej telefonii komórkowej, dla którego obowiązującą normę określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r.[12] w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów. Rozporządzenie to wyznacza dopuszczalne poziomy promieniowania elektromagnetycznego i dopiero ono ma charakter techniczny.

Powyższa analiza orzeczeń sądów administracyjnych wskazuje na modyfikację podejścia organów orzekających w kwestii kwalifikacji przedsięwzięć polegających na budowie bądź modernizacji stacji bazowych telefonii komórkowej. Zjawisko to można powiązać z tym, że w pierwszym okresie pojawiania się tych obiektów problematyka związana z ich charakterystyką nie była odpowiednio rozpoznana w dostępnej literaturze, co powodowało bardzo zachowawcze podejście do kwestii ich lokalizacji i oddziaływania. Z biegiem czasu sytuacja się poprawiła, a wraz ze wzrostem wiedzy na temat zasad budowy i funkcjonowania tej infrastruktury zmienia się linia orzecznicza.

Merytoryczne aspekty kwalifikacji stacji bazowych telefonii komórkowej jako przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko

Wraz z upływem lat problematyka lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej stała się przedmiotem zainteresowania doktryny. Jedną z podstawowych publikacji dotyczących powyższej problematyki jest praca J. Szumy[13]. Autor w sposób wnikliwy analizuje stan prawny w odniesieniu do tych przedsięwzięć i wyraźnie wskazuje na brak podstaw do sumowania mocy wypromieniowanych z poszczególnych anten na etapie postępowania administracyjnego, zwracając w szczególności uwagę na literalne brzmienie przepisów § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia PmzoR stanowiących o równoważnej mocy promieniowania izotropowo wyznaczonej „dla pojedynczej anteny", a nie dla całej instalacji. Odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych, zauważa, że „*przepisy niejako potwierdzają, że prawodawca nie znajduje innej możliwości wyznaczania równoważnej mocy promieniowanej izotropowo aniżeli odnoszącej się do każdej pojedynczej anteny, chociażby te znajdowały się na terenie jednego zakładu lub obiektu*".

Należy w tym miejscu powtórzyć, że rozporządzenie PmzoR wprost wskazuje, iż przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko jest powiązane z równoważną mocą promieniowaną izotropowo wyznaczoną dla pojedynczej anteny. Powyższe brzmienie przepisu nie powinno zatem powodować wątpliwości interpretacyjnych, co jednak, jak wyżej wskazano, miało miejsce w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W tym miejscu należy zauważyć, że przy próbach zakwalifikowania przedsięwzięcia w ramach postępowania przed właściwymi organami ochrony środowiska dochodzi do pomieszania dwóch pojęć, a więc „kwestii rozkładu gęstości mocy", który jest próbą teoretycznego zobrazowania zależności pomiędzy mocą doprowadzoną do anteny a jej charakterystyką, oraz „długości linii wyprowadzonej ze środka elektrycznego anteny" w myśl rozporządzenia Rady Ministrów.

Konsekwentnie pojęcie „kwalifikacji przedsięwzięcia" rozpatrywać należy w dwóch ujęciach. Pierwsze z nich traktuje kwalifikację przedsięwzięcia jako „czynność wynikającą z wymogów przepisów w zakresie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko", drugie jako „dokument obrazujący, głównie graficznie, parametry planowanego przedsięwzięcia w odniesieniu do treści przepisów". W świetle powołanych już przepisów ustawy OuiośU oraz rozporządzenia PmzoR przyjąć należy, że regulacje powyższe wzajemnie się uzupełniają. Art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy OuiośU wskazuje, że ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dalej zwanej decyzją środowiskową. Następnie w art. 71 ust. 2 ustawodawca określił, dla jakich przedsięwzięć uzyskanie decyzji środowiskowej jest wymagane, i tutaj wyróżnił przedsięwzięcia mogące zawsze oraz potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Jak powyżej wskazano, kwestią budzącą sporo kontrowersji w orzecznictwie jest ustalenie, czy na potrzeby zakwalifikowania przedsięwzięcia zgodnie z treścią rozporządzenia należy sumować moce poszczególnych anten, jeżeli w tym sektorze występuje ich więcej niż jedna. Samo pojęcie „pojedynczej anteny" w rozumieniu rozporządzenia PmzoR zostało już wyraźnie przedstawione przez Generalną Dyrekcję Ochrony Środowiska i opublikowane na stronie internetowej Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji[14]. Dyrektor Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko wskazuje, że w świetle ww. przepisów rozporządzenia PmzoR równoważną moc promieniowaną izotropowo wyznacza się dla pojedynczej anteny i przy kwalifikacji nie ma znaczenia, czy na terenie tego samego zakładu czy obiektu znajduje się realizowana lub zrealizowana inna instalacja radiokomunikacyjna, radionawigacyjna lub radiolokacyjna. Interpretacja ta jest zgodna ze stanowiskiem resortu środowiska wyrażonym w odpowiedzi na interpelację posła Łukasza Zbonikowskiego z dnia 2 stycznia 2013 r.[15].

Pomijając samo literalne brzmienie przepisów § 2 ust. 1 pkt 7 oraz § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia PmzoR, że „moc promieniowana izotropowo wyznaczona jest dla pojedynczej anteny", nie zaś że „suma mocy promieniowanych z poszczególnych anten", zauważyć należy, że sumowanie nie ma uzasadnienia już z uwagi na same zasady sumowania gęstości mocy przy obliczaniu rozkładu pól elektromagnetycznych.

Dla lepszego zobrazowania powyższej kwestii warto się odwołać do konkretnego przykładu – zgodnie z treścią omawianego rozporządzenia PmzoR, dla anteny o mocy pomiędzy 5000 W a 9999 W analizować należy odległość 200 m.

Zakładając, że w jednym sektorze planuje się instalację trzech anten o mocach: 8445 W, 7474 W oraz 8593 W – dla każdej z tych anten, w myśl rozporządzenia, należy rozpatrywać odległość 200 m. Stosując podejście sugerujące sumowanie mocy, należałoby rozpatrywać owo przedsięwzięcie z poziomu 24512 W, a zatem więcej niż 300 m – rozporządzenie wskazuje, że przy tej mocy przedsięwzięcie jest zawsze znacząco oddziałujące bez względu na odległość. Należy jednak wskazać na to, jakie będą rzeczywiście ob-

liczone zasięgi strefy gęstości mocy o wartości 0,1 W/m^2, która to jest wartością odniesienia w polskich przepisach przy ocenie oddziaływania na środowisko.

Jeżeli policzyć owe zasięgi dla poszczególnych anten, sumując moce pasm przez nieobsługiwanych, otrzymamy odpowiednio wyniki: 82 m, 77,1 m i 82,7 m. Zasięgi gęstości mocy o wartości 0,1 W/m^2 są niewspółmiernie krótsze niż odległości określone w rozporządzeniu. Nadmienić należy, że aby osiągnąć zasięg gęstości mocy dla tej wartości równy 199 m w głównej osi wiązki, należałoby zastosować antenę o mocy 50 000 W. Dopiero wtedy zbliżono by się do odległości określonej w rozporządzeniu dla anteny o mocy poniżej 10 000 W. A więc obliczenia wprost wskazują, że dla sumy mocy EIRP z anten instalacji wynoszącej 24512 W maksymalny zasięg wiązki w osi głównej sięga zaledwie 138,3 m.

Powyższy przykład wyraźnie wskazuje na to, że sumowanie mocy poszczególnych anten dla zakwalifikowania przedsięwzięcia do którejś z grup wymienionych w rozporządzeniu jest dalece nieuzasadnione. Odległości określone w rozporządzeniu nie mają odniesienia do oddziaływania pól elektromagnetycznych sensu stricto, ale pozostają jedynie próbą skategoryzowania instalacji w grupy w celu przyporządkowania ich do określonych rodzajów przedsięwzięć. Linie te nie są zobrazowaniem oddziaływania i przełożeniem faktycznych rozkładów pól elektromagnetycznych. Nie powinny być zatem przedmiotem sumowania, jak to się robi w przypadku obliczeń rozkładu i superpozycji pól elektromagnetycznych.

Analizując pojęcie „kwalifikacji przedsięwzięcia", należy zauważyć, że można je również rozumieć jako „dokument służący zobrazowaniu parametrów technicznych planowanego przedsięwzięcia, mający pomóc w jego zakwalifikowaniu zgodnie z treścią przepisów rozporządzenia". W tym ujęciu dokument ten ukazuje się jako pojęcie doktrynalne, gdyż nie został on uregulowany w żadnym przepisie ustawy OuiośU, rozporządzenia PmzoR czy choćby w ustawie – Prawo ochrony środowiska.

Ustawodawca, przy stosunkowo drobiazgowym rozpatrywaniu kwestii związanych z parametrami urządzeń instalowanych w ramach stacji bazowych telefonii komórkowej, nie zadbał jednak o określenie, na podstawie jakiego dokumentu, w jakiej formie oraz w jakim zakresie należy dokonać takiej kwalifikacji. Podchodząc czysto literalnie do obowiązujących przepisów, wystarczyłoby jedynie oświadczenie prowadzącego instalację w postaci jednego zdania, że planowana inwestycja nie zalicza się, w myśl rozporządzenia, do mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko ani mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Zakładając instytucję racjonalnego ustawodawcy, trzeba przyjąć, że ciężar określenia, czy planowane przedsięwzięcie będzie podlegać ocenie oddziaływania na środowisko, został przerzucony w całości na inwestora, a zgodnie z terminologią ustawy – Prawo ochrony środowiska – na prowadzącego instalację. Biorąc jednakże pod uwagę kontrowersyjny charakter tych instalacji i emocje towarzyszące ich lokalizacji, operatorzy telefonii komórkowej zdecydowali się na opracowywanie dokumentu ułatwiającego dokonanie analizy takiego przedsięwzięcia. Efektem tych prac jest dokument zwany potocznie „kwalifikacją przedsięwzięcia".

W tym miejscu na podkreślenie zasługuje zasada, że w demokratycznym państwie prawnym każde postępowanie prowadzone przed organami administracji publicznej w sprawach mogących mieć wpływ na prawa i wolności obywateli powinno mieć oparcie w obowiązującym prawie. Wychodząc z tego założenia, M. Górski w artykule[16] trafnie wskazuje, że *„normy prawne to samoistne narzędzie służące wykonywaniu określonych zadań, narzędzie regulujące równocześnie kształt i sposób stosowania innych środków (narzędzi) – o charakterze technicznym, ekonomicznym, edukacyjnym itp."*

Kolejnym, fundamentalnym aspektem dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, jak wskazuje G. Dobrowolski w książce[17], jest konieczność umożliwienia jak najszerszej grupie społecznej udziału w postępowaniach dotyczących oddziaływania na środowisko. Jak zauważa autor, *„problematyka powyższa nabiera szczególnego znaczenia w przypadku podejmowania działań mogących niekorzystnie wpłynąć na środowisko"*. Aby urzeczywistnić tę ideę, należy, w ramach toczących się postępowań, zapewnić obywatelom dostęp do rzetelnej dokumentacji, której zarówno zakres, jak i forma mają umocowanie w prawie.

Analizując treść ustawy OuiośU, nie sposób nie zauważyć, że jedynymi dokumentami funkcjonującymi obecnie w obrocie prawnym w odniesieniu do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (Dział V ustawy) są raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko omówiony w rozdziale 2 Działu V ustawy oraz karta informacyjna przedsięwzięcia, której obowiązek dołączenia do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określony został w art. 74 ust. 1 pkt 2. Podkreślić w tym miejscu jednak należy fakt, że zarówno pierwszy, jak i drugi dokument stają się wymagane jedynie w sytuacji, gdy w toku wcześniejszego procesu kwalifikowania przedsięwzięcia zachodzi konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W przeciwnym razie brakuje podstawy prawnej do sporządzania któregokolwiek z wymienionych dokumentów. Powoduje to jednak powstanie wątpliwości – czy skoro na etapie kwalifikowania przedsięwzięcia nie sumuje się mocy, to kiedy i czy w ogóle?

Sumowanie mocy wypromieniowanych z poszczególnych anten ma zasadnicze znaczenie dla badania teoretycznego rozkładu pól elektromagnetycznych w otoczeniu stacji bazowej. Jest zabiegiem niezbędnym dla wyznaczenia obszarów, w których potencjalnie mogą w przyszłości wystąpić miejsca o wartościach gęstości mocy przekraczających dopuszczalne. Prawidłowo wykonany raport o oddziaływaniu na środowisko powinien w obliczeniach uwzględniać nie tylko anteny skierowane w tym samym azymucie, ale również inne źródła pól elektromagnetycznych mogące mieć wpływ na rozkład tych pól, i obliczenia te powinny ukazywać ich superpozycję. Jest to czynność bardzo ważna ze względu na ocenę potencjalnego przyszłego oddziaływania inwestycji na środowisko. Zabieg ten jednak, zgodnie z zamysłem ustawodawcy, potrzebny jest, jak już wyżej wspomniano, w celu sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Rozpatrując zagadnienie obowiązujących przepisów dotyczących ochrony środowiska przed polami elektromagnetycznymi, nie sposób nie pochylić się nad wartościami poziomów tych pól dozwolonymi przez ustawodawcę. Dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów[18].

Poniższa tabela jest częścią załącznika nr 1 do tego rozporządzenia:

Dla porównania warto przyjrzeć się wartościom rekomendowanym przez Radę Europejską 1999/519/EC oraz Światową Organizację Zdrowia (WHO):

gdzie f – częstotliwość

Zakres częstotliwości pola elektromagnetycznego \ Parametr fizyczny		Składowa elektryczna	Składowa magnetyczna	Gęstość mocy
	1	2	3	4
1	0 Hz	10 kV/m	2500 A/m	–
2	od 0 Hz do 0,5 Hz	–	2500 A/m	–
3	od 0,5 Hz do 50 Hz	10 kV/m	60 A/m	–
4	od 0,05 kHz do 1 kHz	–	3/f A/m	–
5	od 0,001 MHz do 3 MHz	20 V/m	3 A/m	–
6	od 3 MHz do 300 MHz	7 V/m	–	–
7	od 300 MHz do 300 GHz	7 V/m	–	0,1 W/m^2

Zakres częstotliwości	Natężenie składowej elektrycznej E (V/m)	Natężenie składowej magnetycznej H (A/m)	Indukcja magnetyczna B (μT)	Gęstość mocy równoważnej fali płaskiej S_{eq} (W/m^2)
0–1 Hz	–	3,2 x 10^4	4 x 10^4	–
1–8 Hz	10 000	3,2 x 10^4/f^2	4 x 10^4/f^2	–
8–25 Hz	10 000	4000/f	5000/f	–
0,025–0,8 kHz	250/f	4/f	5/f	–
0,8–3 kHz	250/f	5	6,25	–
3–150 kHz	87	5	6,25	–
0,15–1 MHz	87	0,73/f	0,92/f	–
1–10 MHz	87/f$^{1/2}$	0,73/f	0,92/f	–
10–400 MHz	28	0,073	0,092	2
400–2000 MHz	1,375 f$^{1/2}$	0,0037f$^{1/2}$	0,0046$^{1/2}$	f/200
2–300 GHz	61	0,16	0,20	10

Jak łatwo zauważyć, dla częstotliwości stosowanych w telefonii komórkowej rekomendowane przez te instytucje poziomy pól elektromagnetycznych są nawet stukrotnie wyższe niż w Polsce, bo dla częstotliwości 2100 MHz i wyższych sięgają 10,5 W/m^2, gdy w Polsce jest to wartość 0,1 W/m^2. A więc w przypadku Polski przyjęto wartości z dużą nadwyżką. Jednym z efektów takiego stanu rzeczy wydaje się konieczność budowania wysokich konstrukcji wsporczych, będących miejscem instalacji anten, które nie dość, że obciążają konstrukcje budynków, to dodatkowo negatywnie wpływają na wizualne walory krajobrazu miast, co z kolei budzi uzasadnioną niechęć ze strony konserwatorów zabytków oraz mieszkańców.

W tym miejscu należy zauważyć, że obecny stan wiedzy prezentowany przez uznane i renomowane ośrodki badawcze wskazuje na to, iż stacje bazowe telefonii komórkowej, przy zachowaniu parametrów pracy pozwalających na dotrzymanie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych rekomendowanych przez m.in. Światową Organizację Zdrowia (WHO), nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa środowiska. W rzeczywistości jednak, mimo to, kwestie budowy, zasady działania i oddziaływanie tych obiektów budzą niepokój i szereg nieporozumień, które w efekcie przeradzają się niejednokrotnie w konflikty w relacjach pomiędzy społecznościami lokalnymi, organami administracji oraz inwestorami. Taki stan rzeczy w świetle powyższych rozważań zdaje się wskazywać, że zagadnienie to nie zostało w wystarczająco wyczerpujący i klarowny sposób omówione w literaturze ani nie doczekało się jednoznacznych regulacji prawnych. Stan taki może wywoływać i wywołuje rozbieżności w interpretacji i wykładni przepisów, co skutkuje dość sporym zróżnicowaniem zarówno w materii decyzji administracyjnych wydawanych przez organy administracji publicznej, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych orzekających w sprawach dotyczących problematyki lokalizacji i budowy stacji bazowych telefonii komórkowej.

Wnioski

Analiza rozstrzygnięć organów administracji publicznej oraz orzeczeń sądów administracyjnych w przedmiocie kwalifikacji przedsięwzięć pod kątem konieczności przeprowadzenia postępowania w zakresie oceny oddziaływania na środowisko w ciągu kilkunastu lat obowiązywania tych przepisów wskazuje na zmianę podejścia do powyższej kwestii. W początkowym okresie organy administracji publicznej podchodziły bardzo zachowawczo do tego problemu, co w połączeniu z niską znajomością rozwiązań technologicznych, specyfiki pracy tych urządzeń oraz zagadnień fizycznych mających wpływ na propagację fal elektromagnetycznych przekładało się na błędną interpretację przepisów regulujących kwestie lokalizacji stacji bazowych telefonii komórkowej. Nieuzasadnione oczekiwania dotyczące sumowania mocy EIRP poszczególnych anten na etapie kwalifikacji przedsięwzięcia wywoływały konieczność stosowania tak rygorystycznych ograniczeń parametrów pracy urządzeń nadawczych, że zasadność lokalizacji ich w danym miejscu stawała pod znakiem zapytania. Niewątpliwie wraz z upływem czasu i pojawiającymi się publikacjami poszerza się wiedza i wzrasta stopień świadomości dotyczący nowych technologii oraz zagrożeń z nimi napływającymi, dzięki czemu proces inwestycyjny napotyka coraz mniej barier natury administracyjnej. Wraz ze wzrostem tej świadomości organy administracji dostrzegają już, że sumowanie tych wartości jest nieuzasadnione i powoduje jedynie spowolnienie procesu inwestycyjnego i ograniczenia mające przełożenie na pogorszenie jakości usługi dostarczanej odbiorcom. Wciąż jednak zauważyć można, że dynamika rozwoju technologii bezprzewodowej transmisji danych jest tak duża, iż ustawodawca nie nadąża ze zmianami, co powoduje, że w miejsce znikających rozbieżności pojawiają się nowe.

W świetle analizy stanu prawnego oraz orzecznictwa nasuwa się postulat, by ustawodawca pochylił się nad problemem statusu prawnego dokumentacji wspomagającej organy orzekające na etapie kwalifikowania przedsięwzięć w zakresie konieczności przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania, czyli opracowań roboczo zwanych „kwalifikacją przedsięwzię-

cia" oraz „analizą środowiskową". Brak ustawowych regulacji tej kwestii powoduje rozbieżności w stanowiskach organów co do konieczności przedstawiania tych dokumentów, a także ich merytorycznej zawartości.

KRZYSZTOF SMOLIŃSKI

Autor jest absolwentem Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Od 2000 r. zajmuje się prawem ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym w zakresie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Pełnomocnik Orange Polska S.A., T-Mobile Polska S.A. oraz Networks! Sp. z o. o. w zakresie postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego

Przypisy:

[1] T.j. Dz.U. 2018 poz. 2081, zwanej dalej „OuiośU".

[2] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r. poz. 1839), dalej jako „PmzoR" (wcześniej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010r. w sprawie […]).

[3] I tak, stosownie do treści § 2 ust. 1 pkt 7 PmzoR instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, z wyłączeniem radiolinii, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300 000 MHz, w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi nie mniej niż: a) 2000 W, a miejsca dostępne dla ludności znajdują się w odległości nie większej niż 100 m od środka elektrycznego, w osi głównej wiązki promieniowania tej anteny (…) kwalifikuje się jako obiekty mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko. Natomiast stosownie do treści § 3 ust. 1 pkt 8, gdzie PmzoR instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne, inne niż wymienione w § 2 ust 1 pkt 7, z wyłączeniem radiolinii, emitujące pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0,03 MHz do 300 000 MHz, w których równoważna moc promieniowana izotropowo wyznaczona dla pojedynczej anteny wynosi nie mniej niż: a) 15 W (…) kwalifikuje się jako obiekty mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

[4] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 799, zm. Dz.U. z 2019 r. poz. 1396).

[5] Sygn. II SA/Go 999/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/691AFF8B74.

[6] Sygn. II SA/Wr 687/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4B4D559E6B.

[7] Sygn. IISA/Wr 688/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/316316406C.

[8] Sygn. II SA/Wr 462/15, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FC59B478D9.

[9] Sygn. II OSK 430/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/BE74FCD5EC.

[10] Sygn. II OSK 624/14, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/409CDA794E.

[11] Sygn. IV SA/Po 989/18, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F49BB797F3.

[12] Dz.U. nr 192, poz. 1883 ze zm.

[13] J. Szuma, *Stacje bazowe telefonii komórkowej jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" 2011, nr 1, s. 63.

[14] Link do dokumentu: https://www.piit.org.pl/__data/assets/pdf_file/0017/9323/Stanowisko-GDOs-pojedyncza-antena.pdf.

[15] Interpelacja nr 10349 posła Łukasza Zbonikowskiego z dnia 2 stycznia 2013 r.

[16] M. Górski, P. Korzeniowski (red.), Z*agadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 31-32.

[17] G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2011, s. 229-230.

[18] Dz.U. 2003 nr 192 poz. 1883.

Legal aspects of qualification of mobile telephony base stationsas projects that may significantly affect the environment

SUMMARY:

The issue of the qualification of the mobile telephony base stations in terms of the need to conduct environmental impact assessment causes discrepancies in the interpretation of legal provisions as well as in the jurisdiction of administration courts. This article explains this issue in the light of the binding standards and substantive aspects related to the electromagnetic fields distribution. It also provides an overview of the recent jurisprudence, showing the evolution of the administration courts' approach to this issue.

Key words: environmental protection; mobile network; radiation, mobile telephony base stations

Słowa klucze: ochrona środowiska; telefonia komórkowa; promieniowanie

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Opracowała:
dr MAŁGORZATA SZCZERBIŃSKA-BYRSKA

Wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r. (sygn. akt P 133/15 – opublikowany w Dz.U.2018 poz. 2377).

Po rozpoznaniu pytania prawnego Sądu Rejonowego w Koninie:

czy art. 50 § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.) w zakresie, w jakim pomija prawo żądania przywrócenia do pracy pracownika objętego ochroną przedemerytalną wynikającą z art. 39 tej ustawy, zatrudnionego na podstawie umowy o pracę na czas określony, któremu wypowiedziano umowę sprzecznie z prawem, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji,

o r z e k ł:

Art. 50 § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917, ze zm.) w zakresie, w jakim nie przyznaje pracownikowi objętemu ochroną przedemerytalną wynikającą z art. 39 tej ustawy, któremu umowę o pracę zawartą na czas określony wypowiedziano z naruszeniem przepisów o wypowiadaniu takiej umowy, prawa żądania orzeczenia przez sąd bezskuteczności wypowiedzenia tej umowy, a w razie jej rozwiązania – przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z UZASADNIENIA

I

Na mocy postanowienia z 13 listopada 2015 r. Sąd Rejonowy w Koninie (dalej: sąd pytający) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 50 § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (dalej: k.p.) w zakresie, w jakim pomija prawo żądania przywrócenia do pracy pracownika objętego ochroną przedemerytalną wynikającą z art. 39 k.p., zatrudnionego na podstawie umowy o pracę na czas określony, któremu wypowiedziano umowę sprzecznie z prawem, jest zgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

Zdaniem sądu pytającego na gruncie art. 50 § 3 k.p. dochodzi do nierównego traktowania pracowników znajdujących się w wieku przedemerytalnym w zależności od tego, czy są zatrudnieni na podstawie umów o pracę na czas nieokreślony czy też umów o pracę na czas określony. Pracownik objęty ochroną na mocy art. 39 k.p., zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, może wystąpić do sądu z powództwem o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia, a w razie rozwiązania – o przywrócenie do pracy albo o odszkodowanie. Tymczasem inny pracownik, choć należy do grupy objętej ochroną przedemerytalną, ale zatrudniony jest na podstawie umowy o pracę na czas określony, może żądać jedynie odszkodowania. Taka nierówność wobec prawa narusza, zdaniem sądu pytającego, konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

Sąd pytający podniósł również, że brak możliwości dochodzenia przywrócenia do pracy przez pracownika objętego ochroną na mocy art. 39 k.p., zatrudnionego na podstawie mowy o pracę na czas określony narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji. Zróżnicowanie zakresu uprawnień pracowniczych w zależności od tego, czy pracownik zatrudniony jest na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony czy też umowy o pracę na czas określony, stanowi nieuzasadnione uprzywilejowanie jednej grupy pracowników wobec drugiej grupy, co w demokratycznym państwie prawnym nie powinno mieć miejsca.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza udziału w sprawie.

3. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie i wniósł o orzeczenie, że art. 50 § 3 k.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje roszczenia o przywrócenie do pracy osobie zatrudnionej na podstawie umowy o pracę na czas określony i objętej ochroną przedemerytalną, wynikającą z art. 39 k.p., w wypadku rozwiązania umowy z naruszeniem przepisów o wypowiadaniu umów o pracę, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 2 Konstytucji.

4. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w imieniu Sejmu i wniósł o orzeczenie, że art. 50 § 5 k.p. w zakresie, w jakich pomija pracownika objętego ochroną przedemerytalną wynikającą z art. 39 k.p., jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres pytania prawnego.

1.1. Art. 50 § 3 k.p. stanowi, że jeżeli wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas określony nastąpiło z naruszeniem przepisów o wypowiedzeniu takiej umowy, pracownikowi przysługuje wyłącznie odszkodowanie. Zgodnie natomiast ze wskazanym w petitum pytania prawnego art. 39 k.p. pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku.

Zdaniem sądu pytającego zaskarżona regulacja prowadzi do nierównego traktowania pracowników objętych ochroną przedemerytalną na mocy art. 39 k.p. Kodeks pracy zapewnia pracownikowi w wieku przedemerytalnym, zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę na czas określony, ochronę prawną słabszą niż pracownikowi – również będącemu w wieku przedemerytalnym – zatrudnionemu na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. W wypadku wypowiedzenia umowy o pracę z naruszeniem prawa ten pierwszy korzysta wyłącznie z prawa żądania odszkodowania, podczas gdy ten drugi może żądać alternatywnie przywrócenia do pracy albo odszkodowania.

Sąd pytający podniósł ponadto zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Dostrzegł w treści rozwiązań kodeksowych dotyczących ochrony pracowników w wieku przedemerytalnym przed niezgodnym z prawem wypowiadaniem umów o pracę przez pracodawcę, nieuzasadnione uprzywilejowanie pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony względem pracowników, którzy zostali zatrudnieni na czas określony.

1.2. Trybunał wziął pod uwagę to, że sprawa, na której tle sąd pytający przedstawił pytanie prawne, nie dotyczyła wypowiedzenia umowy o pracę, lecz wypowiedzenia warunków pracy i płacy. Uznał jednak, że zawężenie zakresu orzekania tylko do tych sytuacji, w których art. 50 § 3 k.p. stosowany jest na podstawie odesłania zawartego w art. 42 § 1 k.p., byłoby wyrazem nadmiernego formalizmu procesowego. Problem przedstawiony przez sąd pytający ma tymczasem charakter systemowy i odnosi się do kwestii zróżnicowania zakresu ochrony pracowników w wieku przedemerytalnym w zależności od tego, czy są zatrudnieni na podstawie umowy zawartej na czas nieokreślony czy też na podstawie umowy zawartej na czas określony. W okolicznościach niniejszej sprawy kwestią wtórną było to, czy rozwiązanie umowy o pracę przez pracodawcę z naruszeniem przepisów o wypowiadaniu umów o pracę nastąpiło na skutek wypowiedzenia definitywnego czy też wypowiedzenia zmieniającego. Po pierwsze, art. 42 § 1 k.p. nakazuje w sprawach dotyczących wypowiedzenia zmieniającego stosować odpowiednio przepisy o wypowiedzeniu definitywnym. Po drugie, wypowiedzenie zmieniające zawsze prowadzi do wygaśnięcia dotychczasowych warunków pracy i płacy, z tym że pracownik ma możliwość podjąć decyzję o przyjęciu nowych warunków zaproponowanych przez pracodawcę albo o ich nieprzyjęciu, co spowoduje definitywne rozwiązanie stosunku pracy z tym pracodawcą (zob. art. 42 § 3 k.p.). W niniejszej sprawie Trybunał postanowił zatem dokonać kontroli konstytucyjności zakwestionowanego art. 50 § 3 k.p. w zakresie, w jakim stosowany jest do osób objętych ochroną przedemerytalną, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony, zarówno wprost (w wypadku niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę), jak i odpowiednio z mocy art. 42 § 1 k.p. (w wypadku niezgodnego z prawem wypowiedzenia warunków pracy i płacy).

1.3. Trybunał uznał za zasadne podkreślić, że w niniejszej sprawie nie oceniał konstytucyjności samej zasady zróżnicowania poziomu ochrony pracowników w zależności od tego, czy zostali zatrudnieni na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony czy umowy o pracę zawartej na czas określony. Zbadał tylko, czy dopuszczalne było ograniczenie ochrony (mianowicie wyłączenie możliwości żądania uznania bezskuteczności wypowiedzenia umowy, a po rozwiązaniu umowy – przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach) w odniesieniu do określonej kategorii pracowników, a mianowicie pracowników będących w wieku przedemerytalnym (w znaczeniu art. 39 k.p.) i zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony.

1.4. Na podstawie treści petitum pytania prawnego oraz jego uzasadnienia Trybunał ustalił ponadto, że główny zarzut podniesiony przez sąd pytający odnosił się do nierównego traktowania pracowników objętych ochroną przewidzianą w art. 39 k.p. w zależności od tego, czy zatrudnieni są na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony czy określony. Sąd pytający dostrzegł naruszenie konstytucyjnej zasady równości w wymiarze ustawowych środków ochrony trwałości zatrudnienia tych pracowników. Ograniczenie zakresu roszczeń przysługujących w postępowaniu przed sądem pracownikom w wieku przedemerytalnym jedynie z uwagi na terminowy charakter umowy o pracę narusza, w ocenie sądu pytającego, konstytucyjny nakaz równego traktowania podmiotów podobnych.

Trybunał stwierdził, że ujęty w ten sposób zarzut należało powiązać z art. 32 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym w istocie podstawowy wzorzec kontroli. Jednocześnie Trybunał podzielił zastrzeżenia Prokuratora Generalnego dotyczące dopuszczalności uwzględnienia w niniejszym postępowaniu art. 32 ust. 2 Konstytucji.

2. Treść zaskarżonej regulacji i jej otoczenie normatywne.

2.1. Regulacja, co do której konstytucyjności sąd pytający powziął wątpliwość, stanowi element rozwiązań kodeksu pracy chroniących pracownika w razie nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę albo – na mocy odesłania zawartego w art. 42 § 1 k.p. – w razie nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia wynikających z umowy warunków pracy i płacy. Ogólnie rzecz ujmując, ustawodawca przyznał pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony ochronę silniejszą niż pracownikom zatrudnionym

na podstawie umowy o pracę o charakterze terminowym.

W razie bowiem ustalenia, że wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony jest nieuzasadnione lub narusza przepisy o wypowiadaniu umów o pracę, sąd pracy – stosownie do żądania pracownika – orzeka o bezskuteczności wypowiedzenia, a jeżeli umowa ulega już rozwiązaniu – o przywróceniu pracownika do pracy na poprzednich warunkach albo o odszkodowaniu (zob. art. 45 § 1 k.p.). Sąd może nie uwzględnić żądania pracownika uznania wypowiedzenia za bezskuteczne lub przywrócenia do pracy i orzec o odszkodowaniu, jeżeli ustali, że uwzględnienie takiego żądania jest niemożliwe lub niecelowe (zob. art. 45 § 2 k.p.). Art. 45 § 3 k.p. przewiduje jednak, że w odniesieniu do określonych kategorii pracowników sąd nie korzysta z możliwości nieuwzględnienia wskazanego żądania, chyba że zachodzi przesłanka upadłości lub likwidacji pracodawcy (zob. art. 411 k.p.). Do pracowników objętych wzmocnioną ochroną, wynikającą z art. 45 § 3 k.p., należą: pracownicy w okresie przedemerytalnym (o których mowa w art. 39 k.p.), pracownice w ciąży lub w okresie urlopu macierzyńskiego (zob. art. 177 § 1 k.p.), pracownicy – ojcowie wychowujący dziecko w okresie korzystania z urlopu macierzyńskiego (zob. art. 177 § 5 k.p.) lub urlopu ojcowskiego (zob. art. 1823 § 3 k.p.), pracownicy, którzy przyjęli dziecko na wychowanie i mają prawo do urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego (zob. art. 183 § 3 k.p.), pracownicy korzystający z urlopu rodzicielskiego (zob. art. 1821g k.p.), a także inni pracownicy objęci ochroną przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę na podstawie przepisów szczególnych.

Węższy jest natomiast zakres roszczeń, z jakimi mogą wystąpić pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy terminowej, czyli umowy o pracę zawartej na okres próbny (zob. art. 50 § 1 k.p.), albo umowy o pracę zawartej na czas określony (zob. art. 50 § 3 k.p.). Po pierwsze, w ich wypadku ochrona przysługuje wyłącznie w razie wystąpienia przesłanki naruszenia przepisów o wypowiadaniu umów terminowych. Inaczej zatem niż na gruncie art. 45 k.p. nie mogą dochodzić ochrony z powodu nieuzasadnionego wypowiedzenia umowy o pracę (choć, jak wynika z orzecznictwa sądowego, sąd pracy może ocenić wypowiedzenie przez pracodawcę umowy terminowej w świetle art. 8 k.p. oraz przepisów o zakazie dyskryminacji; zob. m.in. wyroki Sądu Najwyższego. Po drugie, przedmiotem żądania może być wyłącznie odszkodowanie. Nie mają zaś możliwości dochodzić orzeczenia przez sąd pracy bezskuteczności wypowiedzenia, a po wygaśnięciu umowy o pracę – przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach, choćby wypowiedzenie nastąpiło z naruszeniem przepisów o wypowiadaniu umów.

Zakres podmiotowy stosowania art. 50 § 3 k.p. ogranicza art. 50 § 5 k.p., który – do określonych w tym przepisie kategorii pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony – nakazuje odpowiednie stosowanie art. 45 k.p. Innymi słowy, pracownicy należący do kategorii objętych art. 50 § 5 k.p. mogą, po pierwsze, żądać orzeczenia przez sąd pracy nie tylko odszkodowania, ale także – alternatywnie, zgodnie ze swoją wolą – uznania wypowiedzenia za bezskuteczne, a w razie rozwiązania umowy o pracę – przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach. Po drugie, uprawnienie to aktualizuje się nie tylko wtedy, gdy pracodawca wypowiedział umowę o pracę z naruszeniem przepisów o wypowiadaniu umów, ale także wtedy, gdy wypowiedzenie było nieuzasadnione w rozumieniu art. 45 § 1 k.p.

Art. 50 § 5 k.p. w obecnym brzmieniu obejmuje tylko dwie kategorie pracowników zatrudnionych na podstawie umów zawartych na czas określony. Do pierwszej kategorii należą pracownicy podlegający szczególnej ochronie ze względu na sytuację rodzinną związaną z ciążą lub opieką nad dzieckiem, mianowicie matki w okresie ciąży lub urlopu macierzyńskiego, ojcowie wychowujący dziecko w okresie korzystania z urlopu macierzyńskiego, ojcowie korzystający z urlopu ojcowskiego (zob. art. 1823 § 3 k.p.), pracownicy, którzy przyjęli dziecko na wychowanie i korzystają z urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego (zob. art. 183 § 2 k.p.), a także pracownicy korzystający z urlopu rodzicielskiego (zob. art. 1821g k.p.). Do drugiej kategorii należą zaś pracownicy w okresie korzystania z ochrony stosunku pracy na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. W konsekwencji pracownicy należący do wskazanych kategorii objęci są ochroną przed nieuzasadnionym lub niezgodnym z prawem wypowiedzeniem niezależnie od tego, czy są zatrudnieni na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, czy też umowy o pracę zawartej na czas określony. W dotyczących ich sprawach zastosowanie znajduje art. 45 k.p.

