

Przegląd Prawno-Ekonomiczny

REVIEW OF LAW, BUSINESS & ECONOMICS

lipiec-sierpień-wrzesień

Nr 48
(3/2019)



WYDZIAŁ ZAMIEJSCOWY
PRAWA I NAUK
O SPOŁECZEŃSTWIE | **KUL**

WYDAWCA

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II | Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Społeczeństwie
w Stalowej Woli

ADRES REDAKCJI

Redakcja „Przeglądu Prawno-Ekonomicznego” | 37-450 Stalowa Wola, ul. Ofiar Katynia 6a |
e-mail: ppe@kul.pl

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

dr Artur Lis – redaktor naczelny (editor-in-chief) | dr David W. Lutz (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | dr Dariusz Żak – zastępcy redaktora naczelnego (associate editors) | dr hab. Grzegorz Wolak – sekretarz redakcji (administrative editor) | dr hab. Piotr T. Nowakowski – redaktor ds. międzynarodowych (international editor) | dr hab. Filip Ciepły, dr Isaac Desta (Holy Cross College w Notre Dame, USA), dr Dorota Tokarska, dr Dominik Tyrawa, dr Timothy Wright (Holy Cross College w Notre Dame, USA) – redaktorzy tematyczni (subject editors) | dr Piotr Pomorski – redaktor statystyczny (statistical editor) | mgr Agnieszka Lis – redaktor językowy polskojęzyczny (Polish-language editor) | mgr Tomasz Deptuła (USA) – redaktor językowy anglojęzyczny (English-language editor) | prof. dr hab. Nikoła Gołowaty (UKRAINA) – redaktor językowy rosyjskojęzyczny | dr Judyta Przyłuska-Schmitt – redaktor konsultant (consulting editor) | mgr Rafał Podleśny – redaktor techniczny (layout editor)

RADA NAUKOWA

ks. prof. dr hab. Antoni DĘBIŃSKI (Rektor KUL Lublin) | prof. dr hab. Thomas BURZYCKI (Holy Cross College w Notre Dame, USA) | prof. dr hab. Wiktor CZEPUKO (Ukraina) | dr hab. Leszek CWIĘKA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Czesław DEPTUŁA (KUL Lublin) | dr hab. Marzena DYJAKOWSKA (KUL Lublin) | abp. prof. dr hab. Andrzej DZIĘGA (Szczecin) | dr hab. Krzysztof GRZEGORCZYK (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu) | nadkom. dr Dominik HRYSZKIEWICZ (Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie) | prof. dr hab. Aleks JULDASZEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | prof. dr hab. Marian KOZACZKA (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Andrzej KUCZUMOW (KUL Stalowa Wola) | prof. dr hab. Pantelis KYRMIZOGLU (Alexander TEI of Thessaloniki, Greece) | dr hab. Antoni MAGDOŃ (KUL Stalowa Wola) | ks. prof. dr hab. Henryk MISZTAŁ (KUL Lublin) | prof. dr hab. Wojciech NASIEROWSKI (University of New Brunswick) | prof. dr hab. Jurij PACZKOWSKI (Ukraina) | prof. dr hab. Pylyp PYLYPENKO (Ukraina) | prof. dr hab. Anton STASCH (European Akademy of Technology & Management, Oedheim Niemcy) | prof. dr hab. Tomasz WIELICKI (California State University, Fresno) | ks. dr hab. Krzysztof WARCHAŁOWSKI (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego)

RECENZENCI ZEWNĘTRZNI

dr hab. Leszek BIELECKI (Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach) | dr Walenty GOŁOWCZENKO (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr hab. Mirosław KARPIUK (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr Barbara Lubas (Nadbużańska Szkoła Wyższa w Siemiatyczach) | prof. dr hab. Oleksander MEREŻKO (Ukraina) | dr Kiril MURAWIEW (Interregional Academy of Personnel Management, Ukraina) | dr Łukasz Jerzy PIKULA (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) | ks. dr hab. Tomasz RAKOCZY (Uniwersytet Zielonogórski) | dr hab. Krystyna ROSŁANOWSKA-PLICHCIŃSKA (Wyższa Szkoła Zarządzania i Ekologii w Warszawie) | dr hab. Piotr RYGUŁA (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego) | dr hab. Romuald SZEREMIETIEW (Akademia Obrony Narodowej) | prof. dr hab. Jerzy Tomasz SZKUTNIK (Politechnika Częstochowska) | prof. dr hab. Dariusz SZPOPER (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie) | dr hab. Andrzej SZYMAŃSKI (Uniwersytet Opolski) | dr Agnieszka OGRODNIK-KALITA (Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie)

DRUK I OPRAWA

VOLUMINA.PL DANIEL KRZANOWSKI | ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin | tel. 91 812 09 08 |
e-mail: druk@volumina.pl

ISSN 1898-2166 | Nakład 300 egz.