Art. 50 § 5 k.p. nie obejmuje pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony, którzy osiągnęli wiek przedemerytalny w rozumieniu art. 39 k.p.

2.2. Niewątpliwie podstawa wystąpienia z roszczeniem na podstawie art. 45 k.p. lub art. 50 k.p. zaktualizuje się w wypadku wypowiedzenia przez pracodawcę umowy o pracę (lub – stosownie do art. 42 § 1 k.p. – warunków pracy i płacy) z naruszeniem zakazu wypo-wiadania. Wypowiedzenie umowy o pracę pomimo istnienia zakazu wypowiadania stanowi naruszenie przepisów o wypowiadaniu umów o pracę w rozumieniu art. 45 § 1 k.p. oraz art. 50 § 3 k.p. niezależnie od tego, czy zakaz miałby charakter bezwzględny (zob. np. art. 177 § 1 k.p.) czy względny (uzależniający wypowiedzenie od zgody określonego organu).

Stwierdzenie to dotyczy także spraw pracowników objętych ochroną przedemerytalną na mocy art. 39 k.p. Przewidziany w tym przepisie zakaz wypowiedzenia umowy o pracę pracownikowi w wieku przedemerytalnym ma charakter bezwzględny, a jego naruszenie stanowiłoby przesłankę wystąpienia z roszczeniem na podstawie art. 45 § 1 k.p. (w wypadku pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony) albo art. 50 § 3 k.p.

(w wypadku pracownika zatrudnionego na czas określony). Za naruszenie przepisów należałoby uznać również, mutatis mutandis, wypowiedzenie zmieniające warunki pracy i płacy pracownika będącego w wieku przedemerytalnym niezgodne z warunkami określonymi w art. 43 k.p.

2.3. W świetle przepisów kodeksu pracy pracownicy w wieku przedemerytalnym należą do kategorii pracowników objętych szczególną ochroną trwałości stosunku pracy. Przez pojęcie to rozumie się „zespół środków i gwarancji prawnych w postaci zakazów wypowiadania, zmiany lub rozwiązania stosunku pracy bądź też szczególnych ograniczeń dokonywania tych czynności przez pracodawcę (katalog przyczyn uzasadniających rozwiązanie, obowiązek uzyskania przez pracodawcę zgody określonego podmiotu na dokonanie wypowiedzenia, zmiany lub rozwiązania stosunku pracy)".

Z perspektywy konstytucyjnej szczególną ochronę trwałości zatrudnienia należy, z jednej strony, postrzegać jako prawne zobowiązanie pracodawcy do zatrudnienia pracownika, a więc ograniczenie wolności pracodawcy w zakresie swobody działalności gospodarczej. Z drugiej strony, wpisuje się ona w wynikającą z art. 24 Konstytucji funkcję gwarancyjną prawa pracy, przy czym w tym wypadku chodzi nie tyle o równoważenie nierównej sytuacji pracodawcy i pracownika na etapie kontraktowania i realizacji umowy, ile o zabezpieczenie ważnych wartości społecznych, w szczególności tych konstytucyjnie doniosłych (np. ochrona rodziny, ochrona zdrowia, przeciwdziałanie dyskryminacji, wolność związkowa i układowa).

2.4. Zgodnie z art. 39 k.p. pracodawca nie może wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku. Art. 39 k.p. nie stosuje się w razie uzyskania przez pracownika prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy (zob. art. 40 k.p.) oraz ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy (zob. art. 411 § 1 k.p.). Stosownie natomiast do art. 43 k.p. pracodawca może wypowiedzieć warunki pracy lub płacy pracownikowi, o którym mowa w art. 39 k.p., jeżeli wypowiedzenie stało się konieczne ze względu na: 1) wprowadzenie nowych zasad wynagradzania dotyczących ogółu pracowników zatrudnionych u danego pracodawcy lub tej ich grupy, do której pracownik należy; 2) stwierdzoną orzeczeniem lekarskim utratę zdolności do wykonywania dotychczasowej pracy albo niezawinioną przez pracownika utratę uprawnień do jej wykonywania. Zakres ochrony pracownika w wieku przedemerytalnym przed wypowiedzeniem warunków pracy lub płacy jest więc węższy niż w razie definitywnego wypowiedzenia umowy o pracę. W literaturze wskazuje się, że art. 43 k.p. stanowi wyjątek od wysłowionego w art. 39 k.p. bezwzględnego zakazu wypowiadania umowy pracownikom w wieku przedemerytalnym Jednocześnie katalog przyczyn wymienionych w art. 43 k.p., z powodu których możliwe staje się wypowiedzenie zmieniające, pozostaje katalogiem zamkniętym oraz nie podlega interpretacji rozszerzającej. Poza sytuacjami mieszczącymi się w hipotezie art. 43 k.p. zastosowanie znajduje art. 39 w związku z art. 42 § 1 k.p. Art. 43 k.p. pełni funkcję ochronną w odniesieniu do pracowników w wieku przedemerytalnym, albowiem w konkretnych sytuacjach sama stabilizacja stosunku pracy przy jednoczesnym dopuszczeniu zmiany jego treści mogłaby być obchodzona poprzez złożenie pracownikowi propozycji tak niekorzystnych warunków pracy lub płacy, że on sam zrezygnowałby z dalszego zatrudnienia.

Należy wskazać, że szczególna ochrona trwałości zatrudnienia wynikająca z art. 39 i art. 43 k.p. dotyczy wszystkich pracowników w wieku przedemerytalnym – niezależnie od tego, czy są zatrudnieni na podstawie umowy zawartej na czas nieokreślony czy określony. W świetle art. 45 § 1 i art. 50 § 3 k.p. inny jest jednak zakres roszczeń, z jakimi pracownicy mogą wystąpić do sądu pracy w razie naruszenia przez pracodawcę art. 39 lub art. 43 k.p. Pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy zawartej na czas określony, objęci ochroną przedemerytalną, mogą dochodzić jedynie odszkodowania, albowiem w ich wypadku art. 50 § 5 k.p. nie ma zastosowania.

3. Ocena zakwestionowanej regulacji w świetle konstytucyjnej zasady równości.

3.1. Charakter i treść konstytucyjnej zasady równości, wyrażonej przede wszystkim w art. 32 ust. 1 Konstytucji, były już wielokrotnie objaśniane przez Trybunał w orzecznictwie. W świetle tego orzecznictwa z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika nakaz równego traktowania podmiotów podobnych, czyli podmiotów mających wspólną cechę istotną (relewantną), która przesądza o „podobieństwie" sytuacji tych podmiotów. Dopiero bowiem wystąpienie takiego „podobieństwa" stanowi przesłankę zastosowania konstytucyjnej zasady równości. Jeśli podmioty mające wspólną cechę istotną zostałyby potraktowane przez prawodawcę odmiennie, wskazywałoby to na naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z zasady równości wynika m.in., że prawodawca, przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Ponadto równość wobec prawa wymaga wykazania zasadności wyboru takiego, a nie innego, kryterium różnicowania. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, Trybunał musi ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, wziąwszy pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej.

Wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości nie ma jednak charakteru bezwzględnego. Dopuszczalne są odstępstwa. Muszą one jednak spełniać przesłanki, które składają się na utrwalony w orzecznictwie trójelementowy test dopuszczalności różnicowań. Odstępstwo od zasady równości jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom, po pierw-

sze, relewancji (a więc pozostaje w bezpośrednim, racjonalnym związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawiera się kontrolowana norma), po drugie, proporcjonalności (co powoduje konieczność sprawdzenia, czy waga interesu, któremu zróżnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania), a także, po trzecie, powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi.

3.2. W niniejszej sprawie sąd pytający powziął wątpliwość co do konstytucyjności art. 50 § 3 k.p. w zakresie, w jakim stosowany bywa także do pracownika zatrudnionego na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony, który osiągnął już wiek przedemerytalnym w znaczeniu art. 39 k.p. Analizując rozwiązania kodeksowe mające chronić pracowników w tym wieku przed niezgodnym z prawem wypowiadaniem umów o pracę, sąd pytający dostrzegł nieuzasadnione zróżnicowanie poziomu ochrony (tj. zakresu roszczeń) przysługującej pracownikom należącym do tej kategorii w zależności od charakteru umowy o pracę, na podstawie której zostali zatrudnieni (umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony czy na czas określony).

Trybunał stwierdził, że wspólną cechą istotą (relewantną) – w znaczeniu art. 32 ust. 1 Konstytucji – przy tak oznaczonej kategorii podmiotów jest osiągnięcie ustalonego przez ustawodawcę w art. 39 k.p. wieku przedemerytalnego, z którym wiąże się szczególna ochrona trwałości stosunku pracy oraz warunków pracy i płacy.

W niniejszej sprawie Trybunał musiał ocenić, czy dokonanie zróżnicowania w ramach tej grupy pracowników na podstawie kryterium charakteru umowy o pracę było dopuszczalne, mianowicie czy spełniało wskazane wyżej warunki odstępstwa od konstytucyjnego nakazu równego traktowania podmiotów podobnych.

3.3. Trybunał stwierdził, że zróżnicowanie poziomu ochrony pracowników w wieku przedemerytalnym, polegające na pozbawieniu części z nich prawa żądania przywrócenia do pracy ze względu na charakter umowy o pracę, nie spełniło już pierwszego z wymogów składających się na test dopuszczalności różnicowań. Okoliczność, że pracownik w wieku przedemerytalnym zatrudniony jest na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony, nie miała bowiem racjonalnego związku z celem regulacji polegającym na zapewnieniu temu pracownikowi trwałości stosunku pracy oraz warunków pracy i płacy. Kryterium zróżnicowania przyjęte przez ustawodawcę (mianowicie zatrudnienie na podstawie umowy zawartej na czas określony) nie było adekwatne, ponieważ nie służyło realizacji celu tej regulacji. Przeciwnie – osiągnięcie tego celu w sposób istotny osłabiało.

Ochrona trwałości stosunku pracy oraz warunków pracy i płacy powinna służyć zabezpieczeniu osób starszych przed utratą pracy w sytuacji, w której przepracowanie jeszcze kilku lat u tego samego pracodawcy umożliwiłoby osiągnięcie wieku emerytalnego oraz uzyskanie prawa do emerytury. Z punktu widzenia warunków istniejących na rynku pracy osoby starsze są grupą szczególnie zagrożoną bezrobociem. Dodatkowe rozwiązania gwarancyjne zawarte w kodeksie pracy mają niejako równoważyć ich słabszą pozycję faktyczną na rynku pracy. Tymczasem art. 50 § 3 k.p. podważa wręcz w istotny sposób skuteczność ochrony wynikającej z art. 39 i art. 43 k.p., uniemożliwiając realizację jej celów w odniesieniu do pracowników formalnie nią objętych tylko z tego powodu, że zatrudnieni zostali na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony. Art. 50 § 3 k.p. powoduje, że pracodawca, wypowiadając umowę o pracę z naruszeniem przepisów (m.in. z naruszeniem art. 39 i art. 43 k.p.), ryzykować będzie jedynie konieczność zapłaty pracownikowi odszkodowania, którego wysokość – zgodnie z art. 50 § 4 k.p. – nie może przekroczyć równowartości 3-miesięcznego wynagrodzenia. Jednocześnie – w świetle art. 51 § 2 k.p. – pracownikowi takiemu będzie można wliczyć do okresu zatrudnienia okres pozostawania bez pracy odpowiadający okresowi, za który przyznano odszkodowanie, a więc nie dłuższy niż 3 miesiące. Tymczasem umowy o pracę o charakterze terminowym mogą znacznie przekraczać okres 3 miesięcy. Po wejściu w życie ustawy zmieniającej ustawodawca dopuszcza zatrudnianie na podstawie umów o pracę zawieranych na okres do 33 miesięcy (zob. art. 251 § 1 k.p.). W razie wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas określony z naruszeniem przepisów o wypowiadaniu umów o pracę pracownik w wieku przedemerytalnym nie korzysta z roszczenia o przywrócenie do pracy. Pozostając bez pracy, nie może uzupełnić stażu pracy. Tak więc szczególna ochrona trwałości stosunku pracy oraz warunków pracy i płacy staje się – w odniesieniu do pracowników w wieku przedemerytalnym, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony – teoretyczna.

3.4. Trybunał nie dostrzegł ponadto powodów, które by mogły uzasadniać pozbawienie pracownika w wieku przedemerytalnym prawa żądania przywrócenia do pracy jedynie z tego względu, że zatrudniono go na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony. Za dostateczne uzasadnienie nie mogła być w szczególności uznana potrzeba ochrony interesów pracodawcy. Co więcej, to sam ustawodawca przyjął, że ochrona interesów pracowników w wieku przedemerytalnym powinna mieć pierwszeństwo przed interesami pracodawców. Dał temu wyraz w treści art. 39 i art. 43 k.p., które – lege non distinguente – mają zastosowanie zarówno do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, jak i do tych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas określony. Ustawodawca zróżnicował jednak intensywność ochrony (zakres roszczeń), co nie mogło być uznane przez Trybunał za rozwiązanie konsekwentne – tym bardziej że ustawodawca sam przyjmuje zakaz dyskryminowania z uwagi na formę zatrudnienia jako podstawową zasadę prawa pracy. Jak stanowi art. 113 k.p., jakakolwiek dyskryminacja

w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, jest niedopuszczalna. Zgodnie natomiast z art. 183a § 1 k.p. pracownicy powinni być traktowani równo w zakresie m.in. nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy oraz warunków zatrudnienia – w szczególności bez względu na zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony.

Zdaniem Trybunału konstytucyjna zasada równości wymagała przyznania wszystkim pracownikom objętym ochroną przedemerytalną tożsamych instrumentów ochrony trwałości stosunku pracy oraz warunków pracy i płacy przed wypowiedzeniem umowy przez pracodawcę z naruszeniem przepisów.

3.5. Nie bez znaczenia dla oceny konstytucyjności regulacji zakwestionowanej przez sąd pytający był również wzgląd na art. 67 ust. 1 Konstytucji. Przyznanie pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy zawartej na czas określony możliwości dochodzenia przed sądem pracy przywrócenia do pracy w razie jej wypowiedzenia przez pracodawcę niezgodnie z przepisami o wypowiadaniu takiej umowy stanowiłoby dodatkową gwarancję realizacji konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w zakresie i na zasadach określonych przez samego ustawodawcę. Ustawodawca ma obowiązek w taki sposób ukształtować przepisy, aby spełnienie przesłanek prawa do emerytury (w tym przesłanki stażu pracy) stało się w ogóle możliwe. Skoro celem szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy, przewidzianej w art. 39 i art. 43 k.p., jest zapewnienie warunków, aby osoby w wieku przedemerytalnym spełniły kryteria związane z wiekiem i stażem pracy niezbędne do uzyskania prawa do emerytury, to rozwiązanie uniemożliwiające pracownikowi w wieku przedemerytalnym żądania przywrócenia do pracy tylko z tego względu, że zatrudniony był na czas określony, należało uznać za środek niweczący ten cel.

4. Uwagi końcowe.

W niniejszym wyroku, biorąc pod uwagę konstytucyjny nakaz równego traktowania podmiotów podobnych, Trybunał orzekł, że art. 50 § 3 k.p. w zakresie, w jakim nie przyznaje pracownikowi objętemu ochroną przedemerytalną wynikającą z art. 39 k.p., któremu umowę o pracę zawartą na czas określony wypowiedziano z naruszeniem przepisów o wypowiadaniu takiej umowy, prawa żądania orzeczenia przez sąd bezskuteczności wypowiedzenia tej umowy, a w razie jej rozwiązania – przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wyrok Trybunału stwierdzający brak konstytucyjnie wymaganej gwarancji ochrony pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony, którzy osiągnęli wiek przedemerytalny, zaktualizował obowiązek prawodawcy wykonania tego wyroku przez podjęcie interwencji ustawodawczej. Wybór sposobu realizacji tego obowiązku należy do samego prawodawcy.

Do czasu wejścia w życie ustawy wykonującej wyrok Trybunału na organach stosowania prawa, w tym w szczególności na sądach, ciąży powinność przyjęcia takiej metody wykładni przepisów kodeksu pracy, która zapewni efektywną – z konstytucyjnego punktu widzenia – ochronę sądową pracownikom objętym szczególną ochroną trwałości stosunku pracy oraz warunków pracy i płacy. Rozwiązanie ustawowe pozbawiające część pracowników należących do tej kategorii prawa żądania przywrócenia do pracy z tego powodu, że byli oni zatrudnieni na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony, utraciło domniemanie konstytucyjności z chwilą ogłoszenia wyroku Trybunału.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Opracowała:

dr MAŁGORZATA SZCZERBIŃSKA-BYRSKA

Autorka jest adiunktem w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej (Instytut Administracyjno-Ekonomiczny) w Tarnowie oraz członkiem etatowym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie

Zamieszczony powyżej materiał informacyjny nie jest oficjalnym poglądem sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jedynym oficjalnym źródłem informacji o orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pozostaje Zbiór Urzędowy Orzecznictwa TK

Glosa

do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1738/17

Prof. dr hab. LIDIA ZACHARKO, MARTA PODSIADŁO-ŻMUDA

W glosowanym wyroku z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1738/17 Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do ważnego zagadnienia dotyczącego ustalenia dochodów rodziny w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych[1]. Nie podzielił on stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażonego w wyroku z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt IV SA/GL 654/16, który uznał, że dopłaty bezpośrednie do gospodarstw rolnych powinny być doliczane obok dochodu z gospodarstwa rolnego do dochodu rodziny. Glosowany wyrok ma istotne znaczenie w praktyce orzeczniczej organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów II instancji, właściwych do wydawania decyzji w sprawie ustalania uprawnień do świadczeń rodzinnych.

W celu przedstawienia problemu istotne wydaje się dokonanie rekonstrukcji stanu faktycznego.

Organ I instancji decyzją odmówił stronie przyznania prawa do świadczenia wychowawczego. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji przywołał przepisy prawa oraz podał m.in., że dochód na osobę w rodzinie przekracza kryterium ustawowe, co implikuje odmowę świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko.

Od powyższej decyzji skarżąca odwołała się, wyrażając niezadowolenie z otrzymanego rozstrzygnięcia i podnosząc, że do dochodu rodziny nie powinny być doliczone dopłaty bezpośrednie dla gospodarstw rolnych. Samorządowe kolegium odwoławcze utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję, podzielając stanowisko organu pierwszej instancji.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarżąca podniosła, że organy administracji dokonały nieprawidłowej wykładni art. 3 pkt 1 i 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W ocenie skarżącej dopłaty bezpośrednie stanowią formę rekompensaty za zmniejszenie dochodów z tytułu prowadzenia gospodarstw rolnych po wejściu Polski do Unii Europejskiej, a więc są dochodami z gospodarstwa rolnego. Skarżąca wskazała, że do obliczenia dochodu rolnika przyjmuje się dochód z 1 ha przeliczeniowego podanego przez GUS i kwota ta uwzględnia dopłaty bezpośrednie wypłacane rolnikom.

Zgodnie z art. 2 pkt 1-4 ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci[2] w brzmieniu obowiązującym w sprawach o świadczenie wychowawcze za okres do dnia 30 czerwca 2019 r., na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw[3], mówi się o dochodzie w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych. Z kolei dochód członka rodziny oznacza przeciętny miesięczny dochód członka rodziny osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym okres, na jaki ustalane jest prawo do świadczenia wychowawczego, z zastrzeżeniem art. 7 ust. 1-3.

Pojęcie „dochodu" na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych oznacza, po odliczeniu kwot alimentów świadczonych na rzecz innych osób przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27, art. 30b, art. 30c, art. 30e i art. 30f ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1509, z późn. zm.), pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne. Do dochodu tak ustalonego należy doliczyć inne dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Powyższy katalog jest to katalog zamknięty.

Z materiałów procesowych zebranych przez organ pierwszej instancji wynika, że skarżąca i jej rodzina (w rozumieniu przepisów ww. ustawy) mają gospodarstwo rolne.

Zgodnie z art. 7 ust. 5 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (w brzmieniu obowiązującym do 1 lipca 2019 r.), jak i art. 5 ust. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych – w przypadku ustalania dochodu z gospodarstwa rolnego przyjmuje się, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 1/12 dochodu ogłaszanego corocznie, w drodze obwieszczenia, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym Dz.U. z 2017 r. poz. 1892 oraz z 2018 r. poz. 1588 i 1669). Prezes GUS ogłosił , że w 2017 r. dochód z 1 ha przeliczeniowego wynosił 3399,00 zł (1/12 dochodu to 283,25 zł).

Nadto, zgodnie z informacją przekazaną przez Dyrektora Oddziału Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, skarżąca otrzymała płatność bezpośrednią do gruntów rolnych w 2017 r., którą należy uwzględnić zgodnie z art. 3 pkt 1c tiret 9 (jako inne dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, tj. środki bezzwrotnej pomocy zagranicznej otrzymywane od rządów państw obcych, organizacji międzynarodowych lub międzynarodowych instytucji finansowych, pochodzące ze środków bezzwrotnej pomocy przyznanych na podstawie jednostronnej deklaracji lub umów zawartych z tymi państwa-

mi, organizacjami lub instytucjami przez Radę Ministrów, właściwego ministra lub agencje rządowe, w tym również w przypadkach, gdy przekazanie tych środków dokonuje się za pośrednictwem podmiotu upoważnionego do rozdzielania środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej na rzecz podmiotów, którym służyć ma owa pomoc).

Tak więc podniesiona w odwołaniu okoliczność, że skarżąca nie uzyskuje żadnych dochodów z gospodarstwa rolnego, nie znalazła uzasadnienia w zgromadzonym materiale procesowym. Ustawodawca przyjął, że obliczając dochody rodziny, należy uwzględnić dochody podlegające opodatkowaniu, jak również inne dochody niepodlegające opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, w tym m.in. środki bezzwrotnej pomocy zagranicznej zgodnie z art. 3 pkt. 1 lit. c tiret 9 cyt. ustawy, co potwierdza liczne orzecznictwo sądów administracyjnych. W judykaturze prezentowany bywa pogląd, że dopłaty unijne dla rolników stanowią samodzielny dochód[4]. Warto w tym miejscu dodać, że ustawodawca nie zamieścił w katalogu zdarzeń utraty dochodu, tj. okoliczności z tytułu wypłaty bezzwrotnej pomocy zagranicznej dla właścicieli gospodarstw rolnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt IV SA/GL 654/16 uznał, że decyzje organu I instancji, jak i organu II instancji zostały wydane zgodnie z przepisami postępowania administracyjnego, a organy dokonały prawidłowej wykładni przepisów prawa materialnego. Wskazał, że bezpodstawny jest zarzut skargi, według którego dopłaty bezpośrednie do gospodarstw rolnych, tzw. jednolita płatność obszarowa oraz płatności uzupełniające do powierzchni niektórych upraw, pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, nie powinny być zaliczane do dochodów rolników. Nie ma przy tym znaczenia przekonanie, według którego dopłaty bezpośrednie do gospodarstw rolnych stanowią formę rekompensaty za zmniejszenie dochodów z tytułu prowadzenia gospodarstw rolnych po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Przytoczony przepis nie pozostawia wątpliwości co tego, że środki te stanowią dochód w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych. Jednocześnie Sąd ocenił, jako całkowicie pozbawione podstaw prawnych, argumenty skargi sprowadzające się do tego, że kwoty wynikające z tzw. dopłat bezpośrednich są już zawarte w kwocie dochodu z 1 ha przeliczeniowego ogłoszonego przez GUS. Wymienione bowiem przepisy, jak wyjaśnił Sąd, nie zawierają żadnych unormowań, które by mogły stanowić podstawę do przyjęcia takiej oceny.

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skarżąca wniosła skargę kasacyjną, podnosząc te same okoliczności, co w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Stanowisko wobec glosowanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1738/17

Zgodnie z art. 5 ust. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych – w przypadku ustalania dochodu z gospodarstwa rolnego przyjmuje się, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 1/12 dochodu ogłaszanego corocznie w drodze obwieszczenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym Dz.U. z 2017 r. poz. 1892 oraz z 2018 r. poz. 1588 i 1669).

Jak stanowi przepis art. 5 ust. 8a ustawy, ustalając dochód rodziny uzyskany z gospodarstwa rolnego, do powierzchni gospodarstwa stanowiącego podstawę wymiaru podatku rolnego, wlicza się obszary rolne oddane w dzierżawę z wyjątkiem:

1) oddanej w dzierżawę, na podstawie umowy dzierżawy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, części lub całości znajdującego się w posiadaniu rodziny gospodarstwa rolnego;
2) gospodarstwa rolnego wniesionego do użytkowania przez rolniczą spółdzielnię produkcyjną;
3) gospodarstwa rolnego oddanego w dzierżawę w związku z pobieraniem renty określonej w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz w przepisach o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Ustalając dochód rodziny uzyskany przez dzierżawcę gospodarstwa rolnego oddanego w dzierżawę na zasadach, o których mowa w ust. 8a, dochód uzyskany z gospodarstwa rolnego pomniejsza się o zapłacony czynsz z tytułu dzierżawy (art. 5 ust. 8b ww. ustawy). Z kolei ustalając dochód rodziny uzyskany z wydzierżawionego od Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa gospodarstwa rolnego, dochód uzyskany z gospodarstwa rolnego pomniejsza się o zapłacony czynsz z tytułu dzierżawy (art. 5 ust. 8c ustawy). Stosownie do treści art. 5 ust. 9 ustawy o świadczeniach rodzinnych – w przypadku gdy rodzina lub osoba ucząca się uzyskuje dochody z gospodarstwa rolnego oraz dochody pozarolnicze, dochody te sumuje się.

Gospodarstwo rolne oznacza gospodarstwo w rozumieniu przepisów rolnych, tj. obszar gruntów o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej. Wysokość przeciętnego dochodu z pracy w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie na 1 ha przeliczeniowy wynika z art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym[5]. Powyższy normatyw jest ogłaszany (w formie obwieszczenia) – corocznie do dnia 23 września roku następnego po roku badanym, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski".

Zarząd Krajowy Rady Izb Rolniczych, realizując wniosek z XIII Posiedzenia Krajowej Rady Izb Rolniczych, które odbyło się 8 października 2018 r., wystąpił do Prezesa Rady Ministrów o zweryfikowanie metodyki wyliczenia przez GUS dochodu z 1ha przeliczeniowego. Odpowiedzi udzielił Prezes GUS pismem z dnia 30 listopada 2018 r., przedstawiając szczegółowo metodykę, wyniki dochodowości obliczone w ciągu ostatnich 11 lat. Jednocześnie poinformował o rozpoczęciu dyskusji na temat możliwości alternatywnego sposobu wyliczenia tego dochodu. Jak stwierdzono, metoda liczenia przeciętnego dochodu z pracy w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie z 1 ha przeliczeniowego od lat pozostaje niezmienna. Wysokość jest to wielkość uśredniona i zależy od takich

elementów, jak produkcja globalna, zużycie pośrednie, wartość dodana brutto oraz dotacje, zarówno unijne, jak i krajowe[6]. A zatem produkcję globalną powiększa się o wypłaty z tytułu uzupełniającej płatności obszarowej, jak i jednolitej płatności obszarowej.

Warto w tym miejscu podzielić stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. akt IV SA/GL 654/16, że zawarcie dopłat bezpośrednich w kwocie dochodu z 1 ha przeliczeniowego ogłoszonego przez GUS nie wynika z przepisów powszechnie obowiązujących, ale z aktów kierownictwa wewnętrznego, na które powołuje się Naczelny Sąd Administracyjny w tezach wyroku. Jak stanowi przepis art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Podstawowym założeniem systemu prawa jest podział na źródła prawa powszechnie obowiązującego (w tym źródła prawa miejscowego) oraz źródła prawa wewnętrznie obowiązującego. A zatem akty kierownictwa wewnętrznego mają charakter wewnętrzny i obowiązują tyko jednostki organizacyjne podległe organowi je wydającemu. Normy aktu wewnętrznego nie mogą być adresowane do podmiotów spoza struktury organizacyjnej podległej organowi wydającemu dany akt ani kształtować ich sytuacji prawnej. Ze względu na kontekst językowy „charakter wewnętrzny" aktu kierownictwa wewnętrznego odnosi się do pewnego zakresu spraw techniczno-organizacyjnych podmiotów podległych organowi wydającemu te akty.

Ustalając dochód z gospodarstwa rolnego na gruncie ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawodawca przyjął pewną fikcję prawną, nakazując obligatoryjne przyjęcie ryczałtowego dochodu z gospodarstwa rolnego. Przeliczenia dokonuje się wtedy, gdy stronie służy jakikolwiek tytuł prawny do gospodarstwa rolnego niezależnie od tego, czy dochody są osiągane, czy też obiektywnie można je osiągnąć[7]. Ustawa nie stanowi o dochodzie faktycznie osiąganym z działalności gospodarczej, czyli należy mieć gospodarstwo rolne we władaniu jako właściciel, współwłaściciel czy posiadacz. Jedynie przedłożenie umowy dzierżawy zgodnie z treścią art. 28 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników[8] uprawnia do korzystania przez wydzierżawiającego z domniemania, że nie prowadzi już działalności rolniczej na wydzierżawionych gruntach.

Nadto należy wskazać, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[9] – przepisów ustawy nie stosuje się do przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej. Dopłaty bezpośrednie uzyskane na podstawie decyzji Dyrektora Oddziału Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, pochodzące ze środków Unii Europejskiej oraz z funduszy krajowych, stanowią przychód z działalności rolniczej i podlegają wyłączeniu z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Podstawą prawną do wypłaty producentom rolnym płatności bezpośrednich do gruntów rolnych określonych przepisami Unii Europejskiej określa ustawa z dnia 5 lutego 2005 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego[10]. Ustawa precyzuje zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie dotyczącym płatności bezpośrednich w rozumieniu art. 1 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej.

Należy w tym miejscu przywołać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 sierpnia 2018 r., sygn. akt IV SA/GL284/18, w którym stwierdza się, że nie ma podstaw prawnych niewliczania do dochodów z gospodarstwa rolnego (dochodów przeliczeniowych) dochodów z dopłat bezpośrednich (dochodów realnych). Jak dalej konstatuje Sąd, dopłaty bezpośrednie występują w zróżnicowanej wysokości i zależą od różnych czynników, przy czym wielu rolników nie otrzymuje dopłat. W tej sytuacji dochód rolników, którzy nie otrzymują dopłat, ustala się na podstawie art. 5 ust. 8 ustawy o świadczeniach rodzinnych. W literaturze przedmiotu podnosi się, że specyfika rolnictwa sprawia, iż dochody rolnicze są kategorią ekonomiczną, którego poprawne definiowanie i obliczenie nasuwa szczególne trudności[11].

Powyższe tezy potwierdza regulacja prawna zawarta w ww. ustawie o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, gdzie wskazuje się na płatności związane z produkcją zwierzęcą (dopłaty do bydła, owiec, czy kóz domowych – art. 16), na płatności dodatkowe rolnikom, jeżeli obszar gospodarstwa rolnego jest większy niż 3 ha i nie większy niż 30 ha (art. 14 ww. ustawy), płatności dodatkowe dla młodych rolników czy płatności za zazielenienie.

Jeszcze inna sytuacja prawna dotyczy gospodarstw rolnych, które prowadzą własną rachunkowość. W odniesieniu do nich wszystkie przychody pomniejsza się o koszty i do tak ustalonych dochodów należy wliczyć dopłaty bezpośrednie. Do prowadzenia rachunkowości zobligowane są gospodarstwa rolne mające osobowość prawną, a także inne, których przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w walucie polskiej 2000,000 euro (art. 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości). Dotyczy to więc rolników, którzy przeszli na zasady ogólne w rozliczeniu VAT[12].

Konkluzje:

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny i prawny sprawy, należy stwierdzić, że tezy glosowanego wyroku nie zasługują na aprobatę. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1738/17, nie wpisuje się w dotychczasową, ugruntowaną linię sądów administracyjną i praktykę organów administracyjnych. Pogarszająca się jakość stanowionego prawa, jego fluktuacja, a także niejednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych prowokuje do zadania zasadniczego pytania o konsekwencje takiej sytuacji dla obywateli w kontekście zasady zaufania obywateli do organów państwa.

Niejednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych stanowi przyczynę naruszeń równości wobec prawa. Konsekwencje naruszania zasady równości wobec prawa (wynikające m.in. z braku jednolitości orzecznictwa sądowego) dotykają bezpośrednio jednostkę, która w codziennym życiu odczuwa ujemne tego skutki.

Są one wyjątkowo dotkliwe w obszarze szeroko rozumianej pomocy dla rodziny, w tym m.in. w sprawach świadczeń rodzinnych.

W tym miejscu trzeba zwrócić szczególną uwagę na znaczenie orzecznictwa sądów administracyjnych, które – jak wiadomo – nie stanowi źródła prawa ani nie tworzy prawa, jednak w sprawach administracyjnych pozostaje istotną wartością dla wykładni przepisów prawa i stosowania tych przepisów w praktyce administracyjnej. Pozycja sądów administracyjnych powoduje, że organy administracji publicznej stosują wykładnię przepisów prawa przyjętą przez składy orzekające i rozstrzygając w podobnych sprawach, traktują treść wyroków sądów administracyjnych jako „część obowiązującego prawa". A zatem od orzecznictwa sądów administracyjnych oczekuje się dokonania prawidłowej wykładni przepisów, tj. interpretacji łączącej elementy wykładni literalnej, systemowej czy funkcjonalnej.

W glosowanym wyroku dokonana wykładnia budzi poważne wątpliwości. Naczelny Sąd Administracyjny dokonał rozstrzygnięcia zasadniczego problemu, czy dopłaty bezpośrednie (tzw. jednolita płatność obszarowa czy płatność uzupełniająca) powinny być doliczane obok dochodu z gospodarstwa rolnego (dochodu przeliczeniowego) do dochodu rodziny w oparciu o notę informacyjną GUS-u. W demokratycznym państwie prawa trzeba poszukiwać znaczenia normatywnego pojęć w systemie przepisów powszechnie obowiązujących, zważywszy na fakt, że spełnienie kryterium dochodowego jest jednym z podstawowych warunków ustalenia prawa do świadczenia rodzinnego czy świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko przed wprowadzeniem zmian ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw[13].

prof. dr hab. LIDIA ZACHARKO
Autorka jest prof. dr hab. nauk prawnych – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, radcą prawnym, członkiem etatowym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach

MARTA PODSIADŁO-ŻMUDA
Autorka jest magistrem prawa, członkiem etatowym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach

Przypisy:

[1] Tekst. jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2220.
[2] Tekst. jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2134.
[3] Dz.U. z 2019 r., poz. 924.
[4] Taki pogląd wyraził m.in. WSA w Krakowie w wyroku z dnia 7 grudnia 2007 r., II SA/Kr 168/07; WSA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2007 r., II SA/Po 315/07; WSA w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2017 r., IV SA/GL 635/16 – dostępne w bazie internetowej CBOSA [dostęp: 29 września 2019 r.].
[5] Tekst. jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1256.
[6] http:// www.krir.pl>pozostale>6124-metodyka-wyliczanie-przez-gus-dochodu [dostęp: 11 września 2019 r.].
[7] Wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Lu 953/16, LEX Omega stan prawny na dzień 6 września 2019 r. [dostęp w dniu 11 września 2019 r.].
[8] Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 299.
[9] Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1387.
[10] Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1312.
[11] J. Pawłowska-Tyszko (red.) *Dochody gospodarstw rolniczych a konkurencyjność systemu podatkowego i ubezpieczeniowego*, Warszawa 2014, s. 25 i cyt. tam literatura m.in. M. Rojewski, S. Stańko, T. Rychlik, *Czynniki kształtujące poziom produkcji i dochodów w rolnictwie*, PWRiL, Warszawa 1987; T. Rychlik, M. Kosieradzki, *Podstawowe pojęcia w ekonomice rolnictwa*, PWRiL, Warszawa 1981.

Zegar okolicznościowy na 25-lecie przyjęcia ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.

Wcześniej (w latach 1990-1994) Kolegia Odwoławcze przy Wojewódzkich Sejmikach Samorządowych funkcjonowały na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 39 ust. 4, art. 77 ust. 1 pkt 11, art. 81 i 102).

V Ogólnopolska Konferencja Naukowa z cyklu „Prawne formy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami", Uniwersytet Jagielloński, 17 maja 2019 r.

EFEKTYWNOŚĆ OCHRONY DÓBR KULTURY NA POZIOMIE MIĘDZYNARODOWYM, KRAJOWYM I LOKALNYM

Działające na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego Koło Naukowe Prawnej Ochrony Dóbr Kultury Towarzystwa Biblioteki Słuchaczów Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego (wcześniej Sekcja Ochrony Dóbr Kultury TBSP UJ) pod opieką naukową dr. hab. Piotra Dobosza, prof. UJ, od 2014 roku kultywuje tradycję organizacji rokrocznych konferencji naukowych poświęconych prawu ochrony dziedzictwa kulturowego, współtworzących cykl pt. „Prawne formy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami".

Odbyta 17 maja bm. w salach obrad Rady Miasta Krakowa oraz w reprezentacyjnych pomieszczeniach Pałacu Larischa – budynku Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, jubileuszowa – V Konferencja Naukowa z cyklu „Prawne formy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami" nosząca tytuł „Efektywność ochrony dóbr kultury na poziomie międzynarodowym, krajowym i lokalnym" zgromadziła bardzo licznych przedstawicieli nauki oraz praktyki, w rozmaity sposób stykających się w swojej działalności zawodowej z funkcjonowaniem systemu ochrony zabytków w Polsce i poza jej granicami.

Sesja inauguracyjna konferencji. Przemawia Miejski Konserwator Zabytków w Krakowie – Jerzy Zbiegień Fot. F. Radwański

Honorowy patronat nad wydarzeniem objęli: Przewodniczący Rady Miasta Krakowa Dominik Jaśkowiec, Prezydent Krakowa prof. dr hab. Jacek Majchrowski, Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. dr hab. Jerzy Pisuliński oraz Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Patronat medialny nad konferencją sprawowały: kwartalnik prawniczo-administracyjny „Casus" oraz miesięcznik Uniwersytetu Jagiellońskiego „Alma Mater".

Rozpoczęcie obrad miało w tym roku – z uwagi na jubileuszowy charakter spotkania – szczególnie uroczysty przebieg. Zebranych gości powitała dr Małgorzata Jantos, Przewodnicząca Komisji Kultury i Ochrony Zabytków Rady Miasta Krakowa, gospodarz miejsca obrad. W toku uroczystości głos zabierali również przedstawiciele pozostałych patronów konferencji: w imieniu Prezydenta Miasta Krakowa Jerzy Zbiegień, Miejski Konserwator Zabytków, w imieniu Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych oraz redakcji kwartalnika „Casus" Przewodnicząca Krystyna Sieniawska, w imieniu władz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego prodziekan dr hab. Barbara Iwańska, prof. UJ, w imieniu redakcji miesięcznika „Alma Mater" red. Rita Pagacz-Moczarska.

Sesja inauguracyjna konferencji. Przemawia redaktor naczelna miesięcznika Uniwersytetu Jagiellońskiego „Alma Mater" Rita Pagacz-Moczarska Fot. F. Radwański

Centralnym momentem inauguracji konferencji było wręczenie przez dr. hab. Piotra Dobosza, Jana Kłapę, Prezesa KN Prawnej Ochrony Dóbr Kultury TBSP UJ, oraz Witolda Górnego, przewodniczącego komitetu organizacyjnego konferencji, pamiątkowych podziękowań patronom honorowym oraz medialnym wszystkich pięciu dotychczasowych edycji wydarzenia, a także Stowarzyszeniu Konserwatorów Zabytków reprezentowanemu przez Sekretarza Generalnego Zarządu Głównego Jacka Rulewicza.

Po oficjalnych uroczystościach jubileuszowych przyszedł czas na sesję plenarną konferencji. Rozpoczynająca ją prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz (Uniwersytet Jagielloński) w referacie pt. „Organy ochrony zabytków wobec kontroli w administracji rządowej" skupiła uwagę słuchaczy na znaczeniu podwójnej roli administracji konserwatorskiej jako zarówno kontrolującej, jak i kontrolowanej przez inne – kompetentne do tego – organy administracji publicznej. W następnym wystąpieniu dr. hab. Kamil Zeidler, prof. UG (Uniwersytet Gdański) zaprezentował wycinek wyników swoich badań związanych z zagadnieniem estetyki prawa. Przywołane przykłady „Estetyki prawa w ujęciu zewnętrznym" unaoczniły uczestnikom wydarzenia doniosłą rolę prawa jako motywu w sztuce.

Sesja inauguracyjna konferencji. Przemawia Przewodnicząca Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych Krystyna Sieniawska Fot. F. Radwański

Referat dr hab. inż. arch. Dominiki Kuśnierz-Krupy, prof. PK (Politechnika Krakowska) pt. „Średniowieczne układy urbanistyczne i ich ochrona konserwa-

Sesja inauguracyjna konferencji. Wykład inauguracyjny wygłasza prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz Fot. F. Radwański

torska – na wybranych przykładach" przedstawił zarys wyników badań prelegentki ukierunkowanych na ocenę stanu zachowania historycznych zespołów urbanistycznych na terenie województw małopolskiego i podkarpackiego. W kolejnym wystąpieniu pt. „Obrazki w uzasadnieniach sądowych. Studium dwóch przypadków" dr hab. Mateusz Stępień (Uniwersytet Jagielloński) dowodził, że nietekstualia, w tym w szczególności obiekty plastyczne lub fotograficzne, mogą stanowić znaczący element uzasadnień sądowych.

Dr hab. inż. arch. Maciej Motak (Politechnika Krakowska) w referacie pt. „Ochrona architektury wartościowej, niewybitnej. Na przykładzie twórczości budowniczych krakowskich z I połowy XX wieku" przybliżył z kolei słuchaczom postacie oraz historie związane z tworzeniem architektury przedwojennego Krakowa.

W ostatnim z wystąpień w trakcie sesji plenarnej dr hab. Piotr Dobosz, prof. UJ (Uniwersytet Jagielloński) w wystąpieniu pt. „Doktrynalna a empiryczna efektywność prawa ochrony dziedzictwa kulturowego" przeanalizował różnice w konserwatywnym oraz liberalnym podejściu do kwestii ochrony zabytków na gruncie procesów stanowienia i stosowania poświęconych tej problematyce regulacji prawnych.

Toczące się w dalszej części konferencji obrady podzielone zostały na trzy przebiegające równolegle panele, podczas których poruszane zostały tak istotne z perspektywy prawa ochrony dóbr kultury zagadnienia, jak m.in. klasyczne i nowe formy prawnej ochrony zabytków, ochrona zabytków w działalności organów administracji rządowej i samorządowej; finansowe (w tym podatkowe) aspekty opieki nad zabytkami; karnoprawna ochrona zabytków; pogranicze prawa ochrony zabytków z problematyką ochrony przyrody; prawne aspekty wywozu dóbr kultury za granice Polski; ochrona dziedzictwa archeologicznego; ochrona niematerialnego dziedzictwa kultury; digitalizacja dziedzictwa kultury czy też komparatystyczne ujęcie problematyki prawa ochrony zabytków.

W konferencji uczestniczyli badacze z całej Polski (Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Opolski, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Politechnika Krakowska, Politechnika Łódzka, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Tarnowie), a także z zagranicy (Politecnico di Milano). Znaczący wkład w obrady konferencyjne wnieśli również przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej (Rada Miasta Krakowa, Wojewódzkie Urzędy Ochrony Zabytków w Krakowie, Kielcach, Katowicach, Warszawie i Gdańsku), a także innych instytucji publicznych (m.in. Narodowy Instytut Muzealnictwa i Ochrony Zbiorów, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Muzeum Narodowe w Krakowie) i prywatnych (Stowarzyszenie Konserwatorów Zabytków).

Toczone w toku obrad konferencyjnych dyskusje i polemiki potwierdziły głęboką potrzebę szeroko zakrojonego, interdyscyplinarnego dialogu poświęconego problematyce systemu prawnej ochrony zabytków w Polsce. Wymiana poglądów prowadzona w trakcie obrad w ramach sesji panelowych oraz w kuluarach (w tym podczas bankietu pokonferencyjnego) w znaczącym stopniu wzbogaciła wiedzę oraz poglądy uczestników konferencji w tym zakresie.

Korzystając z okazji, już teraz pragniemy więc serdecznie zaprosić wszystkich zainteresowanych problematyką prawa ochrony dziedzictwa kulturowego na kolejną – szóstą konferencję poświęconą tej tematyce, która obędzie się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego późną wiosną 2020 roku.

WITOLD GÓRNY

Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

XII Ogólnopolskie Warsztaty Doktoranckie

(30 czerwca – 2 lipca 2019 r., Wola Kalinowska)

PROBLEMY LEGISLACJI ADMINISTRACYJNEJ

Prof. dr hab. JAN ZIMMERMANN

Coroczne ogólnopolskie letnie warsztaty doktoranckie, w których biorą udział młodzi przedstawiciele nauki prawa administracyjnego z całej Polski, odbywają się od kilkunastu lat. Pomysł ich organizowania okazał się ponad wyraz wartościowy i doprowadził do serii spotkań mających już swoją historię, swój własny koloryt i własną atmosferę. Na warsztatach dochodzi do spotkania doktorantów rozpoczynających własną drogę naukową z przedstawicielami doświadczonej kadry uniwersyteckiej, z profesorami prawa administracyjnego.

Wartości tych spotkań nie da się przecenić. Z jednej strony młodzi naukowcy mają okazję, żeby poddać swoje opracowania i przemyślenia ocenie kadry profesorskiej, wziąć udział w równej, bardzo kameralnej i swobodnej dyskusji naukowej. Z drugiej, podczas warsztatów organizowanych zwykle w pięknych miejscach i krajobrazach Polski nawiązywane są bardzo potrzebne więzi towarzyskie i przyjacielskie, jest okazja do rozmów na różne tematy, do wycieczek i spacerów, co znacznie zmniejsza dystans między pokoleniami i integruje je. Warsztaty wzmacniają również współpracę i wymianę myśli między administratywistami z różnych ośrodków akademickich, co bardzo sprzyja pracy naukowej. Nic więc dziwnego, że są one od lat oczekiwane i przyjmowane z radością przez wszystkich uczestników: młodszych i starszych.

Warsztaty organizuje się na zasadzie konkursu prac prezentowanych przez doktorantów. Jest to ich rywalizacja: ktoś wygrywa i ktoś przegrywa, jury przyznaje nagrody. Ze względu na wzrastający z latami prestiż warsztatów owe nagrody i wyróżnienia mają swoją niezaprzeczalną rangę, stanowią też powód do dumy i radości laureatów. Jednak wartość tych spotkań wykracza znacznie poza tę rywalizację, która – można tak powiedzieć – staje się kwestią niemal drugorzędną. W sposób atrakcyjny i pełen prawie sportowych emocji uzupełnia ona wartości warsztatów, o jakich powiedziałem wyżej.

W każdym roku warsztaty organizuje inny ośrodek naukowy, proponując tematykę konkursu. W roku 2019 organizatorem była Katedra Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, wybierając jako miejsce spotkania Wolę Kalinowską, położoną przy granicy Ojcowskiego Parku Narodowego. Mieści się tam pensjonat „Skalny Dwór". Tematem Warsztatów, które odbyły się w dniach od 30 czerwca do 2 lipca, były „Problemy legislacji administracyjnej". Wybraliśmy ów temat, żeby dotknąć niezwykle ważnej problematyki administracyjnoprawnej, niełączącej się tym razem wprost z dość wyeksploatowanymi zagadnieniami postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, choć istniała obawa, że tematyka legislacji, jako znacznie mniej popularna, nie będzie miała należytego odzewu. Pomyliliśmy się. Na konkurs wpłynęły aż 33 opracowania, spośród których – po dokonaniu selekcji wynikającej z ograniczonych ram czasowych konferencji – wybraliśmy 20, umieszczając je w programie Warsztatów. Ostatecznie wygłoszono 17 referatów, ułożonych w czterech panelach.

Panel 1, któremu przewodniczył prof. dr hab. Czesław Martysz – Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, obejmował zagadnienia ogóle, w tym wystąpienia mgr Dagmary Gut (UKSW) pt. „Język legislacji administracyjnej – adekwatność, precyzyjność, komunikatywność", mgr. Karola Fliska UJ pt. „Współdziałanie legislacyjne w administracji", mgr. Bartłomieja Jaworskiego (UWr) pt. „Bezprawie ustawowe a bezprawie legislacyjne – formuła Gustava Radbrucha wobec prawotwórczych realiów współczesnej administracji publicznej" oraz mgr. Kacpra Rożka (UJ), pt. „Charakter prawny odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej w kontekście bezprawności i zaniechania legislacyjnego".

Drugiemu panelowi, powiązanemu z zagadnieniami prawa miejscowego, przewodniczył prof. dr hab. Mirosław Stec (UJ). Wysłuchano referatów mgr Katarzyny Darowskiej-Szczepanek (UŚ) pt. „Kompetencje prawotwórcze organów jednostek samorządu terytorialnego", mgr Anny Maciąg (UWr) pt. „Dyrektywa zakazu powtórzeń a efektywność aktów prawa miejscowego, mgr. Tomasza Kosickiego (UG) pt. „O konieczności standaryzacji upoważnień ustawowych (delegacji) do stanowienia przez jednostki samorządu terytorialnego uchwał dotacyjnych (uwagi de lege lata i *de lege ferenda*), mgr. Witolda Siuty (SW) pt. „Kontrola sądowadministracyjna nowelizacji aktu prawa miejscowego (wybrane uwagi) i mgr. Tomasza Kuczyńskiego (UMK), pt. „Inicjatywa lokalna – problemy praktyczne".

Panel trzeci, pod przewodnictwem Prezesa NSA, prof. dr. hab. Marka Zirka-Sadowskiego, obejmował zagadnienia sądownictwa administracyjnego i planowania przestrzennego. Zaprezentowano referaty mgr Jadwigi Kopeć (UAM) pt. „Wpływ uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego na legislację administracyjną", mgr. Jakuba Firlusa (UJ) pt. „Przystawalność koncepcji «*deference*» do polskiego mechanizmu sądowej kontroli normodawczych działań administracji publicznej", mgr. Szymona Dubisa (URz) pt. „Problematyka uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego", mgr. Bartłomieja Zydela (UKSW) pt. „Istotne naruszenie zasad sporządzenia albo trybu sporządzenia aktów planistycznych jako szczególna postać nadzorczego kryterium legalności" oraz mgr Dagmary Dragan (UAM) pt. „Akty planowania w prawie energetycznym".

Ostatni panel pod przewodnictwem prof. dr. hab. Tomasza Bąkowskiego – kierownika Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Gdańskiego, był powiązany z zagad-

nieniami legislacyjnymi w sferze szkolnictwa wyższego. Wystąpili tu: mgr Łukasz Kierznowski (UBi) z referatem pt. „O jakości legislacji w sferze szkolnictwa wyższego. Wybrane zagadnienia na tle nowej ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych aktów wykonawczych, mgr Patrycja Przybyła (UWr) z opracowaniem pt. „Nabywanie mocy prawnej przez uczelniane prawo zakładowe" oraz mgr Paweł Sobotko (UWM) z pracą pt. „Decyzje i inne formy działalności prawotwórczej organów uczelni".

Jury Warsztatów w składzie: prof. dr hab. Jan Zimmermann (przewodniczący), dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG, dr hab. Dorota Dąbek, prof. UJ, prof. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka, dr hab. Joanna Lemańska, prof. dr hab. Czesław Martysz, dr hab. Wojciech Piątek, prof. UAM, dr hab. Robert Sawuła, prof. WSPiA, prof. dr hab. Mirosław Stec i prof dr. hab. Marek Zirk-Sadowski, po naradzie i ożywionej dyskusji przyznało następujące nagrody i wyróżnienia:

pierwszą nagrodę mgr. Jakubowi Grzegorzowi Firlusowi (UJ), drugą nagrodę mgr. Karolowi Fliskowi (UJ), dwie trzecie nagrody mgr Annie Maciąg (UW) i mgr. Łukaszowi Kierznowskiemu (UBi). Ponadto przyznano dwa równorzędne wyróżnienia: mgr. Bartłomiejowi Jaworskiemu (UWr) i mgr. Kacprowi Rożkowi (UJ).

Nagrody wręczali goście Warsztatów: Prorektor Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. dr hab. Stanisław Kistryn i Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UJ prof. dr hab. Jerzy Pisuliński, którzy po konferencji wzięli udział w uroczystej kolacji i w serdecznych rozmowach z uczestnikami.

W ostatnim dniu uczestnicy Warsztatów uczestniczyli w wycieczce w Ojcowskim Parku Narodowym i w Pieskowej Skale. Nie wszyscy znali te miejsca, więc wrócili pełni zachwytu i entuzjazmu.

Tegoroczne Warsztaty stały na bardzo wysokim poziomie merytorycznym, co upewniło nas, organizatorów, w kwestii trafności wyboru tematu. Okazało się, że zagadnienia legislacji administracyjnej są bardzo bogate w treści węzłowe dla nauki prawa administracyjnego, a także niezwykle aktualne. Referenci zaprezentowali bardzo różne ujęcia, pokazując wszechstronność tej tematyki i przyjmowanych w jej ramach rozwiązań prawnych, a także wskazując na liczne niedostatki istniejącej rzeczywistości w tym zakresie. Dyskusja i wypowiedzi „strony profesorskiej" wzbogaciły ten obraz, prowadząc do pewnej całości, którą odda niewątpliwie planowane wydanie książkowe.

Warsztaty w Woli Kalinowskiej nie ustępowały również poprzednim spotkaniom w zakresie pozanaukowym i towarzyskim. Nowe grono młodych naukowców dołączyło do polskich administratywistów, pojawiły się nowe kontakty międzypokoleniowe i nowe przyjaźnie, a także wzajemne obietnice prowadzenia wspólnych badań w zakresie prawa administracyjnego. Czas poświęcony na to spotkanie został w pełni wykorzystany dla tych wszechstronnych celów. Dlatego już czekamy z radością na kolejne warsztaty, które chce zorganizować ośrodek katowicki.

prof. dr hab.
JAN ZIMMERMANN

Autor jest profesorem zwyczajnym na Uniwersytecie Jagiellońskim, do 30 września 2019 r. kierował Katedrą Prawa Administracyjnego tego Uniwersytetu. Także sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku

Robert ZAORSKI
Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce

Absolwent prawa na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu, na którym w roku 2003 ukończył jednolite studia magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji. Odbył także studia podyplomowe „Kontrola jakości stosowania prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego" na Uniwersytecie Łódzkim, Wydział Prawa i Administracji.

Z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Ostrołęce związany zawodowo od 2004 roku – początkowo jako członek pozaetatowy Kolegium, a od roku 2005 jako członek etatowy. Począwszy od 2016 roku, pełnił funkcję Wiceprezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce.

Z dniem 7 października 2019 r. został powołany przez Prezesa Rady Ministrów na stanowisko Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce.

Prywatnie żonaty, dwoje dzieci – syn Mateusz i córka Malwina.

Dr Marzena ŚWISTAK
Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie

Absolwentka kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz Szkoły Prawa Brytyjskiego i UE Uniwersytetu w Cambridge w Wielkiej Brytanii.

Nauczyciel akademicki w Katedrze Prawa Informatycznego i Zawodów Prawniczych Instytutu Administracji i Prawa Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Prowadziła badania także na Wydziale Prawa Alma Mater Studiorum Uniwersytet w Bolonii.

Członek i ekspert Europejskiego Instytutu Prawa z siedzibą w Wiedniu oraz Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji KRRP w Warszawie.

Z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Lublinie związana najpierw jako pozaetatowy, a następnie etatowy członek. Od dnia 1 lipca 2019 r. powołana przez Prezesa Rady Ministrów na stanowisko Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie.

Wielce Szanowny Pan
Dr Cezary Trutkowski
Prezes Zarządu
Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

Wielce Szanowny Pan
Grzegorz Frugalski
Przewodniczący Krajowej Rady
Forów Sekretarzy

Szanowni Państwo, Panie i Panowie,
Uczestnicy IV Krajowego Forum Sekretarzy!

W imieniu Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych oraz własnym serdecznie dziękuję za zaproszenie mnie – jako Przewodniczącej KRSKO – do objęcia patronatem merytorycznym IV Krajowego Kongresu Sekretarzy. To dla mnie zaszczyt i jestem Państwu wdzięczna za to zaproszenie co najmniej z trzech powodów.

Po pierwsze, merytoryczna tematyka wystąpień plenarnych oraz paneli dyskusyjnych obejmuje bardzo ważne, aktualne sprawy związane z działalnością samorządu terytorialnego i administracji publicznej. Grono zaproszonych, wytrawnych znawców zagadnień prawnoadministracyjnych, reprezentujących ośrodki naukowe oraz środowiska samorządowe z całego kraju, pozwala żywić przekonanie, że obrady będą niezwykle interesujące i wniosą znaczący wkład w podniesienie standardów funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce.

Po drugie, bardzo się cieszę, że w organizację Krajowego Kongresu Sekretarzy zaangażowana jest Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej. Wybór terminu przeprowadzenia IV Kongresu – w 30. rocznicę powołania Fundacji – jest bardzo trafną decyzją. Przecież owa największa w Polsce organizacja pozarządowa, podejmująca krajowe i międzynarodowe projekty rozwojowe, która szkoli kadry samorządowe i wspiera rozwój społeczeństwa obywatelskiego, przez trzy dekady wniosła nieoceniony wkład w rozwój samorządu terytorialnego w naszym państwie. Krajowa Reprezentacja SKO ściśle współpracowała z Fundacją oraz jej założycielem i pierwszym Prezesem prof. Jerzym Regulskim, który zapisał się w najnowszych dziejach demokracji w Polsce jako prekursor i rzecznik idei samorządu terytorialnego.

Wreszcie trzecim powodem mojego zadowolenia i satysfakcji jest fakt, że zwracając się do Krajowej Reprezentacji SKO z prośbą o patronat nad tak ważnym dla środowiska samorządowego wydarzeniem, wyrażają Państwo uznanie dla roli samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie polskiej administracji publicznej.

Początkowo, w 1990 r., Kolegia Odwoławcze powstały przy Wojewódzkich Sejmikach Samorządowych, aby pełnić funkcję instancji odwoławczej od decyzji organów gmin w indywidualnych sprawach administracyjnych. W tym roku mija 25 lat od przyjęcia przez Sejm RP ustawy 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, która zapewniła Kolegiom pełną niezależność organizacyjno-finansową, co dla niezawisłości orzekania było sprawą kluczową.

Bardzo się cieszę, że Państwo – Samorządowcy doceniacie wkład, jaki Kolegia wniosły i wnoszą w rozwój samorządu terytorialnego oraz ich rolę w gwarantowaniu wysokich standardów orzecznictwa organów samorządowych. Życzę Państwu owocnych obrad.

Kraków, 18 września 2019 r.

z poważaniem

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
Krajowy Kongres Sekretarzy

Warszawa, 25 września 2019 r.

Szanowna Pani
Krystyna Sieniawska
Przewodnicząca
Krajowej Reprezentacji
Samorządowych Kolegiów Odwoławczych
Prezes
Samorządowego Kolegium Odwoławczego
w Krakowie

Szanowna Pani Przewodnicząca,

W imieniu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego pragniemy złożyć na Pani ręce serdeczne podziękowania za udział Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w charakterze Partnera Merytorycznego **IV Krajowego Kongresu Sekretarzy**, który odbył się w dniach 19- 20 września 2019 r. w Warszawie.

Państwa obecność na Kongresie przyczyniła się do umocnienia rangi Kongresu w środowisku sekretarzy i pozwoliła wzmocnić przekonanie, że wspólny głos sekretarzy JST może realnie wpływać na skuteczność realizacji usług publicznych w samorządach terytorialnych.

Tegoroczny Kongres zgromadził ponad 300 uczestników - sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego z całego kraju, ekspertów, przedstawicieli administracji rządowej, a także partnerów merytorycznych, medialnych i biznesowych.

Dzięki uczestnictwu w tym wydarzeniu sekretarze miast, gmin, powiatów i województw mieli możliwość dzielenia się doświadczeniami, dyskutowania o wyzwaniach zarządzania i organizacji pracy jednostek samorządowych a także rozwijania swoich osobistych umiejętności i kompetencji w tym zakresie.

Raz jeszcze serdecznie dziękujemy Państwu za udział i wsparcie, dzięki którym program Kongresu został tak dobrze oceniony przez uczestników. Doceniając Państwa dotychczasową współpracę z Fundacją oraz Krajową Radą Forów Sekretarzy wyrażamy nadzieję, że będzie ona kontynuowana przy realizacji kolejnych podejmowanych przez Państwa i przez nas inicjatyw wspierających rozwój samorządności w Polsce.

Z wyrazami szacunku,

dr Cezary Trutkowski
Prezes Zarządu
Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

Grzegorz Frugalski
Przewodniczący
Krajowej Rady Forów Sekretarzy

www.kongressekretarzy.pl

KWARTALNIK KRAJOWEJ REPREZENTACJI SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH

CASUS

WYDAWCA: Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, ul. Juliusza Lea 10, 30-048 Kraków,
tel./faks 12 632 91 34, 12 633 61 86 w. 25; casus@kolegium.krakow.pl

www.kolegium.krakow.pl

Redaktor naczelny: KRYSTYNA SIENIAWSKA

Rada Redakcyjna: Aleksandra Brylińska, Stanisław Hojda, Janusz Kłos, Bogdan Muzyczuk, Wanda Osińska-Nowak, prof. dr hab. Paweł Smoleń, dr Marek Żmuda.

Rada Naukowa kwartalnika „Casus": prof. dr hab. Roman Hauser, prof. dr hab. Leon Kieres, prof. dr hab. Dariusz Kijowski, prof. dr hab. Zbigniew Kmieciak, prof. dr hab. Ewa Łętowska, prof. dr hab. Czesław Martysz, prof. dr hab. Andrzej Matan, prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz, prof. dr hab. Stanisław Prutis, sędzia NSA Włodzimierz Ryms, prof. dr hab. Mirosław Stec (Przewodniczący), prof. dr hab. Bogusław Sygit, prof. dr hab. Marek Szewczyk, prof. dr hab. Jan Paweł Tarno, prof. dr hab. Ludwik Żukowski.

Sekretarz redakcji: dr hab. prof. UJ Józef Kuffel. **Redakcja językowa i korekta**: dr Maciej Malinowski.

Redakcja merytoryczna: Izabela Nicińska, dr hab. Monika Niedźwiedź (j. ang.).

Projekt i opracowanie graficzne: © Attila Leszek Jamrozik. **Projekt ilustracji**: © Ewa Barańska-Jamrozik.

DRUK I OPRAWA: DRUKARNIA SKLENIARZ, Kraków, ul. Bolesława Czerwieńskiego 3d, 31-319 Kraków. Nakład: 2500 egz.

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 15 marca 2018 r.
Sygn. akt II FSK 3579/17

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie następującym:
Przewodniczący: Sędzia NSA **Bogusław Dauter (sprawozdawca)**
Sędziowie: Sędzia NSA **Sławomir Presnarowicz,** Sędzia WSA del. **Mirosław Surma**
Protokolant: **Justyna Nawrocka**

po rozpoznaniu w dniu 15 marca 2018 r. na rozprawie w Izbie Finansowej skargi kasacyjnej Rady Miasta Z.

przy udziale Prokuratora Prokuratury Rejonowej delegowanego do Prokuratury Okręgowej w Nowym Sączu **Pawła Dunikowskiego**, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Fundacji „C." z siedzibą w Warszawie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 lipca 2017 r. sygn. akt III SA/Kr 535/15

w sprawie ze skargi Bogdana A. na uchwałę Rady Miasta Z. z dnia 27 marca 2008 r. nr XXII/250/2008 w przedmiocie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową

oddala skargę kasacyjną;

zasądza od Rady Miasta Z. na rzecz Fundacji „C." z siedzibą w W. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z 10 lipca 2017, sygn. akt III SA/Kr 535/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uwzględnił skargę Bogdana A. i stwierdził nieważność uchwały Rady Miasta Z. z dnia 27 marca 2008 r. nr XXII/250/2008 w przedmiocie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową.

Stan sprawy sąd administracyjny pierwszej instancji przedstawił następująco:

W dniu 27 marca 2008 r. Rada Miasta Z. podjęła uchwałę nr XXII/250/2008 w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową (Dz.Urz. Woj. Małopolskiego z 2008 r. nr 291, poz. 1908). Uchwała weszła w życie w dniu 23 maja 2008 r.

Skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skargę na powyższą uchwałę, zarzucając naruszenie:

– art. 17 ust. 5 w zw. z art. 17 ust. 1, 3 oraz 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu obowiązującym w dniu 27 marca 2008 r. (Dz.U. z 2006 r. nr 121, poz. 844, dalej: u.p.o.l.) w zw. z § 2 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz.U. z 2007 r. nr 249, poz. 1851, dalej: rozporządzenie RM) przez ustalenie, że opłatę miejscową pobiera się na terenie miasta Z. W chwili podjęcia uchwały Z. znajdowało się w strefie, na obszarze której przekroczono dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi;

– art. 2 w zw. z art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: Konstytucja RP) przez przyjęcie z istotnym naruszeniem prawa uchwały określającej miejscowość, w której pobiera się opłatę miejscową;

– art. 94 Konstytucji przez podjęcie uchwały z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 17 ust. 5 w zw. z art. 17 ust. 1, 3 oraz 4 u.p.o.l. w zw. z § 2 pkt 1 rozporządzenia RM.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie ze względu na brak interesu prawnego po stronie skarżącego oraz ze względu na jej bezzasadność.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016, poz. 718 ze zm., dalej: P.p.s.a.), stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. Zdaniem sądu administracyjnego pierwszej instancji skarżący posiada legitymację do wniesienia skargi, wskazał bowiem, że w dniach 6-7 lutego 2015 r. przebywał turystycznie na terenie Z. i została od niego pobrana opłata miejscowa w wysokości 2 zł. Mimo że szczegółową wysokość opłaty miejscowej określono w uchwale nr XLVI/621/2013 Rady Miasta Z. z 24 października 2013 r. w sprawie opłaty miejscowej, to zaskarżona uchwała stanowiła bezpośrednią podstawę nałożenia na skarżącego obowiązku uiszczenia opłaty miejscowej. Bez podjęcia zaskarżonej uchwały nie byłoby w ogóle podstawy do ustalenia wysokości opłaty. Zaskarżona uchwała bezpośrednio i realnie kształtuje sytuację prawną osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w Z., nakładając generalny obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej (istnienie interesu prawnego po stronie osoby fizycznej w tożsamej sytuacji przyjął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 24 listopada 2015 r., sygn. akt I SA/Gl 370/15). Gdyby przyjąć inaczej, nie byłoby w ogóle możliwości zaskarżenia tego rodzaju uchwały z uwagi na konstrukcję art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591 ze zm., dalej: u.s.g.). Istnienie interesu prawnego po stronie skarżącego powoduje konieczność merytorycznego odniesienia się do kwestii legalności zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., została bowiem wydana z naruszeniem art. 17 ust. 5 u.p.o.l. oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM. W aktach sprawy brakuje jakiegokolwiek uzasadnienia zaskarżonej uchwały, co samo w sobie przesądza o jej istotnej wadliwości. Z akt sprawy nie wynika także, czy w chwili podejmowania zaskarżonej uchwały Rada Miasta Z. dysponowała aktualnymi danymi dotyczącymi jakości powietrza. Organ w toku postępowania sądowoadministracyjnego nie przedłożył żadnych dokumentów, z których by wynikało, że takimi danymi dysponował w chwili podjęcia uchwały. Nale-

ży zatem przyjąć, że podejmując zaskarżoną uchwałę, nie ustalono istnienia jednej z trzech podstawowych przesłanek wymaganych do podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. stanu powietrza. Brakowało jakichkolwiek podstaw do prowadzenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym dowodu z opinii biegłego na okoliczność ustalenia jakości powietrza, gdyż w świetle art. 106 § 3-5 P.p.s.a. taki dowód jest niedopuszczalny.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku Rada Miasta Z. zarzuciła na podstawie art. 174 pkt 1) P.p.s.a. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1) art. 101 ust. 1 u.s.g. poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że skarżący posiada legitymację do wniesienia skargi w sytuacji, w której skarżący nie wykazał, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny. Skarżący nie wskazał przepisu prawa materialnego, z którego wywodzi istnienie interesu prawnego do zaskarżenia uchwały, oraz nie udowodnił, że zaskarżona uchwała w jakikolwiek sposób ograniczyła jego prawa i wolności;

2) art. 17 ust. 5 u.p.o.l. i art. 17 ust. 3 i ust. 4 tej ustawy w zw. z § 2 ust. 1 rozporządzenia RM oraz art. 91 ust.1 u.s.g. przez niewłaściwe zastosowanie i dokonanie merytorycznego badania treści zaskarżanej uchwały pod względem jej ważności i w konsekwencji stwierdzenie, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa, w sytuacji, w której skarżący nie wykazał interesu prawnego do zaskarżenia ww. uchwały; z tego względu skarga powinna zostać oddalana bez merytorycznego badania jej treści. Ponadto WSA oparł orzeczenie na nieaktualnej ocenie jakości powietrza w województwie małopolskim sporządzonej przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, która w świetle przepisów szczególnych nie jest oceną wiążącą.

Na podstawie art. 174 pkt 2) P.p.s.a. zarzucono naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:

1) art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. art. 3 § 1 i art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. i art. 1 § 1 P.u.s.a. oraz art. 1 § 2 tej ustawy poprzez stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w sytuacji, w której skarżący nie wykazał przesłanek formalnych do skutecznego zainicjowania postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Złożona skarga powinna zostać oddalona;

art. 141 § 4 P.p.s.a poprzez niewyczerpujące wyjaśnienie spełnienia przez skarżącego kryteriów wykazania interesu prawnego i przejście do oceny legalności uchwały w sytuacji, w której orzeczenie WSA powinno zostać wydane na podstawie przepisów ustaw, oraz na podstawie szczegółowej analizy materiału dowodowego, której wyraz musi zostać zawarty w uzasadnieniu wyroku WSA.

Strona wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi administracyjnemu pierwszej instancji, ewentualnie rozpoznanie skargi, a także o zasądzenie na rzecz jednostki samorządowej od Skarżącego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Fundacja „C" wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie na rzecz skarżącego od Rady Miasta Z. zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, dlatego podlega oddaleniu.

Istota sporu w rozpoznawanej sprawie – w zakresie wyznaczonym zarzutami skargi kasacyjnej – sprowadza się do oceny legalności wyroku WSA w Krakowie w odniesieniu do stwierdzenia istnienia po stronie skarżącego interesu prawnego do zaskarżenia uchwały Rady Miasta Z. z dnia 27 marca 2008 r. nr XXII/250/2008 w przedmiocie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową. W ocenie strony wnoszącej skargę kasacyjną sąd administracyjny pierwszej instancji naruszył prawo, poddając uchwałę merytorycznej kontroli pod kątem jej zgodności z prawem, gdy tymczasem – zdaniem strony – skarżący nie wykazał zaistnienia przesłanki określonej w art. 101 ust. 1 u.s.g., tj. że zaskarżony akt narusza jego konkretny interes prawny.

Przystępując do rozpoznania niniejszej sprawy, należy się zgodzić ze stroną, że sąd administracyjny może dokonać merytorycznej analizy legalności przepisów prawa miejscowego wyłącznie po uprzednim zbadaniu, czy podmiot inicjujący postępowanie sądowoadministracyjne wykazał istnienie konkretnego interesu prawnego, który został naruszony przez zaskarżony akt. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, że skarga na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2813/15, w przepisie art. 101 ust. 1 u.s.g. chodzi o naruszenie interesu prawnego podmiotu występującego w stosunku administracyjnoprawnym, jako strona podległa władztwu organu administracyjnego, przy pomocy którego organ może oddziaływać na sferę praw i obowiązków podmiotu podległego […] W postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. orzeka się w „granicach" interesu prawnego skarżącego. Z kolei w wyroku z 20 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2648/15, NSA wskazał, że tylko takie naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia kwestionowanym aktem może doprowadzić do uwzględnienia skargi, które ma charakter aktualny, a ponadto jest naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdatne do wskazania dobra prawne, z których korzysta sam skarżący; powinno być tego rodzaju, aby można było stwierdzić, że bezpośrednio pozbawia skarżącego z przysługujących mu praw albo ogranicza go w sposobach czynienia użytku z dotychczas przysługującego uprawnienia. Od interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, który nie upoważnia do zaskarżania aktów organów administracji, a który występuje wówczas, gdy określony podmiot jest wprawdzie bezpośrednio za-

interesowany sposobem uregulowania danej kwestii, jednakże poprzez określoną regulację normatywną nie dochodzi do naruszenia przepisu prawa materialnego czy procesowego dotyczącego jego sytuacji prawnej. Skarga wniesiona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, co oznacza, że nawet sprzeczność aktu organu gminy z prawem nie daje uprawnienia do jej wniesienia.