Spis treści

Artykuły

AGNIESZKA SADOWSKA-DZIWINA *Stosunek adwokackiej spółki partnerskiej do osób trzecich w zakresie odpowiedzialności partnerów za zobowiązania* | 12

KLAUDIA KIJĄŃSKA *Uprawnienie Zastępcy Prokuratora Generalnego do Spraw do Wojskowych do wnoszenia kasacji w sprawach karnych oraz wykroczeniach* | 27

KRYSTIAN WASILEWSKI *Status prawny komisarza wyborczego* | 38

IWO JAROSZ *Monistyczny system organów spółki kapitałowej w prawie polskim? Prosta spółka akcyjna i jej organy* | 46

KAZIMIERA JUSZKA, KAROL JUSZKA *Badawcza weryfikacja przestrzegania zasad prowadzenia oględzin w sprawach o zabójstwa w Polsce* | 65

MIROŚLAW KOPEĆ *Pomoc prawna udzielona przez adwokata z urzędu a zaliczka na podatek dochodowy od osób fizycznych w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego* | 76

JAN KLUZA *Głos w dyskusji dotyczącej odpowiedzialności za przestępstwo narażania na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu z zaniechania* | 91

EMILIA TOPOREK *Klauzule generalne. Ich rola i znaczenie w prawie cywilnym* | 101

MATEUSZ KORZENIAK *Prawnokarna charakterystyka dozwolonego ryzyka gospodarczego* | 114

ALEKSANDRA RUDKOWSKA *Instytucja sędziego pokoju jako przejaw dojrzałego i samodzielnego społeczeństwa – studium przypadku II Rzeczypospolitej Polskiej* | 132

WIKTORIA KUZIA *Konflikt projektanta z inwestorem, na tle prawa do nienaruszalności treści i formy utworu architektonicznego* | 145

ANNA WOLSKA-BAGIŃSKA *Przestępczość podatkowa w Polsce popełniana w zakresie zobowiązań podatkowych w podatku od towaru i usług* | 158

MATEUSZ MĄKOSA *Stwierdzenie polskiego pochodzenia a prawo do repatriacji* | 172

MICHAŁ SŁUŻALEC *Zezwolenie na udział w rozprawie osobie niepełnoletniej w charakterze publiczności, a wyłączenie jawności rozprawy głównej w procesie karnym* | 189

JAKUB KOZŁOWSKI *Skutki wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-284/16 Achmea w kontekście kryzysu praworządności w Unii Europejskiej* | 199

KACPER ROŻEK *Wybrane problemy metodologiczne dogmatyki prawa administracyjnego (problem konceptualizacji prawa administracyjnego)* | 212

MATEUSZ KUPIEC *Granice prawa dostępu do informacji publicznej a ochrona prywatności osób wykonujących zawód adwokata lub radcy prawnego* | 222

KAROL JUSZKA *Wpływ świadczenia pieniężnego na efektywność instytucji warunkowego umorzenia postępowania karnego* | 236

ŁUKASZ CHYLA *Nowe prawo prospektowe - ocena zmian* | 247

KRZYSZTOF BOKWA *Odpowiedzialność deliktowa w Kodeksie Cywilnym Zachodniogalicyskim z 1797 r.* | 276

RAFAŁ ŻELAZKO *Prawne aspekty wznowienia granic przez geodetę* | 287

KAROL SKOREK *Myśl ekonomiczna Adama Doboszyńskiego – ujęcie krytyczne* | 311

Glosa

SŁAWOMIR ZWOLAK *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 kwietnia 2017 r., II OSK 1295/16* | 325

DAMIAN DOBOSZ, ANNA NIZIOŁEK *Stosowanie klauzuli standstill na przykładzie glosy do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 czerwca 2011 roku w sprawie C-212/10 Logstor ROR Polska sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Katowicach* | 338

JOANNA GŁÓWKA-LUTY *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 grudnia 2018 r., IV CNP 31/17* | 349

Tekst źródłowy

ARTUR LIS *Dwa synody z 1212 roku* | 367

Contents

Articles

AGNIESZKA SADOWSKA-DZIWINA *The attitude of the advocate partner company to third parties in the scope of partner liability for debts* | 12

KLAUDIA KIJĄŃSKA *Possibility to lodge a cassation by Deputy Attorney General for Military Cases in criminal proceedings and petty offense proceedings* | 27

KRYSTIAN WASILEWSKI *Legal status of electoral commissioner* | 38

IWO JAROSZ *One-tier board structure in Polish corporate law? The simple joint stock company and its board model* | 46

KAZIMIERA JUSZKA, KAROL JUSZKA *Studies vetting the observance of rules for conducting forensic evidence by inspection in killing cases in Poland* | 65