Istota argumentacji prezentowanej przez stronę w skardze kasacyjnej sprowadza się do przekonania, że podatnik, zarzucając naruszenie swego konkretnego interesu prawnego przez przepisy o opłacie miejscowej, powinien zaskarżyć nie uchwałę wydaną na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l., lecz uchwałę Rady Miasta Z. nr XLVI/621/2013 z 24 października 2013 r. w sprawie opłaty miejscowej. Zdaniem strony to ostatnia z wymienionych powyżej uchwał stanowi w istocie „akt wykonawczy" (por. str. 6 skargi kasacyjnej), uchwalono w nim bowiem konkretne normy prawa materialnego, stanowiące podstawę do naliczenia opłaty.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego kasator nie dostrzega jednak, powołując powyższą argumentację, że wydanie uchwały ustalającej konkretne obowiązki fiskalne nie zostało bezpośrednio powiązane przez ustawodawcę z obowiązkiem realizacji przesłanek materialnoprawnych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i ust. 4 u.p.o.l. Uprawnienie rady gminy do uchwalenia konkretnych przepisów prawa materialnego w zakresie opłaty miejscowej jest bowiem uzależnione wyłącznie od uprzedniego spełnienia przesłanki o charakterze proceduralnym, tj. istnienia w porządku prawnym aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l. Władztwo podatkowe jednostek samorządu terytorialnego jest – zgodnie z art. 94 i 217 Konstytucji RP – istotnie ograniczone przez ustawodawcę, który może uzależnić, i w tym wypadku uzależnia, powstanie kompetencji do wprowadzenia na terenie danej miejscowości opłaty miejscowej od spełnienia rygorów ustanowionych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, m.in. dotyczących ochrony środowiska. Należy podkreślić, że w tekście powołanego art. 17 ust. 5 u.p.o.l. wyraźnie stwierdzono, iż: „Rada gminy ustala miejscowości odpowiadające warunkom określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 3 i 4, w których pobiera się opłatę miejscową". W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego sformułowanie „ustala miejscowości" nie oznacza pełnej swobody decyzyjnej organu stanowiącego j.s.t. w tym zakresie; przeciwnie – przepis ten powierza gminie ograniczoną władzę dyskrecjonalną, nakładając jednocześnie na organ stanowiący gminy obowiązek uprzedniej weryfikacji, czy dana miejscowość faktycznie spełnia przesłanki określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i ust. 4 u.p.o.l. Organy stanowiące j.s.t. – wydając uchwałę, o której mowa w art. 17 ust. 5 u.p.o.l. – nie mogą zatem działać woluntarystycznie, lecz powinny się stosować do określonej w ustawie procedury stanowienia przepisów prawa miejscowego w tym konkretnym przedmiocie; rada gminy, chcąc wprowadzić opłatę miejscową, zobowiązana jest dokonać w sposób transparentny wnikliwej i miarodajnej analizy, czy warunki klimatyczne lub krajobrazowe istniejące w danej miejscowości odpowiadają przesłankom określonym w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 17 ust. 3 i ust. 4 u.p.o.l. Rozstrzygnięcie powyższej kwestii musi się opierać na stwierdzeniu określonych faktów w kontekście przesłanek określonych w rozporządzeniu RM; nie można traktować go wyłącznie jako „oświadczenie woli" rady gminy wprowadzenia w danej miejscowości opłaty miejscowej. Uchwała, o której mowa w art. 17 ust. 5 u.p.o.l., stanowi w istocie wynik procesu weryfikacji przez organ stanowiący gminy istnienia w danej miejscowości warunków, od których spełnienia uzależnia się powstanie kompetencji do wydania konkretnej normy statuującej obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej.

Zgodzić się należy z autorem skargi kasacyjnej, że zaskarżona uchwała sama w sobie nie kreuje konkretnego, czy nawet generalnego obowiązku uiszczenia opłaty, nie określa stawek ani podmiotów zobowiązanych do jej zapłaty. Skarżący nie upatrywał jednak naruszenia swojego interesu prawnego w fakcie, że pobrano od niego opłatę w tej czy innej wysokości, ale w fakcie, że w miejscowości, w której przebywał w celach turystycznych, w ogóle tego typu opłata nie mogła być pobierana, gdyż miejscowość ta nie spełnia określonych warunków klimatycznych normowanych przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżący miał konkretny interes prawny w zaskarżeniu uchwały z 2008 roku, sprowadzający się do żądania od jednostki samorządu terytorialnego, by nałożona na niego opłata miejscowa miała podstawę w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, spełniających wymogi koherencji norm w systemie prawa. Skoro warunkiem nałożenia opłaty miejscowej wg konkretnej stawki jest uprzednie wydanie uchwały na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l., to zgodność z prawem tej uchwały ma kluczowe znaczenie dla interesu prawnego osoby obciążonej opłatą miejscową. Ponieważ od legalności omawianej uchwały uzależnione jest powstanie po stronie rady gminy kompetencji do wprowadzenia opłaty miejscowej, stwierdzenie nieważności uchwały, o której mowa w art. 17 ust. 5 u.p.o.l., ma bezpośredni wpływ na zgodność z prawem podjętej na jej podstawie uchwały ustanawiającej konkretne normy materialnoprawne. Innymi słowy, wykazanie, że nie było podstaw do wydania uchwały, o której mowa w art. 17 ust. 5 u.p.o.l., ponieważ dana miejscowość nie spełnia np. warunków klimatycznych, prowadzi do wniosku, że obciążenie danego podmiotu obowiązkiem uiszczenia opłaty w oczywisty sposób narusza konkretny interes prawny podatnika; nakłada bowiem na niego obowiązek fiskalny bez wymaganej podstawy prawnej. Podkreślić należy, że podstawa prawna jest w tym wypadku złożona – nie można jej sprowadzić do jednostkowego przepisu, lecz

składa się z kompleksu powiązanych ze sobą przepisów, tworzących normę prawnopodatkową. Związane jest to – jak wskazano powyżej – ze złożoną i wieloetapową procedurą tworzenia przepisów prawa miejscowego w zakresie opłaty miejscowej, w ramach której uwzględnić należy nie tylko aspekty fiskalne, ale także kwestie związane z ochroną środowiska.

W kontekście stwierdzenia przez NSA istnienia po stronie skarżącego interesu prawnego w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g. osobnego omówienia wymaga wyjaśnienie skutków prawnych niniejszego wyroku dla istnienia obowiązku daninowego. Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego mają kompetencję do ustanawiania aktów prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Na mocy art. 184 zd. 2 Konstytucji RP ustrojodawca powierzył sądom administracyjnym sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej poprzez orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego aktów prawa miejscowego stanowi dla podmiotów podległych władzy publicznej gwarancję, że ustanawiane w tych aktach przepisy prawa powszechnie obowiązującego (na obszarze działania danego organu) będą zgodne z delegacją ustawową. Ochrona ta byłaby jednak iluzoryczna, gdyby się okazało, że derogacja aktu prawa miejscowego przez sąd administracyjny nie ma realnego wpływu na sytuację prawną jednostki. W tym względzie zauważyć należy, że art. 17 ust. 5 u.p.o.l. wprowadzony został do polskiego porządku prawnego z dniem 1 stycznia 2006 r. Przed tą datą, zgodnie z art. 17 ust. 3 u.p.o.l., to wojewoda, na wniosek rady gminy, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, ustalał miejscowości odpowiadające kryteriom określonym w ust. 1, w których pobiera się opłatę miejscową. W art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. z dnia 12 września 2005 r.) ustawodawca wyraźnie stwierdził, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje.

Stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oznacza jej eliminację z porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*; nie wywołuje ona żadnych skutków prawnych od samego początku i traktowana jest jako niebyła. Brzmienie art. 47 ust. 2 powołanej powyżej nowelizacji mogłoby w związku z powyższym prowadzić do wniosku, że na skutek stwierdzenia nieważności uchwały wydanej na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l. niejako „odżywa" wydane wcześniej rozporządzenie wojewody, o którym mowa w art. 17 ust. 3 u.p.o.l. w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2006 r. Wniosek taki jest jednak nie do przyjęcia w demokratycznym państwie prawnym, godziłby on bowiem w konstytucyjną zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Kontrola sądowoadministracyjna okazałaby się w tym wypadku nieefektywna, a podmiot podległy władztwu publicznemu wpadłby *de facto* w pułapkę prawną zastawioną nań przez samego ustawodawcę. Zwrot „akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje" – użyty w art. 47 ust. 2 ustawy nowelizującej – należy odczytywać w kontekście omawianej sytuacji prawnej w ten sposób, że z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l. wcześniej obwiązujące rozporządzenie wojewody w tym zakresie bezpowrotnie traci swą moc prawną. W konsekwencji nie „odżywa" ono wskutek późniejszego stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności zastępującej je uchwały rady gminy. Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby do niedającej się zaakceptować w istniejącym porządku konstytucyjnym konkluzji, że pomimo jednoznacznego stwierdzenia przez sąd administracyjny, iż rada gminy, wydając zaskarżoną uchwałę, nie dopełniła wymogów przewidzianych w ustawie (i w aktach podustawowych wydanych na jej postawie), obywatel jest nadal zobowiązany do uiszczenia daniny. Podstawa prawna poboru podatku(opłaty) musi być – zgodnie z art. 217 Konstytucji RP – konkretna i jednoznaczna, i nie jest dopuszczalne twierdzenie, że na skutek stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego nakładającego podatek lokalny lub opłatę następuje zmiana podstawy poboru. Na gruncie rozpoznawanej sprawy ten typ profiskalnej wykładni wykluczony jest również ze względu na wyraźną treść uchwał Rady Miasta Z. nr XLVI/621/2013 z dnia 24 października 2013 r. oraz nr XV/245/2015 z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty miejscowej. W obu tych aktach wyraźnie stwierdzono, że są one wydane na podstawie uchwały nr XXII/250/2008 Rady Miasta Z. z dnia 27 marca 2008 r. w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową. Skoro sama Rada Gminy wskazuje, że ustala stawkę opłaty miejscowej na podstawie własnej uchwały z 27 marca 2008 r., nie sposób przyjąć, że pobór tej opłaty może następować na podstawie nieobowiązującego już rozporządzenia wojewody.

Reasumując powyższą część rozważań, NSA stwierdza, że zarzut naruszenia art. 101 ust. 1 u.s.g. okazał się chybiony.

Nietrafny jest również zarzut naruszenia art. 17 ust. 5 u.p.o.l. i art. 17 ust. 3 i ust. 4 tej ustawy w zw. z § 2 ust. 1 rozporządzenia RM oraz art. 91 ust.1 u.s.g. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na wewnętrzną sprzeczność powołanej w tym zakresie argumentacji. Z jednej stron strony bowiem strona powiela poprzednio omówiony zarzut, kwestionując wykazanie przez

skarżącego interesu prawnego i sugerując, że skarga powinna zostać oddalana bez merytorycznego badania jej treści. Z drugiej strony, niejako na marginesie, stwierdza, że WSA oparł orzeczenie na nieaktualnej ocenie jakości powietrza w województwie małopolskim sporządzonej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, która w świetle przepisów szczególnych nie jest oceną wiążąca. Wymóg logicznej spójności argumentacji prawniczej zawartej w skardze kasacyjnej determinuje konieczność opowiedzenia się przez jej autora za jednym z dwóch wykluczających się wzajemnie stanowisk: czy sąd naruszył prawo w ogóle, poddając skargę merytorycznemu badaniu, czy też naruszenie prawa stanowi rezultat tej kontroli? Formułowanie zarzutów o charakterze merytorycznym, kwestionujących ocenę WSA w Krakowie w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonej uchwale, samo w sobie podważa wcześniejszą ocenę kasatora, że sąd administracyjny pierwszej instancji w ogóle takiej kontroli prowadzić nie powinien.

Wbrew zarzutom sformułowanym w skardze kasacyjnej sąd administracyjny pierwszej instancji zasadnie uznał, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem art. 17 ust. 5 u.p.o.l. oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia RM. WSA w Krakowie słusznie wskazał – analizując akta sprawy i podkreślając brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały – że rada miasta nie dysponowała aktualnymi danymi dotyczącymi jakości powietrza. Podejmując uchwałę na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l., organ stanowiący gminy powinien wykazać istnienie minimalnych warunków klimatycznych, uprawniających gminę do wprowadzenia opłaty miejscowej. Próba przerzucenia tego obowiązku na podmiot podległy władztwu fiskalnemu (por. str. 9 skargi kasacyjnej) stoi w jawnej sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Uzasadnienie uchwały podjętej na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l. jest niezbędnym elementem tego aktu, gdyż bez niego nie sposób ustalić, jakimi przesłankami kierował się organ, uznając, że warunki klimatyczne czy krajobrazowe w konkretnej miejscowości opowiadają przesłankom określonym w rozporządzeniu RM. W uzasadnieniu uchwały rada gminy powinna jednoznacznie wykazać, że w danej miejscowości istnieją określone przepisami prawa minimalne warunki klimatyczne, uprawniające do wprowadzenia opłaty miejscowej.

W pisemnych motywach zaskarżonego wyroku sąd administracyjny pierwszej instancji sformułował trafną ocenę – zasadnie powołując się na oceny jakości powietrza sporządzone przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie – że na obszarze strefy, w której znajdowało się miasto Z., przekroczone zostały wartości kryterialne dla ochrony zdrowia ludzi (zob. także wyrok NSA z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1873/09). Wbrew stanowisku strony minimalne kryteria klimatyczne powinny być spełnione w chwili podejmowania zaskarżonej uchwały, a nie w dacie, w której skarżący przebywał w Z.

Na zakończenie tej części rozważań warto podkreślić, że w prawie podatkowym wyraźnie rozróżnia się podatek od opłaty; jednym z podstawowych kryteriów, na podstawie których dokonuje się tej dystynkcji, jest ekwiwalentność. Obowiązek uiszczenia podatku przez podmiot podległy władztwu publicznemu nie rodzi po drugiej stronie stosunku administracyjnoprawnego obowiązku spełnienia świadczenia wzajemnego. Opłatę cechuje natomiast ekwiwalentny charakter – uiszczający tę daninę podmiot ma prawo żądać spełnienia wobec niego – w zamian za opłatę – określonego świadczenia. Z tego właśnie względu w przypadku opłaty miejscowej ustawa wiąże kompetencję rady gminy do wprowadzenia opłaty z zapewnieniem przez jednostkę samorządu terytorialnego minimalnych standardów klimatycznych i krajobrazowych, co wykazane musi zostać przez organ stanowiący gminy (por. P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, WK, 2016). Podmioty podległe władzy fiskalnej zyskują dzięki temu gwarancję, że obowiązek zapłaty tego rodzaju należności skorelowany jest ze świadczeniem wzajemnym ze strony j.s.t. o określonym przepisami prawa standardzie, a uiszczona opłata miejscowa ma faktycznie ekwiwalentny charakter, a nie stanowi przykładu zakamuflowanego podatku.

Zarzuty o charakterze proceduralnym, sugerujące naruszenie przez WSA w Krakowie art. 147 § 1 P.p.s.a. w zw. art. 3 § 1 i art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. i art. 1 § 1 P.u.s.a. oraz art. 1 § 2 tej ustawy, mają charakter pochodny względem zarzutów materialnoprawnych. Uznanie tych ostatnich za chybione przesądza o nietrafności zarzutów dotyczących naruszenia przepisów postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny, orzekający w niniejszym składzie, nie podziela również stanowiska strony, sugerującego, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie odpowiada rygorom określonym w art. 141 § 4 P.p.s.a. Wbrew ocenie kasatora argumentacja zawarta w uzasadnieniu wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji w pełny i przekonujący sposób odnosi się do kwestii spełnienia przez skarżącego kryteriów wykazania interesu prawnego i odpowiada wszystkim przesłankom zawartym w art. 141 § 4 P.p.s.a.

W związku z powyższym, stwierdzając, że żaden z zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej nie okazał się trafny, Naczelny Sąd Administracyjny skargę tę oddalił na podstawie art. 184 P.p.s.a. O zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2) tej ustawy w zw. z § 14 ust. 1 pkt 2) lit. a) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800 ze zm.).

POSTANOWIENIE
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 1 kwietnia 2019 r.
Sygn. akt I OPS 4/17

Naczelny Sąd Administracyjny w pełnym składzie:
Przewodniczący: Prezes NSA **Marek Zirk-Sadowski**
Sędziowie NSA: **Barbara Adamiak, Stefan Babiarz, Adam Bącal, Iwona Bogucka, Stanisław Bogucki, Zofia Borowicz, Małgorzata Borowiec, Jacek Chlebny, Roman Ciąglewicz, Lidia Ciechomska-Florek, Beata Cieloch, Arkadiusz Cudak, Zbigniew Czarnik, Grzegorz Czerwiński, Dorota Dąbek, Arkadiusz Despot-Mładanowicz, Dariusz Dudra, Anna Dumas, Maciej Dybowski, Tamara Dziełakowska, Jan Grzęda, Antoni Hanusz, Roman Hauser, Maria Jagielska, Andrzej Jagiełło, Ludmiła Jajkiewicz, Wojciech Jakimowicz, Maciej Jaśniewicz, Andrzej Jurkiewicz, Gabriela Jyż, Joanna Kabat-Rembelska, Hanna Kamińska, Leszek Kiermaszek, Tomasz Kolanowski, Marek Kołaczek, Małgorzata Korycińska, Zdzisław Kostka, Elżbieta Kowalik-Grzanka, Elżbieta Kremer, Wojciech Kręcisz, Andrzej Kuba, Marzenna Linska-Wawrzon, Bogdan Lubiński, Aleksandra Łaskarzewska, Anna Łuczaj, Małgorzata Masternak-Kubiak, Wojciech Mazur, Paweł Miładowski, Małgorzata Miron, Barbara Mleczko-Jabłońska, Artur Mudrecki, Izabela Najda-Ossowska, Grażyna Nasierowska (współsprawozdawca), Małgorzata Niezgódka-Medek, Czesława Nowak-Kolczyńska, Monika Nowicka, Danuta Oleś, Ryszard Pęk, Piotr Pietrasz, Jerzy Płusa, Małgorzata Pocztarek, Sławomir Presnarowicz, Cezary Pryca, Jolanta Rudnicka, Jan Rudowski, Małgorzata Rysz, Robert Sawuła, Hieronim Sęk, Jerzy Siegień, Jolanta Sikorska, Andrzej Skoczylas** (współsprawozdawca), **Jolanta Sokołowska, Krystyna Anna Stec, Jerzy Stelmasiak, Marek Stojanowski, Przemysław Szustakiewicz, Zbigniew Ślusarczyk, Henryk Wach, Andrzej Wawrzyniak, Roman Wiatrowski, Krzysztof Winiarski, Bartosz Wojciechowski, Marian Wolanin** (sprawozdawca), **Małgorzata Wolf-Kalamala, Aleksandra Wrzesińska-Nowacka, Joanna Zabłocka, Janusz Zajda, Tomasz Zborzyński, Tomasz Zbrojewski, Zygmunt Zgierski, Janusz Zubrzycki, Teresa Zyglewska, Olga Żurawska-Matusiak**
Protokolant: **Justyna Stępień**

po rozpoznaniu w dniu 1 kwietnia 2019 r.
na posiedzeniu jawnym
z udziałem Zastępcy Prokuratora Generalnego **Roberta Hernanda**
wniosku Prezesa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej
o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny w pełnym składzie, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 i art. 264 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.), uchwały wyjaśniającej:

„Czy brak możliwości wykazania zarządu nieruchomością w oparciu o dokumenty, o których mowa w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 22, poz. 99 ze zm.; dalej też: uggw), wobec uchylenia ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 22, poz. 99 ze zm.; dalej też: uggw), wyłącza możliwość dowodzenia istnienia zarządu nieruchomością na podstawie innych środków dowodowych stosownie do art. 75 i art. 76 § 3 w zw. z art. 76 § 1 i § 2 kpa i w zw. z art. 77 § 1 oraz art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 23; dalej też: kpa) dla wykazania, że określona nieruchomość nie należała na dzień 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191, ze zm.; dalej też art. 5 ust 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające)?”;

W przypadku negatywnej odpowiedzi na powyższe zagadnienie wniesiono o wyjaśnienie:

„Czy do wykazania zarządu nieruchomością wykonywanego w dniu 27 maja 1990 r. sygn. akt I OPS 4/17 *przez państwowe jednostki organizacyjne znajduje zastosowanie katalog środków dowodowych określony w § 4 i § 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. nr 23, poz. 120)?”.*

postanawia:

odmówić podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

(ciąg dalszy uzasadnienia opublikowanego w poprzednim numerze „CASUSA”)

Uzasadnienie zdania odrębnego sędziego NSA Macieja Dybowskiego:

Nie podzielam stanowiska zaprezentowanego w postanowieniu Pełnego Składu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 kwietnia 2019 r. sygn. akt I OPS 4/17.
Uważam, że odpowiedź na pierwsze pytanie Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, zawarte we wniosku z dnia 26 lipca 2017 r., powinna brzmieć: „Brak możliwości wykazania zarządu nieruchomością w oparciu o dokumenty, o których mowa w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 22, poz. 99 ze zm., dalej uggw), wobec uchylenia ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, nie wyłącza możliwość dowodzenia istnienia zarządu nieruchomością na podstawie innych środków dowodowych, stosownie do art. 75 i art. 76 § 3 w zw. z art. 76 § 1 i § 2 i w zw. z art. 77 § 1 oraz art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23, dalej kpa), dla wykazania, że określona nieruchomość nie należała na dzień 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia

podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191 ze zm.)".

Za udzieleniem takiej odpowiedzi przemawiają poniższe argumenty:

Stanowisko Pełnego Składu Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadza się na dwu głównych założeniach:

I.Przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych miałaby być rozbieżność stosowania przez sądy administracyjne art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz przepisów art. 75 i art. 76 § 3 w zw. z art. 76 § 1 i § 2 i w zw. z art. 77 § 1 oraz art. 80 kpa w sprawach rozstrzyganych na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (s. 50 uzasadnienia postanowienia), przy czym Wnioskodawca powołał wiele orzeczeń sądów administracyjnych wydanych na różnych podstawach prawnych, w tym należących wręcz do innych gałęzi prawa administracyjnego i w zupełnie innych stanach faktycznych, które miałyby potwierdzać, że uchwała z dnia 27 lutego 2017 r., sygn. akt I OPS 2/16, wywołała rozbieżność rozumienia powołanych w jej sentencji przepisów prawa z tymi orzeczeniami;

II. Powołane przez Prokuratorię Generalną RP orzeczenia sądów administracyjnych nie zachowują tożsamości normatywnej i faktycznej ze sprawami, dla których wydana została uchwała z dnia 27 lutego 2017 r., sygn. akt I OPS 2/16, służąca ujednoliceniu zaistniałych przed jej wydaniem rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych co do jedynie tych przepisów prawa, które zostały wskazane w jej sentencji (s. 53 uzasadnienia postanowienia).

2. Oba te założenia oceniam jako nietrafne. Wniosek Prokuratorii Generalnej skonstruowany jest według czytelnych założeń metodycznych: w części początkowej (zatytułowanej „I. Uwagi wstępne", „II. Granice uprawnień Prokuratorii Generalnej do wystąpienia o podjęcie uchwały abstrakcyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny" i „III. Podstawa rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych" – s. 2-13 wniosku), Wnioskodawca koncentruje się na wykazaniu powszechnie przyjętej w dorobku doktryny (B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 317; obecnie B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck 2017, s. 432-437, nb 3-8) i orzecznictwie sądów administracyjnych zasady równej mocy środków dowodowych.

To w tej części wniosku Wnioskodawca głównie przywołuje orzeczenia sądów administracyjnych, w tym uchwały 7 Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (z dnia: „7 listopada" [powinno być „11 października"] 2010 r., sygn. akt I FPS 1/10, ONSAiWSA 2011/1/4; 10 kwietnia 2006 r. sygn. akt I OPS 5/05, [ONSAiWSA 2006/3/70]) bądź stanowiące kamienie milowe w tej materii (przykładowo wyrok NSA z: 9 marca 1989 r., sygn. akt II SA 961/88 [ONSA 1989/1/33]; 27 kwietnia 1992 r., sygn. akt III SA 1838/91, [ONSA 1992/2/45]; 3 sierpnia 2000 r., sygn. akt V SA 2182/99; 7 marca 2013 r. I OSK 2119/1[1]; 4 marca 2016 r. „II" [powinno być „I"] I OSK 1/15), opowiadające się za zasadą równej mocy środków dowodowych i przeciwko formalnej (legalnej) teorii dowodów, podjętych w sprawach z różnych gałęzi prawa administracyjnego i w zbliżonych bądź zupełnie innych stanach faktycznych, wskazując na powszechność powołanej zasady i jej uniwersalność.

Zagadnienie dopuszczalności każdego dowodu niebędącego sprzecznym z prawem jako przejawu rzetelności proceduralnej w postępowaniu administracyjnym było już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i doktryny. W szczególności w polskim systemie prawa nie obowiązuje formalna teoria dowodów (wyrok NSA z 9.3.1989 r., II SA 961/88, ONSA 1989/1/33, akceptowany przez zespół sędziów NSA pod red. R. Hausera, *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem NSA, SN i TK*, [w:] Pr.1995 s. 165 t. 8; uchwała I FPS 1/10; odpowiednio – K. Piasecki, *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, [w:]. Pr.1989 t. 2, s. 412 uw.1). Legalna teoria dowodów nie obowiązuje w polskiej procedurze karnej, procedurze cywilnej ani w procedurze administracyjnej bądź sądowoadministracyjnej. Uważam, że odwołanie się Wnioskodawcy do szerokiego dorobku doktryny i orzecznictwa sądowoadministracyjnego, na tle różnych dziedzin prawa administracyjnego, skutecznie wzmacnia argumentację wniosku i – wbrew ocenie Pełnego Składu Naczelnego Sądu Administracyjnego – nie przemawia za odmową podjęcia uchwały w sprawie I OPS 4/17.

Brakuje jakiejkolwiek podstawy normatywnej, by zasada równej mocy środków dowodowych nie dotyczyła materii komunalizacji gruntów kolejowych. Nie sposób wymagać od przedsiębiorstwa, którego prawo zarządu co do większości nieruchomości powstało ex lege, by wykazało dowodem w postaci decyzji administracyjnej ustanowienia takiego prawa zarządu. Tym bardziej nie sposób wymagać, by decyzja o naliczeniu opłat z tytułu zarządu nieruchomością powoływała decyzję o ustanowieniu zarządu, skoro taka decyzja nie została wydana i nie istniał obowiązek prawny jej uzyskania, co do nieruchomości oddanych w zarząd powierniczy, na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w brzmieniu jednolitym ustalonym obwieszczeniem Ministra Komunikacji z dnia 5 grudnia 1930 r. (Dz.U. RP nr 97, poz. 568, dalej rozporządzenie z 1926 r.), który następnie uległ przekształceniu w zarząd.

3. W istocie wskazane przez Wnioskodawcę orzeczenia w znacznej części dotyczą zagadnień komunalizacyjnych nieruchomości:

A. należących do PKP (wprost tej materii dotyczy 5 wyroków NSA z: a. 6 września 2010 r. sygn. akt I OSK 1401/09 i b. I OSK 1430/09; c. 8 listopada 2011 r. sygn. akt I OSK 1956/10; d. 3 marca 2016 r. I OSK 3397/15; e. 16 czerwca 2016 r. I OSK 3398/15; f. i jeden nieprawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 listopada 2016 r. I SA/Wa 1586/16, w którym Sąd wskazał że przed wejściem w życie ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami nabycie przez państwową jednostkę organizacyjną zarządu nieruchomości możliwe było nie tylko na podstawie decyzji administracyjnej, lecz i na podstawie czyn-

ności faktycznych – w odniesieniu do przedsiębiorstwa państwowego PKP, jako argument przemawiający przeciwko komunalizacji określonych nieruchomości PKP na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 pwust; postanowieniem z 8 kwietnia 2019 r. I OSK 722/17 Naczelny Sąd Administracyjny podjął zawieszone postępowanie;

bądź B. należących do innych państwowych osób prawnych (Wnioskodawca wskazał 6 wyroków NSA i 4 prawomocne wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z: a. 10 marca 2017 r. sygn. akt I OSK 1289/15 – wprost odwołujący się do uchwały I OPS 2/16 – dotyczący konkretnych nieruchomości nabytych konkretnymi umowami w formie aktów notarialnych z 17 stycznia 1984 r. i 16 stycznia 1984 r. przez Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Katowicach, na rzecz państwa, którego prawo ujawniono w księdze wieczystej; następca prawny przedsiębiorstwa państwowego – GPW S.A. w Katowicach wniósł o wydanie decyzji dotyczącej owej nieruchomości w trybie art. 200 ugn; b. 21 kwietnia 2017 r. I OSK 504/16 i c. I OSK 432/16 [niżej omówionych]; d. 20 lutego 2007 r. sygn. akt I OSK 523/06, w którym wyjaśniono, że państwowe osoby prawne mogły uzyskać tytuł prawny do nieruchomości nie tylko w drodze decyzji administracyjnej; Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych w [...] – jak wynika z akt sprawy, a zwłaszcza aktu notarialnego z 18 grudnia 1959 r. Rep. nr III 9050/59 – nabyło działając we własnym imieniu na rzecz Skarbu Państwa – [...] Przedsiębiorstwa Robót Inżynieryjnych w [...] (§ 4 aktu notarialnego z 18 grudnia 1959 r.) grunty o pow. 4 ha 1054 m^2 w tym i sporną nieruchomość z przeznaczeniem na bazy zaplecza technicznego [...] Przedsiębiorstwa Robót Inżynieryjnych. Według znajdujących się w dokumentacji sprawy badań hipotecznych dotyczących księgi wieczystej Kw 88 224 w dziale II tej księgi znajduje się zapis Skarb Państwa – [...] Przedsiębiorstwo Robót Inżynieryjnych w [...], to zaś by wskazywało, że Przedsiębiorstwo w imieniu Skarbu Państwa sprawowało zarząd nabytą nieruchomością (art. 128 § 2 kc). Organem założycielskim [...] Przedsiębiorstwa Robót Inżynieryjnych w [...] nie była ani rada narodowa, ani terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego, a zatem mienie państwowe należące do tego przedsiębiorstwa nie podlegało komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 pwust; e. 22 lipca 2005 r. sygn. akt I SA/Wa 920/04, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zwrócił uwagę na istnienie zarządu i użytkowania określonej nieruchomości jedynie na podstawie wpisu w księdze wieczystej, co zdaniem tego Sądu mogło stanowić przeszkodę komunalizacji określonej nieruchomości; [wyrokiem z 22 listopada 2006 r. I OSK 63/06 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną Gminy Miejskiej Kraków od wyroku I SA/Wa 920/04, wskazując, że owa nieruchomość znajdowała się w zarządzie i użytkowaniu Huty im. Lenina – wpisanej do dnia 10 sierpnia 2003 r. jako zarządca i użytkownik w dziale II księgi wieczystej]; f. 27 kwietnia 2017 r. I SA/Wa 259/17 i g. I SA/Wa 260/17 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie – oba prawomocne, w których Sąd wskazał, że obowiązkiem organów było wyjaśnienie, kto zarządzał tymi gruntami w dniu 27 maja 1990 r. i czy w tej dacie sporne nieruchomości nie były objęte uregulowaniami zawartymi w ustawie z dnia 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz.U. nr 63, poz. 494 ze zm.), a także do kogo należały w rozumieniu art. 5 ust. 1 pwust grunty pod drogami położonymi na obszarach rolnych; h. 18 lutego 1992 r. I SA 1419/91 [ONSA 1992/2/39], w którym Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Handlu Wewnętrznego w O. nie wykazało się takim tytułem prawnym do gruntu w rozumieniu przepisów poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. 1969 r. nr 22 poz. 159 ze zm.), nie można bowiem uznać, że uzyskanie użytkowania tego gruntu w drodze decyzji z 7 kwietnia 1971 r. przez Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Handlu Meblami w W. na co powołuje się zainteresowany, tytuł taki stanowi. Użytkowanie jest prawem niezbywalnym i samoczynnie nie przechodzi na następców prawnych, w sprawie zaś brakuje dowodów na to, by w drodze decyzji bądź przewidzianej prawem umowy użytkowanie to przeszło na wskazane Przedsiębiorstwo w O.; i. 10 listopada 2005 r. sygn. akt I SA/Wa 1682/04 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, powołując stanowisko Sądu Najwyższego z 3 września 1997 r. w sprawie o sygn. akt III RN 36/97, wskazał, że fakt władania w dniu 27 maja 1990 r. nieruchomością stanowiącą własność Skarbu Państwa przez przedsiębiorstwo państwowe, dla którego organem założycielskim był naczelny organ administracji, wyklucza możliwość komunalizacji z mocy prawa takiej nieruchomości; [wyrokiem z 6 marca 2007 r. I OSK 612/06 Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną od wyroku I SA/Wa 1682/04, wskazując, że przedsiębiorstwo państwowe Zakłady Lamp Profesjonalnych w Warszawie utworzył dnia 1 kwietnia 1990 r. organ założycielski Minister Przemysłu – dalej przywołanym w punkcie 8 uzasadnienia zdania odrębnego]; j. podobne stanowisko zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 10 marca 1998 r. I SA 1709/97.

Tym samym nietrafnie pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał, że Prokuratoria Generalna RP nie wykazała, by w orzecznictwie sądów administracyjnych zaistniała rozbieżność stosowania przepisów prawa wskazanych w powołanym pytaniu. Zarówno przywołane we wniosku wyroki sądów administracyjnych, dotyczących komunalizacji nieruchomości należących do PKP (wymienionych w punkcie 3.A uzasadnienia zdania odrębnego – wskazanych na s. 9, 13, 39 wniosku; przy czym Wnioskodawca pominął wyrok NSA z 26 kwietnia 2016 r. I OSK 3515/15, aprobowany przez M. Bednarek, Komunalizacja versus uwłaszczenie państwowych osób prawnych (na przykładzie nieruchomości PKP), Wyd. C.H. Beck 2018, dalej M. Bednarek, Komunalizacja, s. 14, przypis 27; wyrok I OSK 3515/15 pomijają także uchwały I OPS 2/16 i I OPS 5/17), jak i komunalizacji nieruchomości należących do innych państwowych osób prawnych (wymienionych w punkcie 3.B uzasadnienia zdania odrębnego – wskazanych na s. 23, 28, 44-45 wniosku), jednoznacznie wskazują na stosowanie przez sądy administracyjne zasady równej mocy środków dowodowych w sprawach komunalizacyjnych, czemu obecnie na przeszkodzie staje uchwała 7 Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2017 r., sygn. akt I OPS

2/16, ONSAiWSA 2017/4/59 (dalej uchwała I OPS 2/16). Wnioskodawca starannie wykazał, że uchwała I OPS 2/16 wyklucza spod oceny organów administracji publicznej i sądów administracyjnych, szereg faktów i dowodów potwierdzających istnienie zarządu PKP wobec nieruchomości znajdujących się w jego władaniu. Na tym w istocie skoncentrowany jest wniosek Prokuratorii Generalnej RP („III. Podstawa rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych"; „IV. Skutki uchylenia ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, w zakresie dopuszczalności dowodzenia istnienia zarządu nieruchomością wykonywaną przez państwowe jednostki"; „V. Znaczenie art. 38 ust. 2 ugg"; „VI. Fakty i dowody potwierdzające istnienie zarządu PKP względem nieruchomości znajdujących się w jego władaniu, wykluczone spod oceny na podstawie treści uchwały NSA z 27 lutego 2017 r."; VII.; s. 7-47 wniosku).

Dla spełnienia przesłanki podjęcia uchwały na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 ppsa zgodnie z punktem 1 wniosku wystarczające jest prawidłowe wykazanie przez Wnioskodawcę, że uchwała I OPS 2/16 spowodowała rozbieżność w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie stosowania art. 38 ust. 2 uggw, jako ograniczającego stosowanie art. 75 i art. 76 § 3 w zw. z art. 76 § 1 i § 2 i w zw. z art. 77 § 1 oraz art. 80 kpa, dla wykazania, że określona nieruchomość nie należała na dzień 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 pwust, przez nieuzasadnione normatywnie odstąpienie od powszechnie akceptowanej w orzecznictwie sądów administracyjnych, doktrynie i w polskiej kulturze prawnej, zasady równej mocy środków dowodowych w sprawach komunalizacyjnych. Ocena, że „W motywach uzasadnienia wniosku skupiono się bowiem przede wszystkim na skutkach prawnych i społecznych uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2017 r., sygn. akt I OPS 2/16" (s. 50 uzasadnienia postanowienia), nie jest trafna, gdyż wniosek prawidłowo koncentruje się na wykazaniu rozbieżności stosowania norm prawnych, wywiedzionych z przepisów prawa, wskazanych w powołanym pytaniu.

Spełnienia przesłanki podjęcia uchwały na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 ppsa nie wyklucza wskazanie przez Wnioskodawcę dodatkowo na konsekwencje prawne i społeczne uchwały I OPS 2/16, skoro o skali problemu świadczy konieczność uporządkowania stosunków własnościowych 55.000 działek gruntu, z których 41 000 ma nieuregulowany stan prawny (informacja zamieszczona w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe oraz o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami; M. Bednarek, *Komunalizacja*, s. 10-16, 177-178; s. 3-4 wniosku).

4. W wyrokach zapadłych po dniu 27 lutego 2017 r. (podjęcia uchwały I OPS 2/16) Naczelny Sąd Administracyjny, powołując uchwałę I OPS 2/16, wskazywał, że „Polskie Koleje Państwowe nie przedstawiły ani decyzji, ani umowy, która by potwierdzała, że nieruchomość, której dotyczyła zaskarżona decyzja Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej, znajdowała się w jej zarządzie czy użytkowaniu. Ma to w niniejszej sprawie decydujące znaczenie…" (wyrok NSA z 9 maja 2017 r. I OSK 946/15). Podobnie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z: 9 maja 2017 r. I OSK 766/15, I OSK 594/15, I OSK 1121/15, I OSK 1181/15; 20 kwietnia 2017 r. I OSK 2/15; 26 kwietnia 2017 r. I OSK 738/16; 26 maja 2017 r. I OSK 2316/15, I OSK 2317/15, I OSK 1469/16; 6 czerwca 2017 r. I OSK 2556/16, I OSK 2067/16, I OSK 2175/16, I OSK 2444/16; 7 czerwca 2017 r. I OSK 75/17; 22 czerwca 2017 r. I OSK 2388/15, I OSK 2389/15; 11 grudnia 2018 r. I OSK 258/17; 10 stycznia 2019 r. I OSK 518/17; 26 lutego 2019 r. I OSK 845/17.

5. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 4 marca 1996 r. I SA 1966/94 piórami sędziów z pokolenia ojców założycieli Naczelnego Sądu Administracyjnego w sposób jasny i przekonujący wskazał: „Sporna nieruchomość – jak wynika z akt sprawy – stanowiła własność Skarbu Państwa i w dniu wejścia w życie cyt. ustawy, tj. w dniu 27 maja 1990 r., znajdowała się w zarządzie Przedsiębiorstwa Polska Poczta Telegraf i Telefon, którego organem założycielskim był Minister Łączności. W dniu wejścia w życie ustawy nieruchomość „należała do" tego przedsiębiorstwa, a nie do rady narodowej czy terenowego organu administracji stopnia podstawowego, choć wykonywały one uprawnienia typu władczego, jakie przysługiwały państwu jako właścicielowi gruntu przekazanego w zarząd. Jednakże to „należenie" ze względu na jednoznaczne uprawnienia jednostki organizacyjnej, która sporny grunt otrzymała w zarząd, miało inny charakter niż „należenie" do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, o którym mówi przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej. Mienie Przedsiębiorstwa Polska Poczta Telegraf i Telefon jako mienie ogólnonarodowe należące do przedsiębiorstwa państwowego podporządkowanego Ministrowi Łączności nie podlega komunalizacji z mocy prawa. Odnosi się to także do nieruchomości państwowych znajdujących się w zarządzie tego przedsiębiorstwa.

Niewątpliwe jest – podkreśla to także Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 9 grudnia 1992 r. sygn. akt W 13/91, że radom narodowym i terenowym organom administracji państwowej stopnia podstawowego przysługiwały względem mienia przekazanego w zarząd określone uprawnienia władcze i z tego tytułu można mówić o „należeniu" tego mienia do tych organów. Jednakże to „należenie" zgodnie z poglądem Trybunału, ze względu na jednoczesne istnienie uprawnień przysługujących względem tego mienia zakładom i innym państwowym jednostkom organizacyjnym na podstawie wykonywanego przez nie zarządu, było inne niż „należenie" mienia do rad narodowych i t.o.a.p., o którym mówi przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy. Skoro więc komunalizacji wymienionego mienia nie można dokonać w oparciu o art. 5 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy, to tym bardziej komunalizacja jest niedopuszczalna w oparciu o art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, skoro organem założycielskim Przedsiębiorstwa Polska Poczta Telegraf i Telefon był Minister Łączności".

Na konieczność badania w sprawach komunalizacyjnych ustawo-

wej przesłanki z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 2, art. 11 ust. 1 pkt 2 pwust (który organ jest organem założycielskim danego przedsiębiorstwa państwowego – in casu przedsiębiorstwa państwowego PKP), i braku podstaw do badania zarządu nieruchomości jednoznacznie wskazuje doktryna (M. Bednarek, *Komunalizacja*, s. 47-48, 57).

6. Skutkiem stanowiska powołującego uchwałę I OPS 2/16, Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach przywołanych w pkt 4 uzasadnienia zdania odrębnego całkowicie pominął ustawową przesłankę komunalizacji (stopnia organu administracji pełniącego funkcję założycielskiego danego przedsiębiorstwa państwowego - art. 5 ust. 1 pwust): czy mienie ogólnonarodowe (państwowe) należało w dniu 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organy administracji państwowej stopnia podstawowego (pkt 1), przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 ust. 1 [rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego] pełnią funkcję organu założycielskiego;

albo (art. 5 ust. 2 pwust): jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) służące użyteczności publicznej, należące do: rad narodowych m.st. Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich (pkt 1), przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 ust. 2 [rady narodowe m. st. Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich] pełnią funkcję organu założycielskiego.

Jest rzeczą niesporną w orzecznictwie i piśmiennictwie, że właściwi ministrowie zawsze sprawowali nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym PKP, będąc jego organem założycielskim. Samo przedsiębiorstwo bez wątpienia miało zasięg ogólnokrajowy. W wyroku I SA/Wa 1682/04 powołano stanowisko Sądu Najwyższego z dnia 3 września 1997 r. w sprawie o sygn. akt III RN 36/97, w którym wyjaśniono, że fakt władania w dniu 27 maja 1990 r. nieruchomością stanowiącą własność Skarbu Państwa przez przedsiębiorstwo państwowe, dla którego organem założycielskim był naczelny organ administracji, wyklucza możliwość komunalizacji z mocy prawa takiej nieruchomości (s. 44-45 wniosku). Stanowisko to aprobował wyrokiem z 6 marca 2007 r. I OSK 612/06 Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną od wyroku I SA/Wa 1682/04. W wyrokach z: 16 marca 2006 r. I OSK 583/05, 7 stycznia 2010 r. I OSK 433/09 i 23 lutego 2010 r. I OSK 593/09, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że z art. 5 ust. 1 pwust wynika, iż mienie ogólnonarodowe, do którego przedsiębiorstwa państwowe posiadały tytuł prawny, a których organem założycielskim były inne podmioty niż rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego, nie podlegało komunalizacji z mocy prawa, na podstawie art. 5 ust. 1 pwust (pogląd ten w zakresie obejmującym stopień organu założycielskiego jako przeszkodę komunalizacji ex lege akceptuje M. Bednarek, *Komunalizacja*, s. 32, przypis 42; s. 58, przypis 116). Wyłączeniu spod komunalizacji podlegało mienie ogólnonarodowe należące do przedsiębiorstw, zakładów lub jednostek organizacyjnych, dla których organami założycielskimi w dniu 27 maja 1990 r. byli wojewodowie lub naczelne organy administracji państwowej (wyrok z 30 stycznia 2008 r. I SA/Wa 1901/07 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, aprobowany przez M. Bednarek, *Komunalizacja*, s. 75, przypis 184; wyroki NSA: I SA 1709/97, I OSK 612/06).

Już wskazanie owej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych przemawiało przeciwko odmowie podjęcia uchwały w sprawie I OPS 4/17.

PKP nigdy nie były przedsiębiorstwem państwowym, dla których funkcję organu założycielskiego pełniłyby organy administracji państwowej stopnia podstawowego bądź stopnia wojewódzkiego w województwach miejskich, wymienione w punkcie 1 ustępu 2 art. 5 pwust. Nieruchomości, którymi władały PKP w dniu 27 maja 1990 r., w ogóle nie podlegały komunalizacji z mocy prawa – niezależnie od tego, czy na rzecz PKP ustanowiono „prawo zarządu" w „formie prawem przewidzianej" (M. Bednarek, *Komunalizacja*, s. 35, 47-48).

7. Ustalenie, czy grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy były w dniu 5 grudnia 1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, jest natomiast zagadnieniem istotnym w postępowaniu uwłaszczeniowym, toczącym się na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 79, poz. 464 ze zm., dalej uzmuggw; M. Bednarek, *Komunalizacja*, s. 19-20, 157-161).

8. Po podjęciu uchwały I OPS 2/16 zapadły także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące komunalizacji mienia należącego do innych państwowych osób prawnych. W wyroku z 8 grudnia 2017 r. I OSK 259/16 Naczelny Sąd Administracyjny, oddalając skargę kasacyjną Syndyka Masy Upadłości Zakładów Lamp Profesjonalnych Przedsiębiorstwa Państwowego w Warszawie, wskazał, że „Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów w dniu 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16 orzekł, że pozostawanie nieruchomości we władaniu przedsiębiorstwa PKP bez udokumentowanego prawa w sposób określony w art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości oznacza, iż nieruchomość ta należała w dniu 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Jakkolwiek uchwała ta została podjęta w odniesieniu do stanów faktycznych i prawnych związanych z korzystaniem z nieruchomości przez konkretne przedsiębiorstwo państwowe (PKP), to niewątpliwie wynikająca z niej ocena prawna, że prawa zarządu lub użytkowania nieruchomości państwowej nie można domniemywać, konieczne jest legitymowanie się decyzją administracyjną lub umową o oddaniu gruntu w zarząd, a ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na podmiocie, który z tych praw wywodzi korzystne dla siebie skutki prawne, odnoszą się również do realiów niniejszej sprawy. Skład NSA orzekający w niniejszej sprawie w całości podziela stanowisko wyrażone w sentencji powyższej uchwały wraz z jego argumentacją zaprezentowaną w uzasadnieniu tej uchwały". Wyrok I OSK 259/16

zapadł w sprawie dotyczącej komunalizacji nieruchomości, co do której Naczelny Sąd Administracyjny orzekł wyrokiem z 6 marca 2007 r. I OSK 612/06 (omówionym w punkcie 3.B lit. i uzasadnienia zdania odrębnego), wskazując, że przedsiębiorstwo państwowe Zakłady Lamp Profesjonalnych w Warszawie utworzył dnia 1 kwietnia 1990 r. organ założycielski Minister Przemysłu (zatem nie organ, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 pwust), aprobując pogląd, że fakt władania w dniu 27 maja 1990 r. nieruchomością stanowiącą własność Skarbu państwa przez przedsiębiorstwo państwowe, dla którego organem założycielskim był naczelny organ administracji, co wykluczało możliwość komunalizacji z mocy prawa. W wyroku I OSK 259/16 skład orzekający nie rozważał prekluzji stanu faktycznego, wywołanego wyrokiem I OSK 612/06.

Podobny pogląd zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 maja 2018 r. I OSK 1712/16, oddalając skargę kasacyjną Kompanii Węglowej SA w Katowicach, powołując uchwałę I OPS 2/16 i uchwałę I OPS 5/17; jednocześnie skład orzekający podkreślił, że „zarządu nie można domniemywać, a można go wykazywać środkami dowodowymi sprecyzowanymi w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. Jednakowoż uwzględnić decyzję w przedmiocie opłat z tytułu zarządu można skutecznie tylko wówczas, gdy istnieją inne – przynajmniej pośrednie – dowody wykreowania zarządu w prawem przepisany sposób, a taka decyzja jest tylko tego konsekwencją". Tymczasem w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16 skład poszerzony wskazał, że „Decyzja o wymiarze opłaty z tytułu zarządu nie jest więc w postępowaniu komunalizacyjnym wystarczająca dla uznania istnienia po stronie PKP zarządu. Natomiast w postępowaniu uwłaszczeniowym o stwierdzenie nabycia przez PKP prawa użytkowania wieczystego decyzja o naliczeniu lub aktualizacji opłat z tytułu zarządu jest jednym z dowodów, na podstawie których dokonuje się stwierdzenia prawa do zarządu. Wynika to z treści § 4 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1993 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczania osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. nr 23, poz. 97 [zastąpionego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 lutego 1998 r. – Dz.U. nr 23, poz. 120 ze zm.]). Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej – art. 2d ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 79, poz. 464 ze zm.) i dotyczy wyłącznie postępowania o stwierdzenie nabycia z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r. prawa użytkowania wieczystego" (ONSAiWSA 2017/4/59, s. 83-84).

Wyrokami z 16 maja 2017 r.: I OSK 1883/15, I OSK 1884/15 i I OSK 1885/15, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargi kasacyjne Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego, od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na decyzje Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej w przedmiocie stwierdzenia nabycia z mocy prawa własności nieruchomości. Skład orzekający odwołał się w uzasadnieniu do uchwały I OPS 2/16.

9. Nietrafnie pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjął, że „do chwili obecnej nie zostało wydane w orzecznictwie sądów administracyjnych rozstrzygnięcie, w którym by przyjęto odmienną wykładnię prawa od zaprezentowanej w sentencji powołanej uchwały" [I OPS 2/16; s. 51 uzasadnienia postanowienia].

W rzeczywistości Wnioskodawca wskazał, że „W najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych odnotować należy sprzeczność na tle stosowania uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16. W wyrokach z dnia 21 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 504/16 oraz sygn. akt I OSK 432/16, stwierdzono, że możliwe jest potwierdzanie stanu prawnego wynikającego z posiadanych przez organ danych, nawet gdy określony podmiot nabywał prawo do rzeczy z mocy samego prawa, a właściwe przepisy prawa materialnego nie przewidywały w sposób wyraźny, że potwierdzenie stanu prawnego powinno nastąpić poprzez wydanie zaświadczenia. Brzmienie przepisu art. 87 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 22, poz. 99, ze zm.): „Grunty państwowe będące w użytkowaniu państwowych jednostek organizacyjnych przechodzą w zarząd tych jednostek", oznacza, że nabycie zarządu nastąpiło z mocy prawa w odniesieniu do gruntów będących w użytkowaniu państwowych jednostek organizacyjnych. Ustawodawca w tej dacie nie wymagał potwierdzenia nabycia z mocy prawa w formie decyzji, dopuszczalne było wydanie zaświadczenia. Wymóg wydania decyzji o przekazaniu w zarząd posiadaczom gruntów, którzy nie legitymowali się dokumentami o przekazaniu gruntów w formie prawem przewidzianej, wprowadził ustawodawca dopiero ustawą z dnia 13 lipca 1988 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 24, poz. 170), a przepisy te weszły w życie w dniu 20 lipca 1988 r." (s. 12 wniosku).

Prócz obu wskazanych wyroków podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zaprezentował w wyrokach z: 21 kwietnia 2017 r. I OSK 429/16, I OSK 430/16, I OSK 431/16, I OSK 501/16, I OSK 502/16, I OSK 503/16, I OSK 505/16; 10 stycznia 2019 r. I OSK 382/17.

W wyroku I OSK 431/16 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w szczególności: „Jeżeli określona nieruchomość 27 maja 1990 r. była w sposób prawem przewidziany oddana w zarząd lub użytkowanie państwowej jednostce organizacyjnej, nie można było wówczas uznać jej za nieruchomość »należącą« do terenowego organu administracji państwowej. Nie chodzi przy tym wyłącznie o wykazanie zarządu dokumentem w formie przewidzianej w art. 38 ust. 2 u.g.g.w.n. Trzeba bowiem pamiętać o tym, że we wcześniejszych regulacjach prawnych ustawodawca przewidział oddanie gruntu także w formie protokołu zdawczo-odbiorczego lub umowy. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1949 r. w sprawie przekazywania nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. nr 47 poz. 354): „Przekazanie w przypadku, gdy polega ono na oddaniu nieruchomości w zarząd i użytkowanie bez zobowiązania wykonawcy do dokonania inwestycji zastępczych, dokonuje się w formie protokołu zdawczo-odbiorczego, a w pozostałych przypadkach – w drodze umowy zawartej w odpowiedniej formie prawnej".

W rozpoznawanej sprawie poza sporem pozostaje okoliczność, że przedmiotowa działka była w dniu wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej własnością Skarbu Państwa, jak również to, że w księdze wieczystej tej nieruchomości w dziale II wpisany był, jako podmiot wykonujący zarząd, Kombinat Maszyn Włókienniczych P-W w Ł. Nie budzi także wątpliwości to, że sporna działka została wymieniona w zaświadczeniu z 30 maja 1986 r., nr 30/86, wydanym przez zastępcę Kierownika Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami wspólnego dla wszystkich dzielnic m. Łodzi [dalej zaświadczenie z 30 maja 1986 r.], stwierdzającym, że przedmiotowy grunt, na mocy przepisu art. 87 u.g.g.w.n., znajduje się w zarządzie Kombinatu Maszyn Włókienniczych P-W w Ł. Skarżące kasacyjnie Miasto Łódź nie kwestionuje także ustalenia, że działka nr 4/83 o pow. 1400 m^2 położona w Łodzi przy al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 143 wyodrębniona została z działki nr 4/22 objętej wyżej wskazanym zaświadczeniem z 30 maja 1986 r.

Miasto Łódź podważa natomiast stanowisko orzekających w sprawie organów administracji i Sądu pierwszej instancji, że przedmiotowa nieruchomość nie należała do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, gdyż – w ocenie skarżącej – zarząd tej nieruchomości nie przysługiwał przedsiębiorstwu państwowemu pod nazwą Kombinat Maszyn Włókienniczych P-W w Ł. (po zmianie nazwy Kombinat Maszyn Włókienniczych Wifama). Według skarżącego kasacyjnie wymienione przedsiębiorstwo nie legitymowało się wymaganymi przez prawo dokumentami o przekazaniu gruntu w zarząd. Na poparcie prezentowanego stanowiska autor skargi kasacyjnej przytoczył szereg orzeczeń sądów administracyjnych i wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego, wedle których zarząd nie mógł być dorozumiany, a dla uznania istnienia zarządu nie wystarczały decyzje o naliczaniu opłat za zarząd, lecz wykazanie określonego tytułu prawnego do gruntu.

Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w niniejszej sprawie podziela poglądy wyrażone we wskazanych w skardze kasacyjnej orzeczeniach sądów administracyjnych. Jednakże rozstrzygnięcie konkretnej sprawy administracyjnej zależne jest od okoliczności w niej występujących, charakterystycznych właśnie dla tej konkretnej sprawy. Nie negując zatem utrwalonego i wypracowanego już orzecznictwa sądowoadministracyjnego, należy w niniejszej sprawie rozstrzygnąć, czy stan prawny i faktyczny w tej sprawie ustalony pozwalał na uznanie, że przedsiębiorstwo państwowe Kombinat Maszyn Włókienniczych W. legitymowało się tytułem prawnym do gruntu w postaci zarządu. Niezbędna jest w pierwszej kolejności ocena podstawowego w sprawie dokumentu, czyli zaświadczenia z 30 maja 1986 r. Jak wynika z treści zaświadczenia, podstawę prawną w nim powołaną stanowił art. 87 u.g.g.w.n. Trzeba mieć przy tym na względzie brzmienie wskazanego przepisu w dacie wydania zaświadczenia. Stosownie do art. 87 wskazanej ustawy, według jego brzmienia w dniu wydania zaświadczenia, czyli 30 maja 1986 r.: „Grunty państwowe będące w użytkowaniu państwowych jednostek organizacyjnych przechodzą w zarząd tych jednostek". Takie brzmienie przepisu oznacza, że nabycie zarządu nastąpiło z mocy prawa w odniesieniu do gruntów będących w użytkowaniu państwowych jednostek organizacyjnych. Ustawodawca w tej dacie nie wymagał potwierdzenia nabycia z mocy prawa w formie decyzji, dopuszczalne było wydanie zaświadczenia. Wymóg wydania decyzji o przekazaniu w zarząd posiadaczom gruntów, którzy nie legitymowali się dokumentami o przekazaniu gruntów w formie prawem przewidzianej, wprowadził ustawodawca dopiero ustawą o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z dnia 13 lipca 1988 r. (Dz.U. nr 24, poz. 170), a przepisy te weszły w życie 20 lipca 1988 r. Wprawdzie przepis w tym brzmieniu obowiązywał w dacie wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej, ale rzecz w tym, że w dacie wydania zaświadczenia takiego wymogu nie było.

Trafnie Sąd pierwszej instancji przypomniał, że w orzecznictwie sądowym dopuszczono możliwość potwierdzenia stanu prawnego wynikającego z posiadanych przez organ danych nawet, gdy określony podmiot nabywał prawo do rzeczy z mocy samego prawa, a właściwe przepisy prawa materialnego nie przewidywały w sposób wyraźny, że potwierdzenie stanu prawnego powinno nastąpić poprzez wydanie zaświadczenia (przejęcie nieruchomości na cele reformy rolnej – art. 1 ust.1 dekretu z dnia 8 sierpnia 1946 r. o wpisywaniu w księgach hipotecznych prawa własności nieruchomości przejętych na cele reformy rolnej; nabycie nieruchomości w trybie przepisów o majątkach opuszczonych i poniemieckich – art. 7 dekretu z dnia 28 października 1947 r. o mocy prawnej ksiąg wieczystych na obszarze Ziem Odzyskanych i b. Wolnego Miasta Gdańska zaświadczenie z 30 maja 1986 r. stało się następnie podstawą wpisu zarządu Kombinatu Maszyn Włókienniczych W. w dziale II księgi wieczystej nieruchomości nr 4/22, z której wyodrębniona została następnie działka będąca przedmiotem niniejszej sprawy. Tych szczególnych i istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia okoliczności nie można w sprawie pominąć…; z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy wynika także, że nieruchomości położone przy al. Marszałka Józefa Piłsudskiego od nacjonalizacji przeprowadzonej w końcu lat 40. nie należały do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, lecz stanowiły majątek Skarbu Państwa po znacjonalizowanej Widzewskiej Manufakturze Spółce Akcyjnej-Łódź. Orzeczeniem nr 32 Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 2 czerwca 1948 r. Widzewska Manufaktura Spółka Akcyjna-Łódź została przejęta na własność państwa na podstawie art. 3 ust.1 i 5 oraz art. 6 ust.1 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz.U. RP nr 3, poz.17) oraz § 65 ust.1 pkt d i § 71 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1947 r. w sprawie trybu postępowania przy przejmowaniu przedsiębiorstw na własność Państwa (Dz.U. RP nr 16, poz. 62). Według wskazanego orzeczenia nr 32 Ministra Przemysłu i Handlu, Widzewska Manufaktura Spółka Akcyjna-Łódź ulega przejęciu na rzecz państwa wraz z nieruchomym i ruchomym majątkiem oraz wszelkimi prawami. Protokołem zdawczo-odbiorczym sporządzonym 15 listopada 1950 r., protokołem uzupełniającym z 18 maja 1951 r., określono składniki mienia przejmowanego od Widzewskiej Manufaktury Spółka Akcyjna-Łódź. Według wyciągu z protokołu

zdawczo-odbiorczego mienie to stanowiły: „nieruchomości fabryczne, osiedla mieszkaniowego oraz plac sportowy o łącznej powierzchni 60 ha 5487, 65 m^2 oznaczone następującymi numerami: Widzew rep. hip. Nr [...] – częściowo, [...] rep. hip. Nr [...] w całości, [...] rep. hip. Nr [...] w całości, [...] rep. hip. Nr [...] – częściowo, [...] rep. hip. Nr [...] – częściowo, [...] rep. hip. Nr [...] w całości, [...] rep. hip. Nr [...] – częściowo (...)". Z treści wpisu w dziale II księgi wieczystej Kw nr 6950 dokonanego 21 października 1986 r. wynika, że wpisu Skarbu Państwa i zarządu Kombinatu Maszyn Włókienniczych P-W w Ł. dokonano na podstawie: „wniosków z dnia 7 sierpnia 1986 r. oraz zaświadczenia z dnia 30 maja 1986 r. nr 30/86, prawa własności wpisane w księgach wieczystych Rep. hip. [...] Rep. hip. [...], Rep. hip. [...], Rep. Hip. [...]." Wskazane numery hipoteczne pokrywają się z numerami hipotecznymi wymienionymi w protokole zdawczo-odbiorczym z 15 listopada 1950 r. Wprawdzie organy administracji orzekające w sprawie nie poczyniły dokładniejszych ustaleń dotyczących powyższej kwestii (wyposażenia Kombinatu Maszyn Włókienniczych P-W w Ł. w określone mienie), ale nie był kwestionowany fakt, że Kombinat Maszyn Włókienniczych P-W został wyodrębniony z Widzewskiej Manufaktury Spółka Akcyjna-Łódź, na bazie majątku tego znacjonalizowanego podmiotu. A skoro tak i wobec zgodności numerów hipotecznych nieruchomości stanowiących uprzednio własność Widzewskiej Manufaktury Spółka Akcyjna-Łódź, a następnie co do których to nieruchomości wpisano zarząd Kombinatu Maszyn Włókienniczych Polmatex-Wifama oraz wobec braku dalszych wpisów wskazujących na zmianę okoliczności określających sytuację faktyczną i prawną nieruchomości, to uprawnia to do wyprowadzenia wniosku, że przedmiotowe mienie nie należało 27 maja 1990 r. do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego.

W związku z istnieniem w księdze wieczystej przedmiotowej nieruchomości wpisu prawa zarządu na rzecz Kombinatu Maszyn Włókienniczych P-W istotny staje się fakt prawny, że wynikająca z art. 3 ukwh zasada jawności materialnej, czyli domniemanie iuris tantum zgodności z rzeczywistym stanem prawnym jawnego prawa, wpisanego do księgi wieczystej wiąże wszystkich, aż do czasu skutecznego obalenia tego domniemania przez osobę, posiadającą w tym interes prawny. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 21 lipca 2004 r. SK 57/2003 (OTK ZU 2004/7A poz. 69) wskazał, że to domniemanie wyraża jedną z fundamentalnych zasad prawa wieczystoksięgowego, która jakkolwiek nie stanowi elementu instytucji rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, to w istotny sposób ją uzupełnia, tworząc spójny system materialnego prawa ksiąg wieczystych. Trybunał podkreślił, że domniemanie zgodności wpisu z rzeczywistym stanem prawnym prowadzi do odwrócenia reguł dowodowych, gdyż jego wprowadzenie oznacza, iż nie jest w tym wypadku konieczne wykazanie prawdziwości wpisu przez osobę, która ma w tym interes prawny, ale wykazanie przez stronę przeciwną niezgodności wpisu z rzeczywistym stanem prawnym. W uzasadnieniu powyższego wyroku Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za dopuszczalnością obalenia domniemania z art. 3 u.k.w.h. zarówno w postępowaniu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, jak i w każdym innym postępowaniu, w którym ocena prawidłowości wpisu ma dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie. Taki pogląd dominuje także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyrok SN z 21 marca 2001 r., III CKN 325/2000, LexPolonica nr 384655; wyrok SN z 5 kwietnia 2006 r., IV CSK 177/2005, LexPolonica nr 2059682 i uchwała składu siedmiu sędziów z 18 maja 2010 r., III CZP 134/2009, OSNC 2010/10, poz. 131). Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, wobec podnoszonej przez pełnomocnika Miasta Łódź kwestii archiwalnego charakteru wpisu do księgi wieczystej, że wpis ten był aktualny w dniu wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej, nie został obalony i niewątpliwie ma charakter istotnego dowodu w sprawie".

Przywołane stanowisko zostało wprost przedstawione w uzasadnieniach wyroków: I OSK 429/16, I OSK 430/16, I OSK 432/16, I OSK 501/16, I OSK 502/16, I OSK 503/16, I OSK 504/16, I OSK 505/16 oraz w istotnej części w uzasadnieniu wyroku I OSK 382/17.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku I OSK 382/17 dodał nadto w szczególności: „(...) niniejsza sprawa nie jest pierwszą pomiędzy tymi samymi stronami, wcześniej zakończonych zostało już wiele tożsamych spraw, które dotyczyły tylko innych działek ewidencyjnych, ale ustalenia faktyczne, dowody, w oparciu o które ustalenia te poczyniono, były wspólne. Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni popiera stanowisko NSA wyrażone w wyrokach w sprawach o sygnaturach akt: I OSK 429/16, I OSK 430/16, I OSK 431/16, I OSK 432/16, I OSK 501/16, I OSK 502/16, I OSK 503/16, I OSK 504/16, I OSK 505/16, I OSK 729/16 [w sprawie I OSK 729/16 wyrok nie zapadł; postanowieniem z 18 lipca 2018 r. I OSK 729/16 Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 ppsa zawiesił postępowanie w sprawie do czasu rozstrzygnięcia sprawy o sygn. I OPS 4/17; postanowieniem z 18 kwietnia 2019 r. I OSK 729/16 Naczelny Sąd Administracyjny podjął zawieszone postępowanie wobec wydania postanowienia z 1 kwietnia 2019 r. I OPS 4/17, cbosa]. We wskazanych sprawach zarzuty skarg kasacyjnych wniesionych przez Miasto Łódź były właściwie tożsame, a skargi kasacyjne zostały oddalone. Również zarzuty skargi kasacyjnej w niniejszej sprawie sformułowano jak w powołanych sprawach. Odnosząc się zaś do dodatkowej argumentacji skarżącego kasacyjnie zawartej w piśmie z dnia 19 lipca 2018 r., nawiązującej do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2018 r., to należy stwierdzić, że zarówno sama uchwała, jak i uwagi, jakie wysuwa skarżący odnośnie roli wpisu zarządu w księdze wieczystej, pozostają bez wpływu na rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie. Przede wszystkim w stanie faktycznym sprawy, w której zostało sformułowane pytanie prawne, wpis do księgi wieczystej prawa zarządu poprzednika prawnego PKP S.A. dokonany został na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, po tej dacie wielokrotnie miały miejsce zmiany stanu prawnego dotyczące utworzenia i funkcjonowania następcy prawnego przedsiębiorstwa Polskich Kolei Państwowych, stąd też wpis ten miał charakter archiwalnego wpisu. Zupełnie odmienna

jest sytuacja w niniejszej sprawie, w której wpis zarządu do księgi wieczystej na datę 27 maja 1990 r. był wpisem aktualnym, dokonanym w czynnej księdze wieczystej i wpis ten nie został obalony. Dlatego też argumenty podnoszone w piśmie skarżącego kasacyjnie są również niezasadne.

Dlatego też w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzuty skargi kasacyjnej dotyczące naruszenia art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece są niezasadne. Wobec nieuwzględnienia zarzutów dotyczących naruszenia prawa materialnego bezprzedmiotowe pozostają zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania…".

Stanowisko zaprezentowane w wyrokach I OSK 429/16, I OSK 430/16, I OSK 431/16, I OSK 432/16, I OSK 501/16, I OSK 502/16, I OSK 503/16, I OSK 504/16, I OSK 505/16 i I OSK 382/17 wskazuje, że to właśnie uchwała 7 Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego I OPS 2/16 oraz uchwała 7 Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego I OPS 5/17 skutkuje ograniczeniem zasady równej mocy środków dowodowych bez podstawy normatywnej, w stosunku do obowiązywania tej zasady we wszelkich innych postępowaniach administracyjnych i sądowoadministracyjnych, co trafnie wykazał Wnioskodawca (s. 3-47 wniosku).

10. Zbyt wąskie skonstruowanie wniosku z 27 października 2016 r. (w doktrynie podnosi się: „problem przedstawiony powiększonemu składowi sędziowskiemu NSA został ujęty nie dość precyzyjnie, a właściwie myląco"; M. Bednarek, *Komunalizacja*, s. 76) skutkowało podjęciem uchwały I OPS 2/16, w której pominięto konieczność badania ustawowej przesłanki uwłaszczenia jednoznacznie wskazanej w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 2, art. 11 ust. 1 pkt 2 pwust (to jest organ którego szczebla jest organem założycielskim danego przedsiębiorstwa państwowego). Jeżeli bowiem organem założycielskim przedsiębiorstwa państwowego, które władało daną nieruchomością państwową, był naczelny organ administracji państwowej, wykluczone byłoby uznanie, że dane mienie ogólnonarodowe (państwowe) należało do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 pwust; wyrok NSA z: 20 lutego 2007 r. I OSK 523/06; 16 marca 2006 r. I OSK 583/05, 7 stycznia 2010 r. I OSK 433/09, 23 lutego 2010 r. I OSK 593/09, aprobowane przez M. Bednarek, Komunalizacja, s. 32, przypis 42; s. 58, przypis 116; wyroki NSA: z 4 marca 1996 r., I SA 1966/94; I SA 1709/97; I OSK 612/06) bądź mienie ogólnonarodowe (państwowe), służące użyteczności publicznej, należało do rad narodowych miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi, oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich (art. 5 ust. 2 pkt 1 i 2 pwust).

11. Kognicję organu administracji publicznej określa norma prawa materialnego, wskazująca na fakty istotne z punktu widzenia dyspozycji normy materialnoprawnej (B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck 2017, s. 456-457 nb 1, 2). W tak określonym zakresie badania faktów istotnych dla rozstrzygnięcia danej sprawy normy procesowe (w szczególności art. 7 i 77 § 1 kpa) wpływają na konkretyzację zakresu faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, które należy ustalić w konkretnej sprawie.

12. *Sedes materie* w niniejszej sprawie stanowią normy wywiedzione z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2 pkt 1 i 2, art. 11 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191 ze zm.), regulujące w zakresie normatywnym istotnym dla rozstrzygnięcia o wniosku, postępowanie komunalizacyjne. W postępowaniu komunalizacyjnym ustawodawca w ogóle nie wymaga wykazania zarządu nieruchomością, w tym w szczególności w oparciu o dokumenty, o których mowa w art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 22, poz. 99, ze zm.). Kluczowe jest jedynie ustalenie, czy I.1. mienie należące do przedsiębiorstw państwowych, było w dniu 27 maja 1990 r. (dniu wejścia w życie ustawy komunalizacyjnej – art. 40 in princ. pwust), mieniem ogólnonarodowym (państwowym); I.2. należało do przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 ust. 1 [rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego] pełnią funkcję organu założycielskiego albo II.1. mieniem ogólnonarodowym (państwowym) służącym użyteczności publicznej; II.2. należało do przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 ust. 2 [rady narodowe m.st. Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich] pełnią funkcję organu założycielskiego.

W uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie poszerzonym wskazał, że „Rzeczywiście należy w tym miejscu zauważyć, biorąc pod uwagę stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach prezentujących wspomniany wyżej, odmienny nurt orzecznictwa, że zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w brzmieniu jednolitym ustalonym obwieszczeniem Ministra Komunikacji z dnia 5 grudnia 1930 r. (Dz.U. RP nr 97, poz. 568), a następnie i art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia w brzmieniu jednolitym, ustalonym obwieszczeniem Ministra Komunikacji z dnia 12 sierpnia 1948 r. (Dz.U. nr 43, poz. 312), Przedsiębiorstwo „Polskie Koleje Państwowe" uzyskało z mocy ustawy zarząd powierniczy, który następnie uległ przekształceniu w zarząd poprzez skreślenie użytych w tekście przedwojennym słów „powierniczy"… Zarząd, jako szczególna forma władania nieruchomością, może powstać albo z mocy samego prawa (ex lege), albo na skutek wydania z ustawowego upoważnienia decyzji administracyjnej ustanawiającej takie prawo na rzecz osoby trzeciej. W tym drugim wypadku decyzja administracyjna jest podstawą powstania i wykonywania zarządu przez osobę niebędącą właścicielem gruntu i ma charakter konstytutywny, chyba, że ustawa stanowi inaczej. Prawo tak ustanowione, w drodze czynności administracyjnej, trwa tak długo, jak długo w obrocie prawnym istnieje decy-

zja statuująca powstanie prawa. W wypadku wyeliminowania decyzji z obrotu prawo zarządu wygasa. W sytuacji natomiast, kiedy zarząd przyznany zostaje oznaczonemu podmiotowi przez ustawę, wówczas uprawnienie do władania gruntem, jak również i określenie zakresu takiego władania powstaje ex lege, bez potrzeby orzekania w tej materii przez jakikolwiek organ administracyjny" (uzasadnienie uchwały I OPS 2/16, ONSAiWSA 2017/4/59, s. 75-76).