MIROSŁAW KOPEĆ *Legal assistance provided by the attorney advance on income tax from individuals in the jurisprudence of administrative courts* | 76

JAN KLUZA *A voice in the discussion about liability for crime exposing to imminent danger of loss of life or severe health damage commit by negligence* | 91

EMILIA TOPOREK *General clauses. Their role and meaning in civil law* | 101

MATEUSZ KORZENIAK *Criminal law characterization of permitted economic risk* | 114

ALEKSANDRA RUDKOWSKA *Justice of the peace as a sign of a grown and independent community – study upon the case of the II Republic of Poland* | 132

WIKTORIA KUZIA *Conflicts between the Designer and the Investor with Respect to the Right to Integrity of the Content and Form of the Architectural Work* | 145

ANNA WOLSKA-BAGIŃSKA *Tax crimes in Poland regarding the Value Added Tax* | 158

MATEUSZ MAKOSA *Legal confirmation of Polish origin in the context of the right to repatriation* | 172

MICHAŁ SŁUŻALEC *Allowing the minor as the audience to participate in the trial, and regulation of close trial in criminal proceedings* | 189

JAKUB KOZŁOWSKI *The impact of the judgment of the European Court of Justice in case C-284/16 Achmea in the context of the rule of law crisis in the European Union* | 199

KACPER ROŻEK *Selected methodological problems of dogmatics of administrative law (problem of the conceptualization of administrative law)* | 212

MATEUSZ KUPIEC *The boundaries of the right to access to public information and the protection of privacy of attorneys and legal coun-sels* | 222

KAROL JUSZKA *Influence of monetary benefit on the effectiveness of conditional discontinuation of criminal proceedings* | 236

ŁUKASZ CHYLA *New prospectus law - the analysis of changes* | 247

KRZYSZTOF BOKWA *Tortious liability in the West Galician Code of 1797* | 276

RAFAŁ ŻELAZKO *Legal aspects of paying borders through geodet* | 287

KAROL SKOREK *Economic thought of Adam Doboszyński – critical approach* | 311

Gloss

SŁAWOMIR ZWOLAK *Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 12 April, 2017, file ref. II OSK 1295/16* | 325

DAMIAN DOBOSZ, ANNA NIZIOŁEK *The application of standstill clause by the example of gloss of judgment of European Court of Justice from the 16th of June 2011 in case C-212/10 Logstor ROR Polska sp. z o.o. versus Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach* | 338

JOANNA GŁÓWKA-LUTY *Gloss to the judgment of the Supreme Court of December 11, 2018, IV CNP 31/17* | 349

Source text

ARTUR LIS *Two synods from 1212* | 367

Sławomir Zwolak

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 kwietnia 2017 r., II OSK 1295/16¹

Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 12 April, 2017, file ref. II OSK 1295/16

Teza:

Właściciel może skutecznie złożyć skargę na uchwałę rady gminy w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego, pomimo że plan ten nie zmienia dotychczasowego kierunku przeznaczenia nieruchomości.

Podstawą rozstrzygnięcia były następujące okoliczności faktyczne i prawne. W dniu 21 maja 2014 r. Rada Gminy i Miasta w Warcie podjęła uchwałę w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru części wskazanych w uchwale sołectw w gminie Warta. Skarżący, po uprzednim wezwaniu rady gminy i miasta do usunięcia naruszenia prawa, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (dalej: WSA) skargę na powołaną uchwałę, domagając się stwierdzenia jej nieważności. Rada gminy i miasta wniosła o oddalenie skargi, bowiem skarżący nie wykazał naruszenia interesu prawnego.

Wyrokiem z 17 czerwca 2015 r. WSA oddalił skargę (II SA/Łd 183/15)². Sąd I instancji wskazał, że źródłem interesu prawnego skarżącego do wniesienia skargi są normy określające prawo własności nieruchomości, skarżący jest bowiem współwłaścicielem nieruchomości położonej w miejscowości znajdującej się na terenie objętym regulacjami zaskarżonej uchwały. W przekonaniu sądu I instancji skarżący nie wykazał jednak, aby plan miejscowy naruszał jego interes prawny lub uprawnienie. Interesu prawnego skarżącego nie można wywodzić

¹ Zob. LEX nr 2302493.