13. Podobną technikę legislacyjną co wobec przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, zastosował normodawca w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 22 marca 1926 r. o utworzeniu państwowego przedsiębiorstwa Polska Poczta, Telegraf i Telefon (art. 4 i 5; j.t. Dz.U. RP z 1932 r. nr 105, poz. 879). Naczelny Sąd Administracyjny jednoznacznie stwierdził, że mienie Przedsiębiorstwa Polska Poczta Telegraf i Telefon, jako mienie ogólnonarodowe należące do przedsiębiorstwa państwowego, podporządkowanego ministrowi łączności, nie podlega komunalizacji z mocy prawa. Odnosi się to także do nieruchomości państwowych znajdujących się w zarządzie tego przedsiębiorstwa (wyrok WSA w Warszawie z 25.1.2007 r., I SA/Wa 2043/06, Lex 320573, aprobowane przez M. Bednarek, *Komunalizacja*, s. 33, przypis 45; wyrok NSA z: 24.5.1995 r., I SA 2449/93; 4.3.1996 r., I SA 1966/94, Wspólnota 1996/27/26). Brakuje podstaw prawnych do odmiennej oceny sytuacji prawnej Polskich Kolei Państwowych S.A., skoro poprzednicy prawni Spółki – w szczególności przedsiębiorstwo państwowe Polskie Koleje Państwowe nabyły prawo zarządu, przekształconego w zarząd powierniczy i użytkowanie, przekształconego w zarząd, na podstawie przepisów o podobnej treści normatywnej, co przedsiębiorstwo państwowe Polska Poczta, Telegraf i Telefon. Także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16.03.2006 r., I OSK 583/05, Lex 1981195, oddalając skargę kasacyjną Gminy Wrocław od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24.11.2004 r., I SA 1802/03 w sprawie ze skargi Polskich Kolei Państwowych S.A. w Warszawie na decyzję Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej z 29 maja 2003 r. w przedmiocie nabycia z mocy prawa własności nieruchomości, wprost wskazał, że tytuł prawny do nieruchomości dla określonej jednostki państwowej mógł także powstać na mocy przepisów prawa regulujących powstanie oraz funkcjonowanie tej jednostki. Jako przykład NSA wskazał Tatrzański Park Narodowy, który zarząd nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa położonymi w granicach parku uzyskał na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 30 października 1954 r. w sprawie utworzenia Tatrzańskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 1955 nr 4, poz. 23 ze zm.). Podobnie przedstawiała się sprawa zarządu nieruchomościami państwowymi zajętymi pod drogi publiczne sprawowanego przez okręgowe zarządy dróg publicznych. W tym przypadku Sąd Najwyższy w uchwale składu Siedmiu Sędziów z 16.11.1990 r., III AZP 10/90, [OSNC 1991/4/39] stanowiącej odpowiedź na pytanie prawne postawione przez Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że okręgowe dyrekcje dróg publicznych sprawują zarząd (administrację) gruntami zajętymi pod drogi publiczne przede wszystkim na podstawie ogólnej legitymacji przewidzianej ustawą o drogach publicznych, co wyłącza w stosunku do nich stosowanie przekazania w zarząd tych gruntów na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

W świetle tezy 1 uchwały W 13/91 i jej uzasadnienia należy przyjąć, że „przedsiębiorstwa państwowe w znaczeniu przedmiotowym «należały» w określonym sensie do państwa, które wykonywało ustawowo oznaczone uprawnienia względem nich za pośrednictwem organów państwowych zwanych organami założycielskimi. Były nimi organy zarówno administracji centralnej, jak i terenowej. Z punktu widzenia tych organów można mówić, że przedsiębiorstwa przez nie założone i im w określony przez ustawę sposób podporządkowane «należały» również do nich". Nie może zatem mienie państwowe należące do przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe, założonego w trybie ustawowym, nad którym zwierzchni nadzór ustawodawca powierzył Ministrowi Komunikacji (art. 7 i 9 rozporządzenia z 1926 r. w brzmieniu pierwotnym) i nad którym to przedsiębiorstwem nadzór kolejno sprawowali właściwi Ministrowie (w szczególności Minister Komunikacji był w istocie dyrektorem PKP; P. Świątecki, *Nowe prawo kolejowe. Praktyczny komentarz*, Kolejowa Oficyna Wydawnicza 2000 s. 6; art. 12 i art. 16 ust. 1 ustawy z 1960 r.), będąc po wojnie organami założycielskimi tego przedsiębiorstwa, które to przedsiębiorstwa były właściwym ministrom podporządkowane, „należeć do" rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (art. 5 ust. 1 pkt 1 pwust) bądź do rad narodowych m.st. Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich (art. 5 ust. 2 pkt 1 pwust), ani organy te nie pełniły funkcji organu założycielskiego przedsiębiorstwa państwowego PKP (art. 5 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 2 pwust). W realiach ustrojowych PRL lat 60. określonymi działami gospodarki narodowej kierowali ministrowie jako naczelne organa administracji gospodarczej, którym podporządkowane były przede wszystkim przedsiębiorstwa państwowe i zjednoczenia (T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, PWN 1970, s. 105, 107; w przypadku pp PKP – bez ogniwa pośredniego – pod rządem ustawy z 1960 r. o kolejach), i wykonując ustawowo określone wobec tego przedsiębiorstwa uprawnienia w imieniu państwa, co wykluczało, by w rozumieniu art. 5 ust. 1 i ust. 2 pwust, mogło to mienie w znaczeniu normatywnym „należeć do" rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (ust. 1) bądź do rad narodowych miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich (ust. 2 pkt 1 pwust). W sposób prawidłowy odczytał tę normę Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z: 24.5.1995 r. I SA 2449/93; 4.3.1996 r. I SA 1966/94 i WSA w Warszawie w wyroku z 25.1.2007 r. I SA/Wa 2043/06, dotyczących przedsiębiorstwa Poczta Polska, Telegraf i Telefon. Brakuje jakichkolwiek argumentów normatywnych, mogących prowadzić do odmiennego rezultatu w przypadku PKP S.A. bądź jej poprzedników prawnych.

14. W uchwale 7 Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjne-

go z dnia 27 lutego 2017 r. I OPS 2/16, ONSAiWSA 2017/4/59 (dalej uchwała I OPS 2/16) ani w uchwale 7 Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2017 r. I OPS 5/17, ONSAiWSA 2018/3/42 (dalej uchwała I OPS 5/17), zagadnienie to nietrafnie zostało pominięte. Wnioskodawca wprost wskazał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 1998 r., sygn. akt I SA 1709/97: „Mienie to do dnia 27 maja 1990 r. musiało być mieniem ogólnonarodowym (państwowym) oraz należeć do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej, bądź przedsiębiorstw państwowych, dla których organy powyższe pełniły funkcję organu założycielskiego. Zatem do nabycia przez właściwe gminy mienia ogólnonarodowego konieczne jest kumulatywne spełnienie wymienionych przesłanek pozytywnych i nie wystąpienie przesłanek negatywnych".

15. Prawidłowe wykazanie we wniosku, że w orzecznictwie sądów administracyjnych zaistniała rozbieżność stosowania przepisów prawa wskazanych w powołanym pytaniu, w zakresie w jakim uchwała I OPS 2/16 i uchwała I OPS 5/17, przez nieuzasadnione normatywnie odstąpienie od powszechnie akceptowanej w orzecznictwie sądów administracyjnych, doktrynie i w polskiej kulturze prawnej, zasady równej mocy środków dowodowych w sprawach komunalizacyjnych, a nadto wykazanie we wniosku, że w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych doszło do sprzeczność na tle stosowania uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2017 r., I OPS 2/16, stwarza podstawę do wydania uchwały przez Pełny Skład Naczelnego Sądu Administracyjnego, która w sposób bardziej pogłębiony rozważyłaby rzeczywiste przesłanki komunalizacji, także przy uwzględnieniu szczególnych regulacji, dotyczących PKP – w tym ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe".

Argumenty zawarte w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16: 1. co do wygaśnięcia prawa zarządu na skutek uchylenia w całości rozporządzenia Prezydenta RP przez art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach (Dz.U. nr 54, poz. 311) ze skutkiem na dzień 8 grudnia 1960 r.; 2. co do uchylenia się od rozważań o charakterze ogólnym na skutek nietrafnego przyjęcia, że nie dotyczą istoty zawisłej sprawy mimo podjęcia uchwały I OPS 5/17, nadal nie są przekonujące.

W obu uchwałach poszerzone składy Naczelnego Sądu Administracyjnego w sposób niewystarczający uwzględniły, że ustawodawca wytrwale, odrębnymi aktami prawnymi budował odrębną sytuację prawną przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe. Odrodzone po I wojnie światowej Państwo Polskie, przyjmując po byłych państwach zaborczych sieć kolei żelaznych, weszło faktycznie (z małymi wyjątkami, nieliczne odcinki kolei prywatnych na terytorium b. Królestwa Kongresowego i drobne koleje prywatne na terytorium b. Galicji, pozostawały w XX-leciu międzywojennym pod administracją państwową) w monopol w dziedzinie kolejnictwa. Odpowiadało to ówczesnym tendencjom ogólnoeuropejskim, gdyż państwa wówczas istniejące występowały bądź same jako przedsiębiorstwa kolejowe, bądź w wypadkach dopuszczenia prywatnych przedsiębiorstw kolejowych zastrzegały dla siebie specjalne uprawnienia w stosunku do tych przedsiębiorstw.

Na obszarze b. zaboru rosyjskiego obowiązywał dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. (Dz.U. z 1919 r. nr 14 poz. 162; dr J. Panejko, [w:] K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków Księgarnia Powszechna b.d.w., s. 370-375).

W byłym zaborze rosyjskim przejmowanie zarządu liniami kolejowymi następowało na podstawie dekretu Naczelnika Państwa o przejściu kolei zbudowanych przez b. władze okupacyjne pod zarząd Ministerstwa Komunikacji (Dz.U. z 1919 nr 14, poz. 155), a następnie na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1920 r. o przejęciu kolei, zbudowanych przez byłe władze okupacyjne, pod zarząd Ministerstwa Kolei Żelaznych (Dz.U. z 1921 r., nr 3, poz. 5). Ustawą z 12 czerwca 1924 r. o zakresie działania Ministra Kolei Żelaznych i o organizacji urzędów kolejowych (Dz.U. nr 57, poz. 580) uregulowano ustrój organów odpowiedzialnych za kolej i ustalono, że Minister Kolei zarządza polskimi kolejami państwowymi, jako przedsiębiorstwem państwowym. Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 28 grudnia 1924 r. o przedsiębiorstwie dla eksploatacji kolei państwowych (Dz.U. nr 116, poz. 1034) powierzono eksploatację kolei państwowych oraz zarząd majątkiem skarbu państwa przedsiębiorstwu pod nazwą Polskie Koleje Państwowe (red. Z. Cybichowski, *Encyklopedja podręczna prawa publicznego*, Instytut Wyd. Biblioteka Polska t. 1, s. 248-252).

28 września 1926 r. weszło w życie rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe (Dz.U. nr 97, poz. 568, dalej rozporządzenie z 1926 r.). Od samego początku istnienia PKP miało obowiązek ewidencjonowania wydzielonych temu przedsiębiorstwu nieruchomości, przy czym w byłym zaborze rosyjskim – w trybie określonym w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 25 września 1932 r. o wpisywaniu do ksiąg hipotecznych na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości będących w zarządzie przedsiębiorstwa PKP (w zakresie własności byłych rosyjskich kolei państwowych; Dz.U. nr 81, poz. 714).

W art. 3 rozporządzenia z 1926 r. – w pierwotnym brzmieniu – normodawca generalnie postanowił, że przedsiębiorstwo „Polskie Koleje Państwowe" prowadzi eksploatację wszystkich linij kolejowych, zarządzanych dotychczas przez Ministerstwo Kolei, i w tym celu obejmuje w zarząd cały ich majątek, tak nieruchomy, jak i ruchomy wraz ze wszystkiemi prawami i przynależnościami z całym istniejącym zapasem gotówki i zapasem materiałów. Objęcie w zarząd i eksploatację pomienionych kolei nie narusza w niczem istniejących dotychczas praw własności do poszczególnych części objętego nieruchomego majątku.

Na skutek nowelizacji rozporządzenia z 1926 r. rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 29 listopada 1930 r. w sprawie zmian i uzupełnień rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe" (Dz.U. RP z 1930 r. nr 89, poz. 705), w art. 4 – w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia istoty zawisłej sprawy – normodawca postanowił, że przedsiębiorstwo Polskie Koleje Państwowe prowadzi eksploatację wszystkich linij kolejowych, zarządzanych dotychczas przez Ministerstwo Komunikacji i w tym celu obejmuje w zarząd powierni-

czy i użytkowanie cały ich majątek nieruchomy […]. W art. 6 postanowiono, że cały majątek, oddany w myśl art. 4 przedsiębiorstwu Polskie Koleje Państwowe w użytkowanie i powierniczy zarząd lub na własność przedsiębiorstwa, wyodrębnia się z ogólnego majątku Skarbu Państwa […]. Normodawca nie likwidował własności przedsiębiorstwa PKP, a nawet przewidywał oddanie nie tylko w użytkowanie i zarząd powierniczy, lecz i na własność przedsiębiorstwa. Brakuje podstaw prawnych do odmiennej oceny sytuacji prawnej Polskich Kolei Państwowych S.A., skoro poprzednicy prawni Spółki – w szczególności przedsiębiorstwo państwowe Polskie Koleje Państwowe nabyły prawo zarządu, przekształconego w zarząd powierniczy i użytkowanie, przekształconego w zarząd, na podstawie przepisów o podobnej treści normatywnej, co przedsiębiorstwo państwowe Polska Poczta, Telegraf i Telefon, a brak podstaw do komunalizacji gruntów Poczty Polskiej nie budziła i nie budzi w orzecznictwie i w doktrynie jakichkolwiek wątpliwości. Także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16.3.2006 r., I OSK 583/05, Lex 1981195, oddalając skargę kasacyjną Gminy Wrocław od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24.11.2004 r., I SA 1802/03 w sprawie ze skargi Polskich Kolei Państwowych S.A. w Warszawie na decyzję Krajowej Komisji Uwłaszczeniowej z 29 maja 2003 r. w przedmiocie nabycia z mocy prawa własności nieruchomości, wprost wskazał, że tytuł prawny do nieruchomości dla określonej jednostki państwowej mógł także powstać na mocy przepisów prawa regulujących powstanie oraz funkcjonowanie tej jednostki. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że organy w swej ocenie pominęły całkowicie protokół zdawczo-odbiorczy z 12 października 1954 r. Tymczasem protokół ten mógł mieć istotne znaczenie w tej sprawie. Treścią jego jest przekazanie przez MZBM Nr IV we Wrocławiu na rzecz Dyrekcji Okręgowej PKP nieruchomości zabudowanej położonej przy ul. H. we Wrocławiu. Jako podstawę prawną przekazania w protokole powołano § 7 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 sierpnia 1949 r. w sprawie przekazywania nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. nr 47, poz. 354). Jest rzeczą oczywistą, że do 1945 r. poprzednik prawny Spółki – przedsiębiorstwo państwowe Polskie Koleje Państwowe nie mogło uzyskać na terenie Wrocławia prawa zarządu, następnie zarządu powierniczego i użytkowania ex lege. Stąd konieczność badania uzyskania prawa zarządu na podstawie rozporządzenia z 1949 r., na co w dominującej linii orzeczniczej wskazywał Naczelny Sąd Administracyjny.

Nie podzielam wniosku zaprezentowanego w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16, że ponieważ „rozporządzenie Prezydenta RP z 1926 r. zostało w całości uchylone przez art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z 2 grudnia 1960 r. o kolejach (Dz.U. nr 54, poz. 311) ze skutkiem na dzień 8 grudnia 1960 r. ustawa o kolejach z 1960 r. nie zawierała żadnych postanowień w zakresie określenia tytułu prawnego do nieruchomości posiadanych przez PKP; w szczególności nie potwierdzała prawa zarządu tego przedsiębiorstwa do jakichkolwiek gruntów z czego – uznając koncepcję racjonalnego ustawodawcy – wyprowadzić należy wniosek, że nie było intencją ustawodawczą utrzymanie tego prawa" (ONSAiWSA 2017/4/59, s. 75).

Wbrew stanowisku zaprezentowanemu w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16 nie jest dopuszczalne w polskim systemie prawa, by bez wyraźnej woli ustawodawcy, wyrażonej w sposób jednoznaczny w konkretnym przepisie prawa, przyjmować w drodze wykładni, że „nie było intencją ustawodawczą utrzymanie tego prawa". Nie przemawia za takim rezultatem żadna ze znanych w orzecznictwie i piśmiennictwie metod wykładni prawa.

Przydatny w tej materii może być dorobek doktryny i orzecznictwa dotyczący zagadnień intertemporalnych. Jako wzorcowe wskazuje się rozwiązania stosowane w przepisach wprowadzających kodeksy – w szczególności kodeks cywilny (dla zagadnień materialnoprawnych) bądź kodeks postępowania cywilnego (dla zagadnień procesowych). Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na powszechnie stosowaną w prawie cywilnym zasadę dalszego działania ustawy dawnej. Liczne przykłady stosowania tej zasady zawierają przepisy ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 94, dalej pwkc), które – jak się uważa – pełnią rolę korpusu prawa intertemporalnego dla całości prawa prywatnego i dla kolejnych nowelizacji kodeksu (E. Łętowska, [w:] *Prawo intertemporalne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego*, Wolters Kluwer 2008, s. 32 i powołane tam orzecznictwo).

Art. XXVI pwkc nakazywał co do zasady stosować prawo dotychczasowe do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie kodeksu cywilnego. Należy podkreślić, że przepis ten nie dokonywał rozróżnienia pomiędzy stosunkami prawnymi powstałymi wskutek czynności prawnej a pozostałymi stosunkami prawnymi, np. powstałymi ex lege.

Regułę dalszego działania ustawy dawnej w odniesieniu do zobowiązań zawierał art. XLIX pwkc, natomiast w odniesieniu do praw rzeczowych art. XXXIX pwkc, nakazujący stosować przepisy dotychczasowe do oceny czynności prawnych, mających za przedmiot przeniesienie, obciążenie, zmianę treści lub pierwszeństwa albo zniesienie praw rzeczowych i dokonanych przed wejściem w życie kodeksu cywilnego oraz art. XL, nakazujący nadal stosować przepisy dotychczasowe do oceny treści praw rzeczowych, których powstanie po chwili wejścia w życie kodeksu cywilnego nie jest możliwe, lecz które pozostają nadal w mocy, a także do przeniesienia, obciążenia, zmiany treści lub pierwszeństwa oraz zniesienia takich praw.

Brak przepisów intertemporalnych w ustawie o kolejach (uzasadnienie uchwały I OPS 5/17, ONSAiWSA 2018/3/46) nie zwalnia organów administracji publicznej i sądów administracyjnych do dokonywania wykładni przepisów zgodnie z wypracowanymi w kulturze prawnej wzorcami, w oparciu o normy przeciwiące się retroakcji. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku z dnia13 marca 2014 r. P 38/11 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wstecznego działania nie przypisywano również art. 136 i art. 137 ugn w pierwotnym brzmieniu, które weszły w życie 1 stycznia 1998 r… Mimo nowej treści ustawodawca nie wprowadził w 1998 r. nowej normy prawnej. Porównując treść art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 ugn w pierwotnym brzmieniu oraz art. 69 ust. 1 uggw, sądy administracyjne doszły do przekonania, że usta-

wodawca w istocie skodyfikował występujące dotychczas w orzecznictwie sądowym przesłanki zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (wyrok NSA z 22.8.2003 r., I SA 2622/01, Lex 149521). W wykładni art. 137 ust. 1 i 2 ugn w pierwotnym brzmieniu istotne nadal było jedynie to, czy w chwili podejmowania przez organ administracji zaskarżonej decyzji w sprawie zwrotu nieruchomości grunt objęty żądaniem został już wykorzystany zgodnie z celem określonym w decyzji wywłaszczeniowej (wyrok NSA z 28.5.2002 r., I SA 2743/00, Lex 82658). Jedyną w istocie nowością normatywną okazało się wprowadzenie do art. 137 ust. 1 pkt 1 ugn konkretnego terminu 7 lat na rozpoczęcie realizacji inwestycji od chwili wywłaszczenia, przy czym do stosowania tego przepisu dochodziło jedynie wówczas, gdy na dzień orzekania o zwrocie nieruchomości nie rozpoczęto jeszcze prac związanych z realizacją tego celu; w takim wypadku organ oceniał, czy nie jest jeszcze za wcześnie na oddanie nieruchomości poprzednim właścicielom, posługując się oceną upływu 7-letniego terminu. Jeżeli w dniu orzekania o zwrocie nieruchomości stwierdzono zrealizowanie celu przedsięwzięcia, nie badano już dalej, czy nastąpiło ono w ciągu 7 lat od chwili wywłaszczenia, czy po upływie tego okresu. Przesłanka upływu 7 lat od chwili wywłaszczenia nie miała wówczas charakteru retroaktywnego.

Do odmiennej wykładni przepisów o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości doszło dopiero po wejściu w życie kwestionowanej przez WSA w Warszawie zmiany treści art. 137 ust. 1 pkt 2 ugn w obecnym brzmieniu [nadanym art. 1 pkt 89 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. nr 141, poz. 1492)] (cz. III pkt 3.1-3.3 uzasadnienia wyroku P 38/11). Z tych właśnie przyczyn uważam za celowe sięgnięcie do wzorców przepisów intertemporalnych, skoro ustawodawca w ustawie z 1960 r. ich nie zawarł. Trafnie w doktrynie wskazuje się, że stwierdzenie, że PKP utraciły w dniu 8.12.1960 r. zarząd nieruchomościami, przyznany ex lege na podstawie rozporządzenia z 1926 r., gdyż „zarząd powstały ex lege nie może istnieć bez ważnej i obowiązującej podstawy prawnej jego powstania, „jest dowolne, a nawet arbitralne. Nie znajduje ono żadnej uzasadnionej podstawy prawnej, doktrynalnej bądź orzeczniczej". W żadnym przypadku nie jest tak, że skutki prawne wywołane przez ustawę „nikną" wskutek jej nowelizacji lub uchylenia. Gdyby tak było, to z chwilą wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, która uchyliła ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, powinno było wygasnąć prawo użytkowania wieczystego gruntów i własności budynków nabytych na podstawie art. 2 uzmuggw (M. Bednarek, *Komunalizacja*, s. 82).

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 21.3.2005 r., SK 24/04, OTK-A 2005/3/25, główną treścią tych przepisów jest przeniesienie – kontynuacja trwania stosunków prawnych, ukształtowanych na podstawie dotychczasowych praw rzeczowych. Jeśli już ustawodawca podejmuje decyzję polityczną, że potrzeba wygaśnięcia danego prawa rzeczowego istnieje, to zazwyczaj następnie dochodzi do określenia zasad i trybu wygaśnięcia (a więc czy następuje ono z mocy prawa, czy też w drodze decyzji administracyjnej, za wynagrodzeniem, itd.). Nie jest to zatem z reguły tylko przepis, mocą którego następuje wygaśnięcie danego prawa rzeczowego, lecz i przepisy mu towarzyszące. Trybunał podkreślił, że z natury praw rzeczowych wynika priorytet zasady kontynuacji. Wygaśnięcie prawa rzeczowego lub jego transformacja w inne prawo rzeczowe może nastąpić tylko na podstawie wyraźnie wyrażonej woli ustawodawcy, nie zaś w sposób dorozumiany. Dodatkowo nie jest „społecznie niesprawiedliwe" utrzymanie w mocy istniejących praw rzeczowych. Przeciwnie – takie rozwiązanie może zapewniać większą stabilność i pewność, czyli wartości, które w systemie prawa rzeczowego są szczególnie cenne.

Należy w tym miejscu przywołać także stanowisko 7 Sędziów Sądu Najwyższego, zaprezentowane w uzasadnieniu uchwały z 18.4.2007 r., III CZP 139/06, OSNC 2007/11/59, zgodnie z którym nawet w poprzednim ustroju na ogół nie przyjmowano wygaśnięcia praw rzeczowych bez wyraźnej normy prawnej, ale jedynie na podstawie domniemania, lub rozszerzającej wykładni. Powyższe uwagi odnoszące się do wygaszania przez ustawodawcę praw rzeczowych, moim zdaniem, mają w pełni zastosowanie do swoistego prawa, jakim jest prawo zarządu.

Prawo zarządu, następnie zarządu powierniczego i użytkowania, zarządu powierniczego, następnie zarządu, ustanowionego ex lege na rzecz przedsiębiorstwa państwowego PKP, nie było co prawda prawem rzeczowym w rozumieniu kodeksowym, ale swoistym prawem, odmiennym od znanych ustawodawstwu praw rzeczowych, w szczególności własności i ograniczonych praw rzeczowych; prawo zarządu i użytkowania podlegało wpisowi w dziale II księgi wieczystej, jako wpis ujawniający tego, kto jest uprawniony do wykonywania w imieniu własnym własności państwowej (postanowienie SN z 14.6.1963 r., I CR 336/63, OSNC 1964/11/223, z glosą S. Breyera OSP 1966/5/97). Skoro owo swoiste prawo podlegało wpisowi w dziale II księgi wieczystej, a do jego wygaszenia konieczne było wydanie decyzji administracyjnej (art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach – Dz.U. z 1969 r. nr 22, poz. 159 ze zm.; art. 41 ust. 3, nakazujący odpowiednio stosować ust. 1 i 2 art. 41 ugg w brzmieniu Dz.U. 1989 r. nr 14, poz. 74; zm. nr 29, poz. 254; z 1990 r. nr 14, poz. 90 i nr 34, poz. 198; jest bowiem rzeczą oczywistą, że ów zarząd ustanowiony ex lege na rzecz PKP nie był ustanowiony na okres oznaczony), to zarząd ów nie wygasł przed dniem 27 maja 1990 r., a w szczególności z dniem 8 grudnia 1960 r., w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach.

Moim zdaniem należy odrzucić tezę zaprezentowaną w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16, przypisującą ustawodawcy dorozumianą intencję wygaszenia prawa zarządu. Dla realizacji takich zamierzeń niezbędne by było nie tylko wyrażenie w przepisie jednoznacznej woli o wygaszeniu lub przekształceniu takiego prawa, ale także rozstrzygnięcie co do sposobu, zasad i trybu owego wygaszania lub przekształcania. Ustawodawca tego nie uczynił. Nie sposób opierać tezy o wygaśnięciu prawa zarządu na zamiarach prawodawcy, które nie zostały zwerbalizowane wprost w przepisach prawa, tym bardziej

mając na uwadze opisaną wyżej zasadę kontynuacji wynikającą z natury praw rzeczowych.

Do zaprezentowanego w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16 rezultatu nie prowadzi wykładnia językowa.

Wykładnia systemowa prowadzi do rezultatu przeciwnego przyjętemu w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16. Uregulowania zawarte w rozporządzeniu Prezydenta z 24 września 1926 r. w brzmieniu pierwotnym pozostawały spójne z rozporządzeniem Prezydenta z 17 marca 1927 r. o wydzieleniu z administracji państwowej przedsiębiorstw państwowych, przemysłowych, handlowych i górniczych oraz o ich komercjalizacji (Dz.U. nr 25, poz. 195, dalej rpp). Prawodawca stanowił, że: Państwowe przedsiębiorstwa przemysłowe, handlowe i górnicze mogą być w drodze rozporządzeń Rady Ministrów wydzielone z ogólnej administracji państwowej i uznane za przedsiębiorstwa posiadające samoistną osobowość prawną. Przedsiębiorstwa te będą zarządzane według zasad gospodarki handlowej (art. 1 rpp). Wydzielone przedsiębiorstwo państwowe będzie użytkować i zarządzać majątkiem nieruchomym, oddanym mu protokolarnie w imieniu Skarbu Państwa na podstawie inwentarza i szacunku, sporządzonego przez właściwe ministerstwo łącznie z Dyrekcją przedsiębiorstwa. Protokół oddania podpisuje imieniem Skarbu Państwa osoba upełnomocniona przez Ministra Skarbu. Majątkiem nieruchomym wydzielonego przedsiębiorstwa, władze tego przedsiębiorstwa zarządzać i użytkować będą w imieniu przedsiębiorstwa, ale na dobro Skarbu Państwa zgodnie z postanowieniami rozporządzenia niniejszego (art. 4 rpp). Wydzielone przedsiębiorstwa mogą nabywać majątek nieruchomy na własność Skarbu Państwa, zatrzymując go w swem użytkowaniu, oraz we własnem imieniu nabywać i zbywać majątek ruchomy tudzież zaciągać zobowiązania. Zbywania majątku nieruchomego oraz zaciąganie zobowiązań, obciążających majątek nieruchomy, może być dokonane tylko w granicach upoważnień ustawowych, uzyskanych przez Rząd na rzecz przedsiębiorstwa (art. 7 rpp). Zasady te przyjął następnie dekret z 3 stycznia 1947 r. o utworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. nr 8, poz. 42). Dopiero późniejszy rozwój polskiego systemu prawnego ewoluował w kierunku jednolitej własności państwowej (Z. Radwański, *W sprawie skutków prawnych nowelizacji art. 128 kc*, PiP 1990/4/54).

Zarząd powierniczy uległ przekształceniu w zarząd, wskutek skreślenia z dniem 3 sierpnia 1948 r. wyrazu „powierniczy" w art. 4, 6, 7, i 15 rozporządzenia (art. 1 pkt 19 w zw. z art. 4 dekretu z dnia 28 lipca 1948 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe (Dz.U. nr 36, poz. 255, dalej dekret z 1948 r.), stąd w jednolitym tekście rozporządzenia (Dz.U. z 1948 r., nr 43, poz. 312), mowa już tylko o zarządzie. Kluczowym argumentem przeciwko przyjęciu rezultatu wykładni,zaprezentowanej w uchwale I OPS 2/16 jest to, że w ówcześnie obowiązującym systemie prawa nadal obowiązywała instytucja zarządu. Ten zarząd odpowiadał następnie treści prawa zarządu i użytkowania, ustanawianemu na rzecz innych podmiotów w trybie dekretu z 1949 r. Skoro zatem w systemie prawa ustawodawca zachował instytucję zarządu, to zarząd powierniczy ustanowiony ex lege na podstawie rozporządzenia z 1926 r., przekształcony ex lege w zarząd (art. 1 pkt 19 w zw. z art. 4 dekretu z 1948 r.) nie mógł wygasnąć wraz z wejściem w życie ustawy z 1960 r. Zarząd ten nadal istniał, a jego treść odpowiadała zarządowi ustanowionemu na podstawie dekretu z 1949 r.

W doktrynie trafnie wskazuje się, że pod rządem dekretu z 1949 r. używano terminu „zarząd i użytkowanie"; w ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (t.j. z 1961 r. Dz.U. nr 18, poz. 94) i ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. nr 32, poz. 159, dalej ustawa z 1961 r.) posługiwano się wyłącznie terminem „użytkowanie" (np. art. 3 ustawy z 1961 r.); od dnia wejścia w życie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zaczęto używać terminu „zarząd". W każdej z tych regulacji chodziło o określenie pozycji prawnej jednostek państwowych, w tym państwowych osób prawnych względem mienia państwowego znajdującego się w ich dyspozycji. Terminy te były przeznaczone tylko dla oznaczania tych składników majątkowych, które ustawodawca uznawał za mienie własne państwowych osób prawnych.

Uchwalając ustawę z 1961 r., ustawodawca wskazał, że „Tereny stanowiące własność Państwa, będące do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy w użytkowaniu lub zarządzie jednostek państwowych, przechodzą w użytkowanie tych jednostek" (art. 38 ustawy z 1961 r.). Uchylając ustawę z 1961 r., ustawodawca postanowił, że „Grunty państwowe będące w dniu wejścia w życie ustawy w użytkowaniu państwowych jednostek organizacyjnych przechodzą w zarząd tych jednostek (art. 87 ugg w brzmieniu pierwotnym; odpowiednio – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13.3.2008 r., I SA/Wa 1777/07, Lex 511496). Wszystkie te argumenty wskazują, że w żaden sposób ustawodawca powojenny nie dążył do wyzucia PKP bądź jej poprzedników prawnych z prawa zarządu, ustanowionego przed wojną ex lege (M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, INPr PAN, Wyd. Naukowe SCHOLAR 1994, dalej M. Bednarek, *Przemiany*, s. 110; M. Bednarek, *Komunalizacja*, s. 77-89).

Technika, jaką posłużył się ustawodawca w art. 46 ustawy z 2 grudnia 1960 r. o kolejach (Dz.U. nr 54, poz. 311, dalej ustawa z 1960 r.), „1. Tracą moc:", wymieniając w 12 punktach: 7 ustaw z różnych okresów ich uchwalenia – począwszy od ustawy z dnia 19 maja 1874 r. o zakładaniu ksiąg kolejowych, o skutku praw hipotecznych ustanowionych na kolei żelaznej i o hipotecznym zabezpieczeniu praw zastawu, służących właścicielowi obligacji kolejowych z prawem pierwszeństwa (L. 70 austr. Dz.U. P. i Dz.U. z 1927 r. nr 35, poz. 304; punkty 1, 2, 3, 6, 7, 10, 11); poszczególne przepisy 4 ustaw (punkty 4, 8, 9, 12) i jedno rozporządzenie – z 1926 r. w brzmieniu Dz.U. z 1948 r. nr 43, poz. 312 i z 1951 r. nr 14, poz. 108; punkt 5), oraz wskazanie w ust. „2. Do czasu wejścia w życie ustawy określonej w art. 18 oraz wydania przepisów przewidzianych w niniejszej ustawie pozostają w mocy dotychczasowe przepisy", w żaden sposób nie przemawiają, by wolą ustawodawcy było wygaszenie zarządu przysługującego przedsiębiorstwu państwowemu Polskie

Koleje Państwowe, skoro nadal w systemie prawnym zarząd funkcjonował i był powszechnie stosowanym swoistym prawem, na podstawie którego państwowe jednostki organizacyjne, a nade wszystko przedsiębiorstwa państwowe, władały nieruchomościami. Nadal w systemie prawnym istniały przepisy, które pozwalały przedsiębiorstwom państwowym na zachowanie prawa własności nieruchomości uprzednio nabytych (PKP mogło je nabyć na podstawie art. 6 ust. 1 rozporządzenia z 1926 r.), a nawet nabycia (w szczególności art. 3 ust. 1 in fine dekretu z 1949 r. - „...na własność bądź w zarząd i użytkowanie"). Mimo uchylenia ustawy z dnia 27 kwietnia 1931 r. o oddaniu „Francusko-Polskiemu Towarzystwu Kolejowemu", Spółce Akcyjnej w Paryżu, kolei Herby Nowe-Gdynia z odnogą Siemkowice-Częstochowa do eksploatacji oraz o udzieleniu poręki państwowej (Dz.U. z 1931 r. nr 40, poz. 350 i z 1939 r. nr 33, poz. 212; art. 46 ust. 1 pkt 6 ustawy z 1960 r.), na konieczność respektowania jej skutków wskazał Trybunał Konstytucyjny w części II pkt 3 uzasadnienia postanowienia z 24 maja 2010 r., P 13/09 (OTK-A 2010 poz. 44).

Pogląd, że „nie było intencją ustawodawczą utrzymanie tego prawa", uchwała I OPS 2/16 uzasadniła nad wyraz lapidarnie: „uznając koncepcję racjonalnego ustawodawcy", w żaden sposób nie precyzując, w oparciu o jaką koncepcję i na podstawie jakich faktów założenie o racjonalności prawodawcy pozwoliło na dekodowanie normy prawnej o najdalej idących skutkach w sferze swoistego prawa do nieruchomości. Na wygaśnięcia prawa zarządu do nieruchomości, przysługującego ppPKP nie wskazywał przed podjęciem uchwały I OPS 2/16 Naczelny Sąd Administracyjny w żadnym z blisko 90 wyroków ani nie wskazywała doktryna.

W doktrynie trafnie wskazuje się, że pojęcie „prawodawca racjonalny" denotuje typ idealny prawodawcy scharakteryzowany przez założenia określonej teorii modelowej. Założenia te polegają na przyjęciu (przez podmiot zewnętrzny w stosunku do prawodawcy), że prawodawca kieruje się w specjalny sposób swą wiedzą i ocenami (wyznaczającymi pewne wartości). Wśród tych założeń szczególnie istotne są założenia wyznaczające wiedzę prawniczą prawodawcy (założenia racjonalności jurydycznej; M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wolters Kluwer 2017, s. 259-266, uw. 537-549). Nie sposób przyjąć, by racjonalny prawodawca, uchylając w dwunastu punktach 8 aktów o randze ustawowej i wybrane przepisy 4 innych ustaw, dążył do tego, by jedno z podstawowych dla funkcjonowania gospodarki i dla obronności przedsiębiorstw państwowych zostało wyzute z prawa zarządu do wielkiej liczby nieruchomości, tak by stało się użytkownikiem gruntu bez tytułu prawnego (wyrok NSA z 27.2.1998 r., I SA 1857/97, Lex 44636). Nie sposób wskazać żadnych racjonalnych powodów przemawiających za pozbawieniem w 1960 r. ppPKP prawa zarządu i nie ma żadnych argumentów przemawiających za tym, by pozbawienie tego prawa miałoby być elementem racjonalnej polityki państwa w ówczesnych warunkach społeczno-gospodarczych. Gdyby racjonalny prawodawca pragnął wygasić prawo zarządu ppPKP do nieruchomości powierzonych ex lege ppPKP, mimo że instytucja zarządu stosowana była w latach 1949-1961 powszechnie, a następnie ulegała ex lege przekształceniu w użytkowanie, a kolejno w zarząd, to wyraźnie w ustawie z 1960 r. by to wyraził. Tym samym zarząd, w rozumieniu przepisów prawno-administracyjnych, miał dla swego powstania podstawę i podstawa ta istniała w systemie prawnym przez cały okres trwania zarządu. Kolejne ustawy wypełniały instytucję zarządu właściwą treścią normatywną. Temu celowi służyło skreślenie w art. 4, 6, 7 i 15 rozporządzenia z 1926 r. wyrazu „powierniczy" przepisem art. 1 pkt 19 dekretu z 1948 r. – od dnia 3 sierpnia 1948 r. dysponowało prawem zarządu o treści normatywnej, powszechnie obowiązującej w systemie prawa, a ustawa z 1960 r. ani jakikolwiek inny przepis ustawowy prawa tego nie wygasiła.

Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem prawa i zawsze opowiadał się za taką wykładnią, która wskazywała, że brakuje podstaw do tego, ażeby przepisy nacjonalizacyjne, które wprowadziły rewolucyjne ograniczenia prawa własności, wyjaśniać jeszcze głębiej w kierunku ograniczenia prawa, i to w drodze wykładni rozszerzającej, wbrew brzmieniu przepisu (wyrok SN z 8.5.1992 r., III ARN 23/92, OSP 1993/3/47; przykładowo – uchwała 7 Sędziów NSA z 5.6.2006 r., I OPS 2/06, ONSA-iWSA 2006/5/123; wyrok NSA z 2.9.2008 r., I OSK 1116/07, Lex 498316). Pogląd ten, wygłoszony na tle dekretu o reformie rolnej, ma charakter uniwersalny i jako uniwersalna dyrektywa interpretacyjna znajduje zastosowanie także w kontrolowanej sprawie.

Brak potwierdzenia w rozdziale 2 ustawy z 1960 r. przysługiwania szczególnego prawa zarządu ppPKP, przyznając temu przedsiębiorstwu uprawnienia do budowy, utrzymania i eksploatacji kolei użytku publicznego (art. 7 ustawy z 1960 r.), nie wskazuje na wygaśnięcie zarządu ustanowionego na rzecz ppPKP ex lege rozporządzeniem z 1926 r. W istocie stanowi to nawiązanie do art. 4 rozporządzenia z 1926 r. w brzmieniu jednolitego tekstu Dz.U. z 1930 r. nr 89, poz. 705, co do eksploatacji wszystkich linii kolejowych. Stanowiąc, że przedsiębiorstwo PKP posiada osobowość prawną i prowadzone jest w ramach narodowych planów gospodarczych (art. 8 ustawy z 1960 r.), ustawodawca zachował prawa – w tym prawo zarządu nieruchomości nadal przysługujące przedsiębiorstwu PKP na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów odrębnych – by mogło ono prowadzić swą dotychczasową działalność (z wyłączeniami określonymi w art. 1 ust. 2 ustawy z 1960 r.) i nadal ją rozwijać – w ramach narodowych planów gospodarczych, w ramach majątku dotychczas oddanego przedsiębiorstwu PKP. Zasady nabywania wyłącznie nowych nieruchomości przez ppPKP (np. dla budowy nowych linii kolejowych) określały począwszy od dnia 4 maja 1949 r. (art. 44 dekretu z 1949 r.) przepisy tego dekretu, a po ich uchyleniu obowiązujące do dnia 31 lipca 1985 r. przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1949 r. w sprawie przekazywania nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. nr 47, poz. 354). Brakuje podstaw prawnych dla uznania, że dnia 8 grudnia 1960 r. wygasł zarząd nieruchomościami przysługujący dotychczas przedsiębiorstwu PKP; brakuje także podstaw prawnych do uznania, że miało ono obowiązek uzyskania na nowo zarządu i użytkowania gruntu, występując ze stosownymi wnioskami, dla uzyskania dowodu powstania

nowego prawa zarządu wielu nadal należących do majątku przedsiębiorstwa nieruchomości w postaci protokołów zdawczo-odbiorczych. Brakuje w systemie prawa normy prawnej, nakładającej na ppPKP taki obowiązek. Brakuje także ratio legis dla takiej normy - nakładającej niezwykle uciążliwe i kosztowne obowiązki zarówno na ppPKP (reprezentowane przez naczelny organ administracji państwowej Ministra Komunikacji - art. 12 i 16 ust. 1 ustawy z 1960 r.), jak i na właściwe organy administracji państwowej.

Także wykładnia funkcjonalna oraz historyczna nie prowadzą do rezultatu przyjętego w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16.

Mając na uwadze pogląd prawny, wyrażony w uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16 o uzyskaniu przez przedsiębiorstwo państwowe Polskie Koleje Państwowe zarządu powierniczego ex lege, który następnie uległ przekształceniu w zarząd (uzasadnienie uchwały I OPS 2/16, ONSAiWSA 2017/4/59 s. 75) oraz wskazane w wyroku I OSK 583/05 i w „odmiennym nurcie orzecznictwa", jestem przekonany, że zarząd powierniczy dla przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe – przykładowo – w sprawie I OSK 2148/15 dotyczył ściśle określonych nieruchomości, precyzyjnie opisanych w § 3 aktu notarialnego z 28 września 1931 r. N repertorium 1506. Nieruchomości te miały urządzone księgi hipoteczne, dla założenia których nieodzowne były precyzyjne mapy. Zgodnie z doświadczeniem życiowym trudno sobie wyobrazić bardziej jednoznaczne oznaczenie każdej w przedmiotowych nieruchomości, mając na uwadze powszechnie znany profesjonalizm ówczesnych notariuszów, sędziów i urzędników Wydziałów Hipotecznych, funkcjonariuszów Prokuratorii Generalnej. Za pewnością przedmiotu postępowania, spełniającej wszelkie wymogi stawiane przez skład 7 Sędziów SN w uchwale z 23.9.1993 r., III CZP 81/93, OSNC 1994/2/27 przemawia w szczególności: treść księgi wieczystej, prowadzonej dla przedmiotowej nieruchomości; zaświadczenie Sądu wieczystoksięgowego z 25 czerwca 2004 r. L.dz. 3170/04; wypis z rejestru gruntów z 20 września 2007 r.; jednoznaczny protokół ustalenia granic gruntów stacji PKP Łódź Fabryczna z 21 września 1982 r., sporządzony przez geodetę uprawnionego Andrzeja Belkę (k. 55, 60-56, 94 akt administracyjnych załączonych do akt I SA/Wa 115/14). Zgodnie z doświadczeniem życiowym należy zwrócić uwagę, że praktyka wydawania decyzji administracyjnych po II wojnie światowej skutkowała wydawaniem decyzji znacznie mniej starannych niż akty notarialne (art. 106 § 4 ppsa). Przykładowo należy wskazać, że w decyzji z dnia 23 marca 1967 r., którą na podstawie art. 2, 4 i 10 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach przekazano w użytkowanie Instytutowi… nieruchomość położoną w W… „o powierzchni około 3.200 m²" (uzasadnienie wyroku NSA z 10.2.2010 r., I OSK 786/09, Lex 595534, cbosa), ówczesne organy nie spełniały wymogu precyzyjnego określenia powierzchni nieruchomości, w przeciwieństwie do notariuszy sporządzających akty notarialne. Wad takich nie dopuszczano przy wpisach do przedwojennych ksiąg hipotecznych. Jest rzeczą oczywistą, że wpisy w księgach wieczystych zawierają wszystkie szczegółowe cechy geodezyjne i ewidencyjne konkretnych nieruchomości.

W powojennym orzecznictwie Sąd Najwyższy odwoływał się do powierniczego zarządu, wskazując, że użytkowanie przez Skarb Państwa nieruchomości przedsiębiorstwa, przekazanej mu w „powierniczy zarząd", jest z samej istoty prawem na rzeczy cudzej w rozumieniu art. 130 pr. rz. i art. 578 Kod. Nap. (orz. SN z 29.9.1948, Wa.C 160/48, ZbO 1949/2-3/43, akceptowane przez S. Breyera w: S. Breyer, J. Ignatowicz, K. Lipiński, M. Piekarski, J. Pietrzykowski, W. Święcicki, *Prawo cywilne z orzecznictwem, literaturą i przepisami związkowymi*, t. II W. Pr. 1958 s. 215 uw. 11). W doktrynie jednoznacznie wskazuje się, że zarząd powierniczy może powstać w drodze ustawy, w drodze decyzji administracyjnej i w trybie przewidzianym w przepisach prawa cywilnego. Tym samym pogląd Komisji, powołującej uzasadnienie wyroku NSA z 15.10.2007 r., I OSK 1456/06, że „prawnorzeczowy tytuł PKP do przedmiotowej nieruchomości nie wynika z mających charakter ogólny aktów normatywnych, dotyczących przedsiębiorstwa państwowego PKP" i uzasadnienie wyroku NSA z 16.1.2008 r., I OSK 1947/06, że „Tytuł do zarządu nieruchomością Skarbu Państwa nie wynika z mających ogólny charakter aktów normatywnych dotyczących przedsiębiorstwa PKP… niewskazanie przez PKP tytułu prawnorzeczowego do przedmiotowego gruntu sprawia, iż grunt ten objęty jest przesłanką określoną w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy komunalizacyjnej z 10 maja 1990 r. i w konsekwencji podlega komunalizacji z mocy prawa" (s. 4 decyzji z 15 listopada 2013 r.), błędnie aprobowany zaskarżonym wyrokiem I SA/Wa 115/14, pomija wyżej przedstawione regulacje norm ustawowych (na co trafnie wskazuje ta część uzasadnienia uchwały I OPS 2/16 i jednoznaczne wpisy w księgach hipotecznych).

Innym przykładem zarządu powierniczego wynikającego z ustawy jest powołanie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 3 *Prawo rzeczowe*, s.172-175 nb 209, 211-214).

W uzasadnieniu uchwały I OPS 2/16 wskazano, że „pojęcie «przynależności mienia» («mienie należące») jest pojęciem normatywnym. O przynależności bowiem mienia do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego decydowała treść art. 6 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, który stanowił, że terenowe organy administracji państwowej zarządzały gruntami, które nie zostały oddane w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie wieczyste. Z przepisu tego wynikało, że nieruchomości, które nie zostały przez terenowy organ administracji państwowej rozdysponowane w sposób tam określony, »należały» do tego organu niezależnie od tego, jaki podmiot faktycznie władał danym mieniem. Sformułowanie ustawowe «należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego» oznacza przynależność mienia państwowego do tych podmiotów (organów) w sensie prawnym (posiadanie określonego tytułu prawnego), a nie tylko w sensie faktycznym".

Skład powiększony uchylił się od rozważań o charakterze ogólnym na skutek nietrafnego przyjęcia, że nie dotyczą istoty zawisłej sprawy (ONSAiWSA 2017/4/59, s. 76), gdy tymczasem konieczne było

dokonanie rozważań o charakterze ogólnym, gdyż zagadnienie rozumienia pojęcia „należące do" oraz braku normatywnych podstaw do przyjęcia zasady jedności mienia państwowego przed dniem 1 stycznia 1965 r. oraz ewolucji rozumienia tej zasady do dnia 1 lutego 1989 r., a nade wszystko sposobów wyjścia ze skutków obowiązywania tej zasady do dnia 5 grudnia 1990 r., ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia kontrolowanej sprawy.

Konieczna jest dodatkowa wykładnia przepisów wskazanych we wniosku. Rezultaty przeprowadzonej dotychczas wykładni wskazanych przepisów prawa budzą poważne wątpliwości doktryny (M. Bednarek, *Komunalizacja*, s. 78-89). Mimo pogłębionego uzasadnienia uchwały I OPS 5/17 rezultaty wykładni zaprezentowanej w uzasadnieniu tej uchwały nie są przekonujące. W szczególności to, że „uchwalona w dniu 27 sierpnia 1989 r. ustawa o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe" (Dz.U. nr 26, poz. 138 ze zm.), zmieniająca m.in. ustawę z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach, nie zawierała żadnych postanowień w zakresie ewentualnego przyznania PKP zarządu gruntami", wynika jedynie z tego, że racjonalny ustawodawca nie uważał, iż pod dniu 8 grudnia 1960 r. zarząd nieruchomościami kolejowymi, przysługujący przedsiębiorstwu państwowemu Polskie Koleje Państwowe, nabyty ex lege na podstawie rozporządzenia z 1926 r. wygasł. Aż do dnia 27 lutego 2017 r. nie uważało tak orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego ani Sądu Najwyższego. Do dziś nie uważa tak doktryna. Powołanie się na któreś z konkurencyjnych stanowisk w orzecznictwie czy literaturze nie stanowi dostatecznego argumentu interpretacyjnego, lecz wymaga przeprowadzenia procesu interpretacyjnego „od początku", oczywiście z uwzględnieniem konkurujących stanowisk jako wskazujących możliwe alternatywy interpretacyjne (M. Zieliński – op. cit., s. 262, nb 544; s. 265-266, nb 549).

W uchwale I OPS 2/16 nie wskazano, w jaki sposób skład poszerzony ustalił znaczenie normatywne pojęcia „mienie narodowe należące do". Wydaje się, że w sposób milczący aprobował uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 1992 r., W 13/91 Dz.U. z 1992 r. nr 97, poz. 486; sprost. błędu Dz.U. z 1993 r. nr 12, poz. 59). W doktrynie trafnie wskazuje się, że to sformułowanie „mienie narodowe należące do" decyduje o zakresie przedmiotowym komunalizacji. Znaczenie jurydyczne tego zwrotu jest wielce wątpliwe, zwłaszcza z uwagi na ułomny język ustawy, który choć odwołuje się do mienia (w dotychczasowej tradycji uwłaszczeniowej ustawodawca sięgał do terminologii cywilistycznej), posługuje się konwencją językową wywodzącą się od poprzedniego prawodawcy (np. używa pojęcia „mienie ogólnonarodowe" zamiast „mienie Skarbu Państwa"); używa zwrotów właściwych dla języka potocznego. Celem ustawodawcy było stworzenie podstawy prawnej do „podstawienia" gminy i jej organów w miejsce rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej (na co wskazuje art. 9 pwust; M. Bednarek, *Przemiany*, s. 144-145, uw. 3; M. Bednarek, *Komunalizacja*, s. 137-138).

W doktrynie podnosi się, że uchwała W 13/91 nie przyczyniła się w sposób przekonujący do wyjaśnienia usprawiedliwionych wątpliwości (krytyczna glosa A. Kleina, PiP 1993/4/100-101; omyłkowo przywołano „W 13/92"). W opinii Trybunału to, że jakiś składnik mienia państwowego, w szczególności nieruchomość gruntowa, znajdował się w zarządzie przedsiębiorstwa państwowego, nie wyłącza możliwości jednoczesnego potraktowania tego składnika jako „należącego do" terenowego organu administracji. Przyczyną tego stanu rzeczy jest – według Trybunału – fakt, że organy administracji terenowej wykonywały uprawnienia władcze w stosunku do tego składnika (gruntu). Pogląd zaprezentowany w uchwale W 13/91 potwierdza jedynie wyrażoną w ustawie o gospodarce gruntami (w dawnym brzmieniu) zasadę, że gospodarka gruntami państwowymi należała do właściwych terenowych organów administracji, które były m.in. uprawnione do przekazywania gruntów w zarząd jednostkom państwowym. Trybunał nie udzielił odpowiedzi na postawione mu pytanie. Raz podnosząc uprawnienia cywilnoprawne, raz administracyjnoprawne, uciekł od problemu. W rezultacie nie doszło do jednoznacznej wykładni zwrotu „mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do". Trybunał Konstytucyjny nie rozproszył wątpliwości co do zakresu i skutków prawnych komunalizacji. Powszechnie obowiązująca wykładnia dokonana ustalona przez Trybunał Konstytucyjny (według przepisów obowiązujących w dacie podjęcia uchwały) wymagała dalszej, koniecznej wykładni (M. Bednarek, *Przemiany*, s. 145-146).

Uważam, że w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia kontrolowanej sprawy uchwała W 13/91 pozwala w sposób wystarczający na ustalenie normatywnej treści pojęcia „mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do", użyte w art. 5 ust. 1 in princ. i ust. 2 pwust. W uzasadnieniu uchwały W 13/91 Trybunał wskazał w szczególności, że (zastępując w cytacie pełne nazwy ustaw skrótowcami) „…w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. [pwust], w skład mienia państwowych osób prawnych (w tym przedsiębiorstw państwowych) mogły wchodzić: a) grunty i ich części składowe, w stosunku do których do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny wykonywały one zgodnie z art. 128 § 2 k.c. sprzed nowelizacji i art. 38 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1989 r. nr 14, poz. 74 z późn. zm.) zarząd i uprawnienia płynące z własności państwowej korzystały z zarządzanej nieruchomości zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki, mogły zgodnie z przepisami szczególnymi dokonywać zmian dotychczasowej zabudowy oraz wznosić inne budowle (art. 38 ust. 3 [uggw]); grunty te wraz z ich częściami składowymi nadal pozostawały po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny w zarządzie państwowych osób prawnych (w tym przedsiębiorstw państwowych); b) nieruchomości nabyte przez państwowe osoby prawne (w tym przedsiębiorstwa państwowe) po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny; nieruchomości te stanowiły własność państwowych osób prawnych); c) własność pozostałych składników rzeczowych mienia państwowych osób prawnych (w tym przedsiębiorstw państwowych).

O wszystkich wymienionych wyżej pod a), b) i c) składnikach mienia można powiedzieć, że „należały one do" państwowych osób prawnych (w tym przedsiębiorstw państwo-

wych). Należenie to pokrywało się z pojęciem „dominium". Trzeba jednak pamiętać, że przedsiębiorstwa państwowe w znaczeniu przedmiotowym „należały" w określonym sensie do państwa, które wykonywało ustawowo oznaczone uprawnienia względem nich za pośrednictwem organów państwowych zwanych organami założycielskimi. Były nimi zarówno organy administracji centralnej, jak i terenowej. Z punktu widzenia tych organów można mówić, że przedsiębiorstwa przez nie założone i im w określony przez ustawę sposób podporządkowane „należały" również do nich. Uprawnieniami tymi są m.in. utworzenie państwowego przedsiębiorstwa, wyposażenie go w potrzebne do jego działalności mienie, łączenie, podział i likwidacja przedsiębiorstwa państwowego, w czasie likwidacji zadysponowanie jego składnikami, zawarcie umowy o zarządzaniu przedsiębiorstwem, nadzór nad przedsiębiorstwami, wszczęcie postępowania naprawczego, postawienie go w stan upadłości. Są to uprawnienia wymienione w ustawie z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 80 z późn. zm). Nie są to, oczywiście, wszystkie uprawnienia przysługujące organom państwowym względem przedsiębiorstw państwowych. Obecnie dalsze uprawnienia wynikają na przykład z ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. nr 51, poz. 298 z późn. zm.).

Wreszcie należy również mieć na względzie uprawnienia typu władczego, jakie w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. [pwust] przysługiwało państwu jako właścicielowi gruntów, które pozostawały w zarządzie przedsiębiorstw państwowych. Uprawnienia te wykonywane były przez terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego, na terenie działania których grunty te znajdowały się. Uprawnienia te wymienione zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w zarząd oraz użytkowanie nieruchomości państwowych, przekazywania tych nieruchomości między państwowymi jednostkami organizacyjnymi i dokonywania rozliczeń z tego tytułu (Dz.U. nr 47, poz. 240 i z 1988 r. nr 33, poz. 244). Uprawnienia te przytacza w uzasadnieniu swego wniosku Prezes NSA. Z punktu widzenia tych organów i wykonywanych przez nie uprawnień względem gruntów, będących w zarządzie przedsiębiorstw państwowych można mówić o „należeniu" tych gruntów do wymienionych organów. Jednakże to „należenie" ze względu na jednocześnie istniejące uprawnienia przysługujące względem tych gruntów przedsiębiorstwom państwowym, na podstawie wykonywanego przez nie zarządu, było inne niż „należenie" mienia do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, o których mówi przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 [pwust].

W konkluzji trzeba stwierdzić, że zwroty „należeć do", „należące do" używane w przepisach prawnych nie są jednoznaczne, mają różną treść, która zależy od kontekstu prawnego. Nawet w jednym artykule, takim jak poddany wykładni art. 5, inaczej kształtuje się to należenie w zależności od podmiotu i przedmiotu. Ten sam przedmiot może „należeć" do różnych podmiotów w różny sposób w zależności od przysługującego każdemu z tych podmiotów zakresu uprawnień. Co więcej, do danego podmiotu mogą „należeć" tej samej kategorii przedmioty, ale to „należenie" może być różne w stosunku do poszczególnych przedmiotów (w jednych wypadkach zarząd, w innych własność). Tak również rzecz może przedstawiać się, gdy chodzi o grunty wchodzące w skład mienia przedsiębiorstwa".

W wyniku niedoskonałości legislacyjnej doszło do użycia przez ustawodawcę zwrotu „należące do" w dwóch różnych znaczeniach, co utrudnia uzyskanie jednoznacznego rezultatu wykładni. Jednakże Trybunał nie odmówił podjęcia uchwały, lecz ją podjął, dając sądom i organom narzędzie do właściwej wykładni prawa. W świetle tezy 1 uchwały W 13/91 i jej uzasadnienia należy przyjąć, że „przedsiębiorstwa państwowe w znaczeniu przedmiotowym «należały» w określonym sensie do państwa, które wykonywało ustawowo oznaczone uprawnienia względem nich za pośrednictwem organów państwowych zwanych organami założycielskimi. Były nimi zarówno organy administracji centralnej, jak i terenowej. Z punktu widzenia tych organów można mówić, że przedsiębiorstwa przez nie założone i im w określony przez ustawę sposób podporządkowane «należały» również do nich". Nie może zatem mienie państwowe należące do przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, założonego w trybie ustawowym, nad którym zwierzchni nadzór ustawodawca powierzył Ministrowi Komunikacji (art. 7 i 9 rozporządzenia z 1926 r. w brzmieniu pierwotnym) i nad którym to przedsiębiorstwem nadzór kolejno sprawowali właściwi Ministrowie (w szczególności Minister Komunikacji – art. 12 i art. 16 ust. 1 ustawy z 1960 r.), będąc po wojnie organami założycielskimi tego przedsiębiorstwa, które to przedsiębiorstwa były właściwym ministrom podporządkowane (T. Rabska – op. cit., s. 105, 107), i wykonując ustawowo określone wobec tego przedsiębiorstwa uprawnienia w imieniu państwa, by w rozumieniu art. 5 ust. 1 i ust. 2 pwust, mogło to mienie w znaczeniu normatywnym „należeć do" rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego (ust. 1) bądź do rad narodowych miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich (ust. 2 pkt 1 pwust). W sposób prawidłowy odczytał tę normę Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z: 24.5.1995 r., I SA 2449/93; 4.3.1996 r., I SA 1966/94 i WSA w Warszawie w wyroku z 25.1.2007 r., I SA/Wa 2043/06, dotyczących przedsiębiorstwa Poczta Polska, Telegraf i Telefon. Brakuje jakichkolwiek argumentów normatywnych, mogących prowadzić do odmiennego rezultatu w przypadku PKP S.A. bądź jej poprzedników prawnych.

Błędne jest żądanie wykazania dokumentu potwierdzającego prawo zarządu nieruchomością, w oparciu o art. 38 ust. 2 ugg, w brzmieniu obowiązującym w dniu 27 maja 1990 r. (Dz.U. z 1989 nr 14, poz. 74; zm. z 1989 nr 29, poz. 154; z 1990 r. nr 14, poz. 90; 1990 nr 34, poz. 198), w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo PKP dysponowało prawem zarządu przedmiotową nieruchomością na podstawie art. 1, 2, 4, 6 i 7 rozporządzenia z 1926 r. (Dz.U. z 1930 r. nr 89, poz. 705), które nie wygasło aż do dnia 27 maja 1990 r.

Tym samym to wyżej wskazana, jednoznaczna regulacja ustawo-

wa, w powiązaniu z treścią wpisów w księgach wieczystych, aktem notarialnym z 28 września 1931 r. N repert. 1506, zaświadczeniem z 25 czerwca 2004 r. L.dz. 3170/04 Sądu Rejonowego dla Łodzi-Śródmieścia w Łodzi XVI Wydziału Ksiąg Wieczystych, wskazuje na istnienie po stronie PKP S.A. i jej poprzedników prawnych prawa zarządu działki nr 283/19 (obecnie działki nr: 283/20 i 283/21) w okresie od 28 września 1931 r. do dnia 27 maja 1990 r. (art. 40 pwust).

Na konieczność uwzględnienia stanu prawnego, istniejącego w całym okresie funkcjonowania na tej działce linii kolejowej – począwszy od podjęcia działań prawnych dla pozyskania owej nieruchomości dla budowy linii kolejowej – wskazał Trybunał Konstytucyjny w części II pkt 3 uzasadnienia postanowienia z 24 maja 2010 r., P 13/09 (OTK-A 2010 poz. 44). Trybunał wskazał na istnienie sytuacji, w której wnioskodawcy domagający się odszkodowania, nie byli dotychczasowymi właścicielami gruntu w rozumieniu art. 37a ust. 7 zd. 1 ukPKP, skoro nieruchomość w sprawie II SA/Gd 504/08 należała już uprzednio do Skarbu Państwa ex lege.

Żaden przepis prawa, który wszedł w życie w Polsce od 1944 r., nie doprowadził do wywłaszczenia przedsiębiorstw państwowych z ich majątku. Do dnia 1 lutego 1989 r. obowiązywała w Polsce zasada jednolitego funduszu własności państwowej (uchwała 7 Sędziów SN z 16.10.1961 r., I CO 20/61, OSNC 1962/2/41), lecz wprowadzono tę zasadę w drodze wykładni prawa. W doktrynie trafnie wskazuje się, że regulacja prawna własności państwowej była w okresie powojennym od początku skomplikowana. Zanim skrystalizowała się zasada tzw. jednolitego funduszu własności państwowej, toczono spory o to, kto jest podmiotem własności mienia zarządzanego przez przedsiębiorstwo państwowe: samo przedsiębiorstwo czy Skarb Państwa. Spór przesądził [dopiero z dniem 1 stycznia 1965 r.] art. 128 § 1 kc, stanowiący, że własność państwowa przysługuje niepodzielnie państwu, natomiast państwowe osoby prawne wykonują tylko – względem zarządzanych przez nie części mienia państwowego – uprawnienia wynikające z własności państwowej (§ 2). Zasada jednolitego funduszu własności państwowej przetrwała do dnia 1 lutego 1989 r. (G. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki, *Kodeks cywilny. Komentarz. Własność i inne prawa rzeczowe*, Wolters Kluwer 2016 s. 36-37, uw. 4).

Krytyczny stosunek do zasady jednolitego funduszu własności państwowej mógł się stać przedmiotem wypowiedzi nauki i orzecznictwa dopiero po 1980 r. (S. Włodyka, *Założenia regulacji prawnej mienia ogólnonarodowego*, PiP 1987/10/60, który trafnie uznał, że art. 8 (12) Konstytucji PRL w ogóle nie regulował zagadnienia uprawnień majątkowych do składników mienia państwowego; zasada wyrażona w art. 128 kc w brzmieniu pierwotnym nigdy nie miała swego odpowiednika w ustawie zasadniczej; M. Bednarek, *Przemiany*, s. 105-106, uw. 1 i 2, przypis 2; T. Dybowski, W*łasność Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych w świetle nowego art. 128 k.c.*, PiP 1990/4/ 33). Tym samym aż do dnia 1 stycznia 1965 r. (art. I i LXV ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny Dz.U. nr 16, poz. 94), w polskim systemie prawnym nie obowiązywała żadna ustawa wprowadzająca zasadę jednolitego funduszu własności państwowej.

W doktrynie trafnie wskazuje się, że wypracowywany stopniowo, wokół ustawy nacjonalizującej przemysł, schemat zarządzania własnością państwową stał się w kolejnych dekadach stosunków ustrojowych z udziałem przedsiębiorstw pod rządami tych przepisów pozornie niedotyczących wykonywania prawa własności, uformowała się praktyka zastępowania tradycyjnych rozwiązań prawa cywilnego i gospodarczego mechanizmami administracyjno-politycznymi (H. Izdebski, *Historia administracji*, Liber 1996, s. 269-279, 287-289; tenże - Liber 2001, s. 205, 214-215; A. Machnikowska, P*rawo własności w Polsce w latach 1944-1981. Studium historycznoprawne*, Wyd. Uniw. Gdańskiego 2010, s. 253). Zbudowano skomplikowaną strukturę prawno-organizacyjną obejmującą wszystkie państwowe jednostki gospodarcze. W jej skład weszły przedsiębiorstwa koordynujące, zjednoczenia i centralne zarządy (A. Chełmoński, *Założenia wstępne struktury przedsiębiorstw państwowych*, PiP 1950/7/32; A. Machnikowska – op. cit., s. 254). Poza tą strukturą przez cały okres powojenny pozostało PKP i Polska Poczta, Telegraf i Telefon (H. Izdebski, Historia administracji, Liber 2001, s. 205). Po II wojnie światowej PKP traktowane były bardziej jako składnik państwowej administracji gospodarczej niż jako przedsiębiorstwo. Pod rządem ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o kolejach (Dz.U. nr 54 poz. 311 ze zm.) Minister Komunikacji był w istocie dyrektorem PKP (art. 12, 16 ust. 1).

Dopiero nowelizacja art. 128 kc, obowiązująca od 1 lutego 1989 r. dopuściła możliwość nabywania przez przedsiębiorstwa państwowe mienia na własność tych jednostek w drodze czynności cywilnoprawnych. Późniejsze regulacje prawne (art. 2 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – Dz.U. nr 79, poz. 464 ze zm., dalej uzugg) doprowadziły do uwłaszczenia państwowych osób prawnych gruntami będącymi w dniu 5 grudnia 1990 r. w ich zarządzie. Dotyczyło to więc i państwowych przedsiębiorstw spełniających te wymogi.

Istotne obecnie wydaje się właściwe rozumienie obowiązywania konstrukcji jednolitego funduszu własności państwowej. W czasie obowiązywania konstrukcji tzw. jednolitego funduszu własności państwowej samoistne posiadanie nieruchomości przez przedsiębiorstwo państwowe nie było możliwe, ponieważ samoistnym posiadaczem nieruchomości państwowych był Skarb Państwa, a przedsiębiorstwo państwowe wykonywało tylko władztwo faktyczne i uprawnienia wynikające z tzw. zarządu operatywnego w zakresie odpowiadającym pojęciu posiadania zależnego (postanowienie Sądu Najwyższego z: 7.9.1993 r. III CRN 73/93; 17.9.1993 r. III CRN 76/93). Co do zasiedzenia nieruchomości niepaństwowej, to przedsiębiorstwo państwowe, nie mogąc samo nabyć własności, mogło wykonywać w stosunku do tych nieruchomości tylko dzierżenie w imieniu Skarbu Państwa (art. 338 kc), przy czym posiadaczem samoistnym był Skarb Państwa. Z upływem terminu zasiedzenia nabywcą przez zasiedzenie stawał się Skarb Państwa (G. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki – op. cit., s. 308-312 uw. 19). Jednakże państwowa osoba prawna może zaliczyć sobie okres posiadania sprzed 1 lutego 1989 r.

na poczet okresu zasiedzenia, którego termin upływa po tej dacie, gdy Skarb Państwa podczas biegu zasiedzenia przeniósł na nią posiadanie (art. 176 § 1 kc; G. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki – op. cit. s. 309 uw. 19). Rozważania te nie służą kwestii ustalenia zakresu kontroli jurydycznej sądu administracyjnego, lecz koniecznej refleksji nad zagadnieniami związanymi ze skutkami zasady obowiązywania zasady jednolitego funduszu własności państwowej i sposobu wyjścia z węzła gordyjskiego przezeń stworzonego, dla uwłaszczenia przedsiębiorstw państwowych i komunalizacji (na co uwagę zwracali przedstawiciele doktryny – przykładowo: Z. Radwański – ibidem; T. Dybowski – ibidem; J. Frąckowiak, Majątek przedsiębiorstwa państwowego ze szczególnym uwzględnieniem praw na nieruchomościach wchodzących w jego skład, PiP 1990/4/ 40-51). O tym, że problemy te są realne, a ustawodawca niekonsekwentnie i często z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji w okresie istotnym dla rozstrzygnięcia sprawy, regulował istotne zagadnienia z mocą wsteczną, świadczy np. konieczność wskazania w art. 3 uzugg, że nieruchomości nabyte przez państwowe osoby prawne po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 3, poz. 11) stanowią od chwili nabycia własność tych osób (G. Bieniek, Z. Marmaj, *Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Komentarz*, ZCO 1995, s. 358-361; M. Bednarek, *Przemiany*, s. 118-119, uw. 3).

Przykładowo – w przypadku ustalenia, że Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego bądź PKP SA, nie był właścicielem danej działki, brakuje podstaw do przyjęcia, że nie będzie możliwe ustalenie, iż Skarb Państwa był poprzednikiem prawnym, posiadającym samoistnie ową działkę przez co najmniej 30 lat (art. 37a ust. 7 zd. 3 ukPKP; zasada racjonalności ustawodawcy).

Wykonując w stosunku do mienia państwowego, w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 lutego 1989 r. uprawnienia właścicielskie, przedsiębiorstwom państwowym służyło tylko prawo określone zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie jako „zarząd", „zarząd operatywny" lub „zarząd i użytkowanie" (*System prawa cywilnego*, t. II Ossolineum 1977, s. 67 i nast.; postanowienie SN z 14.10.2010 r., III CSK 305/09, OSN-ZD 2011/B/39, z glosami S. Rudnickiego i M. Warcińskiego, OSP 2011/9/97). Sposób wykonywania zarządu wydzielonych części mienia ogólnonarodowego (państwowego) określał art. 141 kc.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 14.6.1963 r., I CR 336/63, OSNC 1964/11/ 223, z glosą S. Breyera OSP 1966/5/97) wyjaśnił, że było to prawo swoiste, odmienne od znanych ustawodawstwu praw rzeczowych, w szczególności własności i ograniczonych praw rzeczowych; prawo zarządu i użytkowania podlegało wpisowi w dziale II księgi wieczystej, jako wpis ujawniający tego, kto jest uprawniony do wykonywania w imieniu własnym własności państwowej. Powstawanie tego prawa oraz jego przenoszenie regulowały różne, często podustawowe akty prawne, na przykład uchwały Rady Ministrów. Przyjmowane bowiem było założenie, że obrót dokonuje się w obrębie jednolitej własności państwowej i nie wymaga to regulacji ustawowej (A. Machnikowska – op. cit. s. 255). Najczęściej, jako prawną podstawę przekazywania mienia państwowego w zarząd i użytkowanie przedsiębiorstwom państwowym stanowiły przepisy art. 3 dekretu z 1949 r. i rozporządzenia z 1949 r. Powszechnie przyjmowano, że prawo zarządu mieniem państwowym może powstać na mocy przepisów regulujących powstanie i funkcjonowanie określonej państwowej jednostki organizacyjnej. Pogląd taki był przyjmowany zarówno w doktrynie (wyrok 5 Sędziów Sądu Najwyższego z 9.4.1992 r., III ARN 15/92, OSNC 1993/9/158, akceptowany przez Z. Truszkiewicza, [w:] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Zakamycze 1995, s. 345 uw. 12) jak i w wyrokach NSA z: 16.3.2006 r., I OSK 583/05, Lex 198195 i 24.3.2006 r., I OSK 674/05, 29.3.2004 r., I SA 1056/02. We wskazanych wyrokach Naczelny Sąd Administracyjny dał przykłady regulacji prawnych odnoszących się do powstania konkretnych podmiotów, które jednocześnie ustanawiały zarząd nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (przykład: nieruchomości państwowe w granicach Tatrzańskiego Parku Narodowego - zgodnie z rozporządzeniem RM z 30 października 1954 r. o utworzeniu TPN, Dz.U. z 1955 r. nr 4, poz. 23 ze zm.). Sąd Najwyższy uchwałą składu 7 Sędziów Sądu Najwyższego z 16.11.1990 r., III AZP 10/90 (OSNC 1991/4/39) stwierdził, że grunty państwowe zajęte pod drogi publiczne nie podlegają przekazaniu dyrekcjom okręgowym dróg publicznych w zarząd na podstawie art. 4 i 87 ugg (t.j. Dz.U. z 1989 r. nr 14, poz. 74 ze zm.). W uzasadnieniu SN wskazał w szczególności, że przekazywanie w drodze decyzji administracyjnej gruntów lokalnych w zarząd okręgowym dyrekcjom dróg publicznych jest zbędne i niecelowe, skoro wcześniej uzyskały już one prawo do pełnienia tego zarządu mocą ustawy o drogach publicznych. Rozważając skutki zmiany stanu prawnego, wynikające z ustawy z 10 maja 1990 r., Sąd Najwyższy wskazał, że wprawdzie zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 pwust mienie państwowe należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego stało się w dniu wejścia w życie ustawy (27 maja 1990 r.) mieniem właściwych gmin, to jednocześnie art. 11 ust. 1 pkt 1 tej ustawy stwierdza bez żadnej wątpliwości, że składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o którym mowa w art. 5 ust. 1-3, nie stają się mieniem komunalnym, jeżeli służą wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej. Okręgowe dyrekcje tych dróg należą do administracji rządowej, a grunty leżące pod drogami publicznymi o znaczeniu ogólnopolskim w świetle tak wyrażonej intencji ustawodawcy nie podlegałyby komunalizacji.

Procedury określone w przepisach rozporządzenia z 1949 r. i dekretu z 1949 r. obowiązywały wyłącznie wobec podmiotów, którym (bądź ich poprzednikom prawnym) uprzednio nie przysługiwały inne prawa rzeczowe bądź prawo swoiste (zarząd; zarząd operatywny; prawo zarządu i użytkowania; użytkowanie; G. Rudnicki, J. Rudnicka, S. Rudnicki – op. cit., s. 688-689, uw. 1) do konkretnej nieruchomości. Przykładowo – to nowo powstającym spółdzielniom produkcji rolnej w latach 1949-1954 właściwy organ administracji publicznej przykazywał grunty należące do państwa na →

podstawie dekretu z 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. nr 27, poz. 197) i rozporządzenia Rady Ministrów z 10 lutego 1951 r. (dalej rozporządzenie z 1951 r.), w zarząd i bezpłatne użytkowanie (§ 4 rozporządzenia; H. Świątkowski, J. Fiema, J. Ignatowicz, F. Stadnicki, *Zagadnienia cywilnoprawne spółdzielczości produkcyjnej w rolnictwie*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PWN 1954, t. III, s. 132, uw. 6; A. Machnikowska – op. cit., s. 261). Na podstawie dekretu z 1949 r. przekazywano także grunty podmiotom realizującym wielkie przedsięwzięcia epoki (np. budowy Nowej Huty; wyrok NSA z 22 listopada 2006 r. I OSK 63/06). Jednakże w przeciwieństwie do każdej z tych sytuacji, gdy dane przedsiębiorstwo państwowe uzyskiwało zarząd i bezpłatne użytkowanie nieruchomości na podstawie dekretu z 1949 r. i rozporządzeń wykonawczych do dekretu z 1949 r., uzyskiwało ów szczególny tytuł prawny do nowej dla danego przedsiębiorstwa państwowego nieruchomości, to poprzednicy prawni PKP SA nie musieli uzyskiwać na podstawie nowych aktów prawnych tytułu prawnego do przedmiotowej nieruchomości. Przedsiębiorstwo „Polskie Koleje Państwowe" na podstawie art. 4 ust. 1 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia z 1926 r. uzyskało zarząd powierniczy ex lege, który nie wygasł dnia 8 grudnia 1960 r.

Ustrój i zasady funkcjonowania przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, ze względu na znaczenie kolejnictwa dla funkcjonowania państwa, były regulowane przepisami ustawowymi lub zrównanymi z ustawowymi. W tym celu zostały wydane odpowiednie akty prawne regulujące utworzenie i działalność tego przedsiębiorstwa łącznie z przepisami dotyczącymi jego mienia. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 24 września 1926 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe (w brzmieniu t.j. Dz.U. z 1948 r. nr 43, poz. 312) używa identycznej terminologii, jaką w latach 1944-1989 stosowały przepisy w stosunku do sposobu władania częścią mienia państwowego posiadanego przez inne przedsiębiorstwa państwowe.

Rozporządzenie z 24 września 1926 r. zostało uchylone art. 48 ust. 1 pkt 5 ustawy z 2 grudnia 1960 r. o kolejach, której część dotycząca przedsiębiorstwa PKP została następnie zastąpiona przepisami ustawy z 27 kwietnia 1989 r. o przedsiębiorstwie państwowym Polskie Koleje Państwowe (Dz.U. nr 26, poz. 138, dalej ustawa z 1989 r.). Przepis art. 50 ust. 1 tej ustawy stanowił, że mienie oraz prawa i zobowiązania przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe, działającego dotychczas na podstawie ustawy z 2 grudnia 1960 r. o kolejach, stają się mieniem oraz prawami i zobowiązaniami PKP, działającego na podstawie przepisów niniejszej ustawy. Nie ulega wątpliwości, że zasadniczym składnikiem mienia i praw przedsiębiorstwa PKP, o których mowa w art. 50 ust. 1 ustawy z 1989 r., było prawo zarządu nieruchomości oddanych PKP na podstawie rozporządzenia z 1926 r. W doktrynie trafnie wskazano, że uchylenie dawnego art. 128 kc i całej koncepcji jednolitego funduszu własności państwowej wyklucza konieczność traktowania zarządu jako jedynie wykonywanie czynności gospodarczych realizujących cudze prawa. Nie ulega obecnie wątpliwości, że zgodnie z ogólnymi zasadami prawa cywilnego każda osoba prawna – także państwowa – może mieć własne prawa podmiotowe i to różnego rodzaju. Nie ma przeszkód natury ogólnoustrojowej i konstrukcyjnej, by ów zarząd uznać za prawo podmiotowe państwowej osoby prawnej. Sformułowanie przemawiające za wspomnianym ujęciem znalazło się w art. 38 ust. 4 ugg, stanowiącym o wygaśnięciu prawa zarządu. Treść tego prawa wyznaczona jest przede wszystkim przepisami ugg. Z. Radwański podzielił pogląd J. Ignatowicza, że „problematyka tego korzystania i użytkowania sensu stricto są zbliżone" (J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1986, s. 224; Z. Radwański – op. cit. s. 56-57).

W uzasadnieniu uchwały I OPS 5/17 wyraził wątpliwość, na jakiej podstawie skład NSA występujący w zagadnieniem prawnym uznaje zarząd za „prawo podmiotowe" (ONSAiWSA 2018/3/42, s. 38). Mimo że w doktrynie istnieje spór do charakteru zarządu (zarządu trwałego), to jeden z dwu najwybitniejszych, nie orzekających cywilistów polskich drugiej połowy XX w. wskazywał: „Wydaje się, że tak ukształtowany zarząd odpowiada treści prawa użytkowania, tyle tylko, że jest inaczej nazwany ze względu na brak osobowości prawnej jednostki, na której rzecz jest ustanawiany. W literaturze prawniczej pojawił się wszelako pogląd, że trwały zarząd jest stanem faktycznym, nie jest natomiast prawem (tak w szczególności Jan. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, s. 32). Nie wydaje się wszakże, by pogląd ten był uzasadniony, Przypomina to stary spór o charakter posiadania: „posiadanie może być przenoszone m.in. w drodze umowy, a przecież w drodze umów można przenosić prawa, a nie stany faktyczne. Dokładnie tak samo można odnieść się do prawa trwałego zarządu…" (A. Stelmachowski, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, INPr. PAN 2007, w. 2, s. 172-173, nb 210, przypis 189, 190; A. Stelmachowski/K. Zaradkiewicz, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe*, INPr. PAN 2013, w. 3, s. 306-307, nb 194).

Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z 1989 r. w brzmieniu obowiązującym w dniu 27 maja 1990 r. „mienie PKP stanowią środki będące w jego dyspozycji w dniu wejścia w życie ustawy (to jest 9 grudnia 1989 r.) oraz środki nabyte przez PKP w toku dalszej jego działalności".

Dla ustalenia stanu prawnego nieruchomości użytkowanych przez PKP istotne znaczenie ma też przepis art. 80 (pierwotnie art. 87) ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1991 r. nr 30, poz. 127). Przepis ten stanowił, że grunty państwowe będące w dniu wejścia w życie ustawy w użytkowaniu państwowych jednostek organizacyjnych przechodzą w zarząd tych jednostek. Z omówionej wyżej regulacji prawnej wynika, że grunty związane z funkcjonowaniem kolei z mocy przepisów regulujących powstanie i funkcjonowanie przedsiębiorstwa PKP i jego poprzedników prawnych, oddane zostały w jego użytkowanie i zarząd. Skoro poprzednicy prawni PKP S.A. dysponowali swoistym tytułem prawnym (prawem zarządu) do przedmiotowej nieruchomości, nie mieli oni obowiązku uzyskania gruntów państwowych w zarząd na podstawie decyzji terenowego organu administracji państwowej albo na podstawie umowy o przekazaniu nieruchomości między państwowy-

mi jednostkami organizacyjnymi bądź umowy o nabyciu nieruchomości, zawartej za zezwoleniem tego organu (art. 38 ust. 2 ugg).

Bez względu więc na to, czy wymienione przedsiębiorstwo legitymuje się obecnie dokumentem wykazującym przekazanie mu konkretnego gruntu, może ono udowadniać wszelkimi środkami dowodowymi, że konkretna nieruchomość była gruntem związanym z funkcjonowaniem kolei i wobec tego była w zarządzie PKP (art. 75 § 1 kpa). Fakt taki stanowi przeszkodę do komunalizacji tego mienia. Decyzja o naliczeniu opłat jest dokumentem urzędowym (art. 76 § 1 kpa), nie zaś początkiem dowodu na piśmie. Instytucja początku dowodu na piśmie wiąże się z odrębnym uregulowaniem, zawartym w art. 74 § 1 kc, wskazującym na ograniczenia dowodowe, przewidziane na wypadek niezachowania formy pisemnej zastrzeżonej dla celów dowodowych (*ad probationem*), co w kontrolowanej sprawie nie ma miejsca. Część ostatnia art. 246 kpc, odsyłająca do dyspozycji art. 74 § 2 kc, dotyczy wyłącznie przypadków niezachowania wymaganej dla czynności prawnej formy pisemnej, dokumentowej lub elektronicznej do celów dowodowych (*ad probationem*); uzasadnienie wyroku SN z 7.2.2001 r., V CKN 204/00, Lex 53122 (aprobowany przez W. Robaczyńskiego, [w:] red. P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka, *Kodeks cywilny. Komentarz, Część ogólna*, Wolters Kluwer 2014, uw. 1, 2, 6 do art. 74). „Uprawdopodobnienie za pomocą dokumentu" (art. 74 § 2 kc w zw. z art. 246 kpc) stanowi tzw. początek dowodu na piśmie. Uważa się, że pojęcie to obejmuje jakikolwiek akt pisemny czyniący przytoczoną okoliczność (w tym wypadku czynność prawną) prawdopodobną (np. treść pozwu, protokołu sądowego w innej sprawie, listy, własne zapiski strony, przeciwko której dowód jest wymierzony); częściowo krytyczna glosa A. Szpunara do wyroku SN z 8.5.2001 r., IV CKN 290/00, OSNC 2002/1/9, PS 2002/6/136; wyrok SA w Szczecinie z 23.5.2013 r., I ACa 154/13, Lex 1400476 (aprobowane przez T. Demendeckiego w: red. A. Jakubecki, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Wolters Kluwer 2017, do art. 246). W istocie przepisy uwłaszczeniowe, jak i komunalizacyjne nie regulują w sposób szczególny postępowania dowodowego, co nakazuje uznać, że postępowanie dowodowe w każdym z tych postępowań odbywa się na zasadach ogólnych. Na tle ustawodawstwa regulującego postępowania administracyjne (tj. kpa i Ordynacji podatkowej) utrwalił się pogląd, że niedopuszczalne jest stosowanie formalnej (legalnej) teorii dowodów przez twierdzenie, że daną okoliczność można udowodnić wyłącznie określonymi środkami dowodowymi.

O tym, że ustawodawca przewidział, iż PKP posiadało grunty Skarbu Państwa, nie legitymując się dokumentami o przekazaniu mu tych gruntów w formie prawem przewidzianej, dobitnie świadczy przepis art. 34 ust. 1 ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe (Dz.U. nr 84, poz. 948 ze zm.). Wymieniony przepis – przy spełnieniu określonych przesłanek – przyznaje z wejściem w życie ustawy, z mocy prawa, prawo wieczystego użytkowania tych gruntów przedsiębiorstwu PKP. Jednocześnie art. 34a ukPKP stanowi, że „grunty, o których mowa w art. 34, z dniem 1 czerwca 2003 r. nie podlegają komunalizacji na podstawie przepisów ustawy z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych". Wyjaśniając wątpliwości związane z tymi przepisami, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12.4.2005 r., K 30/04 stwierdził, że „celem zakwestionowanego przepisu było wyłączenie określonych gruntów spod komunalizacji i zapewnienie PKP stabilnej sytuacji prawnej [...] w stosunku do nieruchomości wskazanych w art. 34 ustawy o komercjalizacji PKP". Również przyjmując założenie racjonalności ustawodawcy należy uznać, że wyłączył on grunty zarządzane przez PKP bez formalnego dokumentu potwierdzającego tytuł prawny wyłączający spod komunalizacji. Przyjęcie stanowiska przeciwnego prowadziłoby do wniosku, że normy z art. 34 i 34a ukPKP są puste, gdyż grunty takie zostały już skomunalizowane z dniem 27 maja 1990 r. Posiadanie w zarządzie powierniczym, a następnie zarządzie przez przedsiębiorstwo PKP gruntów kolejowych stanowiących własność państwa wyłączało te nieruchomości spod komunalizacji na podstawie art. 5 ust. 1 jak i ust. 2 pwust. Przyjmowanie, że grunty, w stosunku do których PKP nie legitymuje się dokumentem wykazującym prawo tego przedsiębiorstwa, są zarządzane przez terenowe organy administracji publicznej z mocy art. 6 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz.U. 1989 r. nr 14, poz. 74 ze zm.), jest nietrafne z tego powodu, że nie dotyczy to gruntów oddanych w zarząd, użytkowanie lub użytkowanie wieczyste (argument z początkowej części art. 6 ust. 1 ugg). Skoro jednak – jak wyżej wykazano – grunty kolejowe mogły być mocy prawa w zarządzie powierniczym, a następnie zarządzie PKP, a nawet mogły stanowić własność poprzedników PKP, to nie można uznać, że jednocześnie były zarządzane przez terenowe organy administracji państwowej. Również charakter i przeznaczenie tych gruntów przeczy ich lokalnemu charakterowi, o jakim stanowi wymieniony przepis. Należy się w tym miejscu powołać na poglądy wyrażone w uzasadnieniu uchwały W 13/91. Z tych przyczyn dyspozycja art. 5 ust. 1 i 2 pwust nigdy nie obejmowała przedmiotowo gruntów należących do PKP i jej poprzedników prawnych, na podstawie swoistego tytułu uzyskanego przed dniem 4 maja 1949 r.

Z faktu, że rozporządzenie Rady Ministrów z 9 lipca 1990 r. w sprawie ustalenia wykazu przedsiębiorstw państwowych i jednostek organizacyjnych, których mienie nie podlega komunalizacji (Dz. U. nr 51, poz. 301), wydane na mocy art. 11 ust. 2 omawianej ustawy z 10 maja 1990 r., nie wymieniło przedsiębiorstwa PKP w wykazie przedsiębiorstw wyłączonych spod komunalizacji na mocy art. 11 ust. 1 pkt 2 pwust, nie oznacza, że jego nieruchomości podlegały komunalizacji. Art. 11 pwust wymieniający składniki mienia państwowego niepodlegającego komunalizacji nawiązuje do art. 5 w ten sposób, że wyłącza od komunalizacji mienie, które - przede wszystkim - odpowiada warunkom z art. 5 ust. 1-3. W § 1 Rada Ministrów wyraźnie wskazała, że wykaz obejmuje przedsiębiorstwa państwowe i jednostki organizacyjne podporządkowane lub nadzorowane przez byłe rady narodowe i terenowe

organy administracji państwowej stopnia podstawowego, którym to przedsiębiorstwem PKP ani jego poprzednicy prawni nigdy nie byli. Analiza listy przedsiębiorstw wymienionych w wykazie wskazuje, że są to przedsiębiorstwa drobne, o lokalnym charakterze. W szczególności w wykazie nie zamieszczono żadnego z przedsiębiorstw, które zarówno przed II wojną światową, jak i po II wojnie światowej działały na podstawie odrębnych ustaw bądź aktów rangi ustawowej. Ze swej istoty PKP (podobnie ja Poczta Polska, Telegraf i Telefon) było przedsiębiorstwem państwowym, wykonującym zadania charakterze ogólnokrajowym (art. 11 ust. 1 pkt 2 pwust). Przedsiębiorstwo państwowe Polskie Koleje Państwowe w dniu 27 maja 1990 r. wykonywało zadania o charakterze ogólnokrajowym, zatem składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa w art. 5 ust. 1-3, nie stały się mieniem komunalnym, przy uwzględnieniu charakteru przedsiębiorstw i jednostek, ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie ustalenia wykazu przedsiębiorstw państwowych i jednostek organizacyjnych, których mienie nie podlega komunalizacji (Dz.U. nr 51, poz. 301), wydanym na podstawie art. 11 ust. 3 pwust. Skoro mienie kolejowe z zasady nie podlega komunalizacji, to nie dotyczy go też art. 11 ustawy (wyrok NSA z: 6.9.2010 r., I OSK 1401/09; 6.9.2010 r., I OSK 1430/09). Nie ulega wątpliwości, że PKP nigdy nie należało do przedsiębiorstw terenowych, a tylko przedsiębiorstwa terenowe były przedsiębiorstwami podporządkowanymi lub nadzorowanymi przez rady narodowe a następnie terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego (T. Rabska – op. cit., s. 94-99; Z. Leoński, *Rady narodowe – zasady, organizacja i funkcjonowanie*, 1966, s. 148 i n.; Z. Leoński, *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej PRL*, PWN 1989, s. 12; A. Machnikowska – op. cit., s. 256).

Regulacja zawarta w art. 5 ust. 1 i 2 pwust miała na celu stworzenie podstawy prawnej do „podstawienia" gminy i jej organów w miejsce rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej bądź rad narodowych miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich (M. Bednarek, *Przemiany*, s. 144-145, uw. 3), co w przypadku mienia należącego do PKP S.A i jej poprzedników prawnych takim „podstawieniem" skończyć się nie mogło. Odmienna wykładnia wskazanych w postanowieniu przepisów uczyniłaby z ustawy komunalizacyjnej, w istocie ustawę wywłaszczeniową – co nie było wolą ustawodawcy. Celem ustawy komunalizacyjnej nie jest wszak wyzucie PKP S.A. z praw podmiotowych do nieruchomości zabudowanych dworcami i urządzeniami linii kolejowych, do których prawa poprzedników Spółki są należycie udokumentowane od 1865 r. (jak w sprawie I OSK 2148/15) bądź od 16 marca 1892 r. (przykładowo – w sprawie I OSK 3397/15).

Uważam, że zagadnienie podniesione pkt 2 wniosku mieści się – w przypadku podjęcia uchwały uwzględniającej punkt 1 – w zasadzie równej mocy środków dowodowych. Zgodnie z art. 206 ustawy o gospodarce nieruchomościami Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady i tryb stwierdzania dotychczasowego prawa zarządu państwowych i komunalnych osób prawnych do nieruchomości, a także prawa użytkowania nieruchomości przez spółdzielnie, związki spółdzielcze oraz inne osoby prawne, uznawania środków, których mowa w art. 204 ust. 3 za środki własne, określania wartości nieruchomości oraz wysokości kwot należnych za nabycie własności budynków, innych urządzeń i lokali, zabezpieczania wierzytelności z tego tytułu, a także rodzaju dokumentów zawierających niezbędne dowody w tych sprawach. W wykonaniu powyższej delegacji ustawowej Rada Ministrów wydała w dniu 10 lutego 1998 r. rozporządzenie w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczania osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz.U. nr 23, poz. 120). Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia właściwy organ stwierdza dotychczasowe prawo zarządu, o którym mowa w § 5, na podstawie co najmniej jednego z następujących dokumentów: … decyzji o naliczeniu lub aktualizacji opłat z tytułu zarządu nieruchomością. Rezultat wykładni językowej § 4 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia z 1998 r. jest jednoznaczny i nakazuje stwierdzić – przy braku dowodów przeciwnych – prawo zarządu państwowych i komunalnych osób prawnych na podstawie decyzji o naliczeniu lub aktualizacji opłat z tytułu zarządu nieruchomością. Rezultaty wykładni systemowej i celowościowej nie prowadzą do odmiennego rezultatu wykładni i nie nakazują przełamać rezultatu wykładni językowej. W istocie bowiem normodawca w § 4 ust. 1 pkt 6 i ust. 3 rozporządzenia z 1998 r. nie wprowadził odmiennych reguł dowodzenia, wykluczających stosowanie zasad ogólnych (art. 75 § 1, art. 7 i 77 § 1, art. 78 i art. 80 kpa), ale jedynie dążył do wskazania środków dowodowych, które przy masowych postępowaniach uwłaszczeniowych mogły szybko i skutecznie prowadzić do rozstrzygnięcia spraw uwłaszczeniowych (wyrok NSA z 19 stycznia 1917 r. I OSK 1977/16). Za możliwością stosowania w sprawach komunalizacyjnych norm wywiedzionych z rozporządzenia z 1998 r. oraz z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2001 r. w sprawie sposobu potwierdzania posiadania przez przedsiębiorstwo państwowe „Polskie Koleje Państwowe" gruntów będących własnością Skarbu Państwa, w tym dokumentów stanowiących dowody w tych sprawach (Dz.U. nr 4 poz. 29), wypowiedział się dnia 20 marca 2019 r. sędzia sprawozdawca. Organy dopuszczają także wykazywanie uprawnień PKP na podstawie załączników do decyzji Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (akta administracyjne załączone do sprawy I OSK 1589/17). Rozwiązania podobne do oświadczenia stron potwierdzających przekazanie nieruchomości państwowym i komunalnym jednostkom organizacyjnym, złożonych zgodnie z art. 75 Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli nie zachowały się dokumenty, o których mowa w ust. 1 (§ 4 ust. 2 rozporządzenia z 1998 r.), zawierał § 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 25 września 1932 r. o wpisywaniu do ksiąg hipotecznych na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości państwowych, będących w zarządzie przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe" (Dz.U. nr 81, poz. 714), które utraciło moc dnia 8 grudnia 1960 r. Wpisanie prawa własności do księgi hipotecznej następuje na podstawie deklaracji Dyrektora Kolei Państwowych tej Dyrekcji Okręgowej Kolei Państwowych, w granicach których nieruchomość się znajduje. (§ 2). Nie ulega wątpliwości, że każdy z tych aktów wykonawczych przewidywał środki dowodowe, które mieszczą się w granicach art. 75 § 1 kpa i jest akceptowany przez doktrynę (M. Bednarek, *Komunalizacja*).

Z tych powodów czułem się obowiązany do złożenia zdania odrębnego od postanowienia z dnia 1 kwietnia 2019 r. I OPS 4/17.

BIAŁA PODLASKA
Prezes Zbigniew Jastrząb
ul. Piłsudskiego 15,
21–500 Biała Podlaska
tel./faks 83 34 34 636
sko@bialapodlaska.sko.gov.pl

BYDGOSZCZ
Prezes Jacek Joachimowski
ul. Jagiellońska 3,
85–950 Bydgoszcz
tel. 52 339 59 10,
faks 52 339 59 22
sekretariat@sko–bydgoszcz.pl

CZĘSTOCHOWA
Prezes Piotr Palutek
al. Niepodległości 20/22,
42–200 Częstochowa
tel./faks 34 363 11 18,
tel. 34 363 13 39
skoczwa@pnet.pl

GORZÓW WIELKOPOLSKI
Prezes Przemysław Kledzik
ul. B. Chrobrego 31,
66–400 Gorzów Wielkopolski
tel. 95 735 81 00,
faks 95 735 81 11
biuro@sko-gorzow.com.pl

KATOWICE
Prezes Grzegorz Łaszczyca
ul. Dąbrowskiego 23,
40–032 Katowice
tel. 32 255 27 75,
faks 32 251 86 72
kancelaria1@kolegium-odwolawcze.katowice.finn.pl

KONIN
Prezes Ryszard Knapkiewicz
ul. 1 Maja 7,
62–510 Konin
tel. 63 243 76 35,
tel./faks 63 243 76 36
skokonin@skokonin.pl

LEGNICA
Prezes Andrzej Michalkiewicz
pl. Słowiański 1,
59–220 Legnica
tel. 76 86 29 881,
tel./faks 76 85 60 498
sko@skolegnica.pl

ŁOMŻA
Prezes Anna Sadowska
ul. Nowa 2,
18–400 Łomża
tel./faks 86 216 61 48
biuro@sko–lomza.pl

OLSZTYN
Prezes Marek Wachowski
ul. Kajki 10/12,
10–547 Olsztyn
tel./faks 89 527 49 37,
tel./faks 89 523 53 96
sekretariat@sko.cso.pl

PIŁA
Prezes Barbara Kula
ul. Dzieci Polskich 26,
64–920 Piła
tel./faks 67 351 55 01,
tel./faks 67 351 55 10
sko@kolegium.pila.pl
prezes@kolegium.pila.pl

POZNAŃ
Prezes Krzysztof Świderski
al. Niepodległości 16/18,
61–713 Poznań
tel. 61 670 40 31,
fax 61 853 11 21,
sekretariat@poznan.sko.gov.pl

RZESZÓW
Prezes Krzysztof Heliniak
ul. Miedziana 4a,
35-102 Rzeszów
tel./faks 17 850 03 26,
tel. 17 854 30 16, 17 854 30 18
biuro@sko.rzeszow.pl

SKIERNIEWICE
Prezes Ewa Susik
ul. Trzcińska 18,
96–100 Skierniewice
tel. 46 833 34 27, 17 854 30 18
tel./faks 46 833 22 43
poczta@skoskierniewice.gov.pl

SZCZECIN
Prezes Marek Hankus
pl. Batorego 4,
70-207 Szczecin
tel. 91 433 01 29,
faks 91 433 49 29
kancelaria@sko.szczecin.pl

TORUŃ
Prezes Marek Żmuda
ul. Targowa 13/15,
87–100 Toruń
tel. 56 659 16 39,
faks 56 655 34 17
sekretariat@skotorun.pl

WŁOCŁAWEK
Prezes Sławomir Szkudlarz
ul. Kilińskiego 2,
87–800 Włocławek
tel. 54 411 52 64,
tel./faks 54 411 52 62
skowloclawek@go2.pl

ZIELONA GÓRA
Prezes Robert Gwidon Makarowicz
al. Niepodległości 7,
65–048 Zielona Góra
tel. 68 327 14 50,
faks 68 324 80 26
kolegium@sko.zgora.pl

BIAŁYSTOK
Prezes Dariusz Kijowski
ul. Mickiewicza 3/5,
15-213 Białystok
tel./faks 85 732 46 00,
tel. 85 732 77 14, tel. 732 15 35
kolegium@bialystok.sko.gov.pl

CHEŁM
Prezes Leszek Górny
pl. Niepodległości 1,
22–100 Chełm
tel./faks 82 563 24 71
sko@skochelm.pl

ELBLĄG
Prezes Katarzyna Kępka-Kasprzyk.
ul. Związku Jaszczurczego 14a,
82–300 Elbląg
tel. 55 611 45 00,
tel./faks 55 611 45 01
skoelb@elblag.com.pl

JELENIA GÓRA
Prezes Aleksandra Brylińska
ul. Górna 10-11,
58–500 Jelenia Góra
tel./faks 75 769 87 32,
faks. 75 76 98 731
poczta@sko.jgora.pl

KOSZALIN
Prezes Damian Skórka
ul. W. Andersa 34,
75–950 Koszalin
tel. 94 34 28 273,
faks 94 34 28 280
SKO@koszalin.home.pl

KRAKÓW
Prezes Krystyna Sieniawska
ul. J. Lea 10,
30–048 Kraków
tel. 12 633 61 86,
tel./faks 12 632 91 34
sko@kolegium.krakow.pl

LESZNO
Prezes Wiesława Glinka
ul. Słowiańska 54,
64–100 Leszno
tel./faks 65 520 15 50,
tel. 65 528 81 61
skoleszno@wp.pl

ŁÓDŹ
Prezes Marek Woźniak
ul. Piotrkowska 86,
90–103 Łódź
tel./faks 42 630 72 14,
tel. 42 632 24 85
prezes@sko.lodz.pl
sekretariat@sko.lodz.pl

OPOLE
Prezes Anita Berg
ul. Oleska 19a,
45–052 Opole
tel./faks 77 453 83 67,
tel. 77 453 86 35
sekretariat@sko.opole.pl

PIOTRKÓW TRYBUNALSKI
Prezes Agnieszka Meckier
ul. Słowackiego 19,
97–300 Piotrków Trybunalski
tel./faks 44 649 79 20,
44 649 64 98, tel. 44 649 78 66
sko@skopiotrkow.finn.pl

PRZEMYŚL
Prezes Jerzy Bober
ul. Borelowskiego 1,
37–700 Przemyśl
tel./faks 16 670 20 91
poczta@przemysl.sko.gov.pl

SIEDLCE
Prezes Agata Maciąg
ul. Piłsudskiego 38,
08–110 Siedlce
tel./faks 25 632 73 53
poczta@skosiedlce.eu

SŁUPSK
Prezes Przemysław Szuwalski
ul. Jana Pawła II nr 1,
76–200 Słupsk
tel./faks 59 842 73 05
sko.slupsk@adres.pl

TARNOBRZEG
Prezes Danuta Wydra
ul. Świętej Barbary 12,
39–400 Tarnobrzeg
tel. 15 822 25 25,
faks 15 823 22 32
sko_tbg@post.pl

WAŁBRZYCH
Prezes Zbigniew Rutecki
al. Wyzwolenia 24,
58–300 Wałbrzych
tel. 74 84 60 597,
faks 74 84 60 598
skowb@op.pl

WROCŁAW
Prezes Stanisław Hojda
pl. Powstańców Warszawy 1,
50–951 Wrocław
tel. 71 340 64 84,
tel/faks 71 340 64 01
biuro@sko–wroc.org

BIELSKO–BIAŁA
Prezes Jarosław Pająk
ul. 3 Maja 1,
43–300 Bielsko–Biała
tel. 33 812 37 35,
tel./fax 33 812 38 26
faks 33 812 38 26

CIECHANÓW
Prezes Ewa Kwiatkowska-Szymak
ul. Rzeczkowska 6,
06–400 Ciechanów
tel. 23 672 68 25,
faks 23 673 77 56
poczta@ciechanow.sko.gov.pl

GDAŃSK
Prezes Mikołaj Pułło
ul. Podwale Przedmiejskie 30,
80–824 Gdańsk
tel./faks 58 301 12 26,
tel./faks 58 346 26 11
prezes@sko.gdansk.pl

KALISZ
Prezes Andrzej Kałużny
ul. Częstochowska 12,
62–800 Kalisz
tel./faks 62 757 63 61
skobiuro@skokalisz.pl

KIELCE
Prezes Wanda Osińska–Nowak
al. IX Wieków Kielc 3,
25–516 Kielce
tel. 41 34 21 210,
faks 41 368 10 46
sekretariat@kielce.sko.gov.pl

KROSNO
Prezes Mariusz Zając
ul. Bieszczadzka 1,
38–400 Krosno
tel. 13 432 75 00,
tel./faks 13 432 03 14
kolegium@krosno.sko.gov.pl

LUBLIN
Prezes Marzena Świstak
ul. Zana 38c,
20–601 Lublin
tel. 81 532 72 54,
tel./faks 81 743 62 14
prezes.skolublin@onet.eu,
biuro@lublin.sko.gov.pl

NOWY SĄCZ
Prezes Maciej Ciesielka
ul. Gorzkowska 30,
33–300 Nowy Sącz
tel. 18 442 89 70,
faks 18 442 89 40
kolens@poczta.onet.pl

OSTROŁĘKA
Prezes Robert Zaorski
ul. gen. A.E. Fieldorfa „Nila"nr 15,
07-410 Ostołęka
tel./faks 29 760 27 69
poczta@ostroleka.sko.gov.pl

PŁOCK
Prezes Maria Mikołajek
ul. Kolegialna 20b,
09–402 Płock
tel. 24 262 76 97,
tel./faks 24 262 75 02
sekretariat@sko–plock.pl

RADOM
Prezes Grażyna Mazur
ul. Żeromskiego 53,
26–600 Radom
tel. 48 362 02 76,
faks 48 362 08 51
sekretariat@radom.sko.gov.pl

SIERADZ
Prezes Marek Szymański
pl. Wojewódzki 3,
98–200 Sieradz
tel. 43 822 64 50,
tel./faks 43 822 57 97
sko@sieradz.finn.pl

SUWAŁKI
Prezes Kamil Piotr Kowalewski
ul. Sejneńska 13,
16–400 Suwałki
tel./faks 87 566 36 61
skosuwalki@su.home.pl

TARNÓW
Prezes Irena Gargul
ul. Bema 17,
33–100 Tarnów
tel./faks 14 655 63 22 ,
tel./faks 14 655 19 21
skotarnow@gmail.com

WARSZAWA
Prezes Tomasz Podlejski
ul. Kielecka 44,
02–530 Warszawa
tel. 22 622 49 62 – 64,
tel./faks 22 625 21 66
poczta@warszawa.sko.gov.pl

ZAMOŚĆ
Prezes Wacław Gajewski
ul. Partyzantów 3,
22–400 Zamość
tel./faks 84 627 07 18
sko@skozamosc.pl

Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych
ul. J. Lea 10, 30–048 Kraków, tel./faks 0 12 632 91 34
sko@kolegium.krakow.pl, www.kolegium.krakow.pl

W numerze:

2 - Krystyna Sieniawska, artykuł wstępny

NASI ROZMÓWCY

3 - *Myśląc o przyszłości, nie zapominamy o przeszłości* – z prof. dr. hab. **Romanem BUDZINOWSKIM**, Dziekanem Wydziału Prawa i Administracji UAM w Poznaniu, rozmawia **Krystyna Sieniawska**

DZIAŁ NAUKOWY – ARTYKUŁY

6 - Dr Agata Cebera, Jakub G. Firlus, *Zasada (?) ochrony danych osobowych jako nowy standard w jurysdykcyjnej działalności administracji publicznej oraz konsekwencje jej naruszenia*

11 - Karol Flisek, *Współdziałanie legislacyjne w administracji*

15 - Krzysztof Smoliński, *Prawne aspekty kwalifikacji stacji bazowych telefonii komórkowej jako przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*

GŁOSY I KOMENTARZE

22 - Dr **Małgorzata Szczerbińska-Byrska**, *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*

28 - Prof. dr hab. **Lidia Zacharko, Marta Podsiadło-Żmuda**, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9.04.2019 r., sygn. akt I OSK 1738/17*

PRO DOMO SUA – PATRONAT MEDIALNY

32 - Witold Górny, *Efektywność ochrony dóbr kultury na poziomie międzynarodowym, krajowym i lokalnym*, V Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Prawne formy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami", UJ, 17.05.2019 r.

35 - Prof. dr hab. **Jan Zimmermann**, *Problemy legislacji administracyjnej*, XII Ogólnopolskie Warsztaty Doktoranckie, Wola Kalinowska, 30.06-2.07.2019 r.

36 - Nowi Prezesi SKO w Lublinie i Ostrołęce

37 - List gratulacyjny dla IV Krajowego Kongresu Sekretarzy

38 - Podziękowania od FRDL im. J. Regulskiego

ORZECZNICTWO ADMINISTRACYJNE

Wyrok NSA z 15.03.2018 r., sygn. akt II FSK 3579/17 s. 1

Postanowienie NSA z 1.04.2019 r., sygn. akt I OPS 4/17 (cd.) s. 6

fot. archiwum

SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE W SUWAŁKACH

CASUS