² Zob. LEX nr 1792690.

z zarzucanego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego i istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, ponieważ merytoryczna ocena zasadności zarzutów skargi byłaby możliwa dopiero po ustaleniu, że zapisy zaskarżonej uchwały naruszają obiektywnie i realnie interes prawny skarżącego. Zdaniem sądu I instancji znaczenie dla oceny, czy skarżącemu przysługuje interes prawny w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³, ma fakt, że nieruchomość stanowiąca współwłasność skarżącego zarówno w starym planie miejscowym, który utracił moc 31 grudnia 2002 r., jak i w planie objętym zaskarżoną uchwałą znajduje się na terenach, których dotychczasowe przeznaczenie nie uległo zmianie. Nie budzi zatem wątpliwości fakt, że przyjęty plan miejscowy w żaden sposób nie zmienił, nie wykluczył, ani też nie ograniczył możliwości dotychczasowego sposobu zagospodarowania nieruchomości skarżącego, a co za tym idzie – w żadnym razie nie naruszył przysługującego mu prawa własności. Skoro więc miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie ogranicza prawa własności strony skarżącej, ponieważ w żadnej mierze nie zmienia dotychczasowego kierunku przeznaczenia jego nieruchomości, nie ogranicza również możliwości zagospodarowania działki skarżącego, to nie sposób twierdzić, że realnie i bezpośrednio wpływa na przysługujące mu prawo własności, a co za tym idzie narusza przysługujący mu interes prawny.

Skarżący wniósł od powyższego wyroku skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). NSA uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez WSA. NSA uznał, że usprawiedliwiony jest kluczowy dla sprawy zarzut naruszenia art. 101 ust. 1 u.s.g. przez błędne zastosowanie tego przepisu, które sprowadza się do uznania że zaskarżony plan miejscowy nie narusza interesu prawnego skarżącego jako współwłaściciela nieruchomości objętej tym planem. NSA wyjaśnił, że zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴, ustalenia planu miejscowego kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Oczywiste jest, iż plan miejscowy poprzez określone w nim przeznaczenie terenu wyznacza zakres możliwego sposobu zagospodarowania nieruchomości i w konsekwencji ogranicza sposób wykonywania prawa własności tej nieruchomości wobec oczekiwań i wyobrażeń właściciela w tym zakresie. Co do zasady uchwalenie planu miejscowego, który w sposób bezpośredni reguluje

³ J. t. Dz.U. z 2019 r., poz. 506; dalej jako u.s.g.

⁴ J. t. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.

sposób zagospodarowania nieruchomości, narusza interes prawny właścicieli nieruchomości objętych jego ustaleniami⁵.

Dokonując analizy orzeczenia NSA, należy rozważyć kwestie związane z wpływem planu miejscowego na prawo własności. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Oznacza to, że zawarte w nim ustalenia mają charakter powszechnie obowiązujący na terenie danej gminy i są wiążące dla organów gminy, jak również dla właścicieli nieruchomości i inwestorów⁶.

Treścią ustaleń planu miejscowego jest sposób wykonywania i zakres przysługujących właścicielowi uprawnień, wynikający z uchwały rady gminy zawierającej przeznaczenie poszczególnych nieruchomości. W jego treści następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczanie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ustalenia te kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, stanowiąc o przedmiotowym sposobie korzystania z nieruchomości⁷. Ukształtowany w ten sposób przedmiot planu miejscowego oznacza, że jego regulacje stanowią ograniczenia prawa własności⁸.

Z istoty konstytucyjnie chronionego prawa własności wynika możliwość szerokiego korzystania z nieruchomości gruntowych. Ochrona prawa własności jest konstytucyjną powinnością państwa, urzeczywistnianą zarówno przez działania o charakterze prawodawczym poprzez ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określając granice prawa własności oraz faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby⁹. Wyrażona w Konstytucji RP¹⁰, zasada ochrony własności stanowi istotny element demokratycznego państwa prawnego¹¹, a jego relacja z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP określa szczegółowe normy dotyczące ochrony prawa własności, stanowiąc o granicach tego prawa, a mianowicie, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zakres ograniczeń

⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 17.01.2012 r., (II OSK 2316/11, LEX nr 1121219); wyrok NSA z dnia 10.08.2011 r., (II OSK 1093/11, LEX nr 1068952); wyrok NSA z dnia 2.12.2010 r., (II OSK 1983/10, LEX nr 1613325); wyrok NSA z dnia 7.04.2010 r., (II OSK 186/10, LEX nr 673867).

⁶ J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 46-47.

⁷ Zob. wyrok SN z dnia 6.01.2005 r., (III CK 129/2004, LEX nr 150787).

⁸ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011, s. 226.

⁹ Wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., (P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2).

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹¹ Wyrok TK z dnia 25.02.1999 r., (K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25).

prawa własności musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności, wskazując na wartości, których ochrona usprawiedliwiać może pewne ingerencje w prawo własności¹². Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”¹³. Odnosi się wprawdzie bezpośrednio do ustawodawcy, jednak gmina kształtując plan musi tę regułę respektować. Wobec powyższego zarówno art. 31 ust. 3, jak i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP można wyprowadzić przesłankę dopuszczalności ingerencji w sferę prawa własności, tj. wymóg podstawy ustawowej dla takich ingerencji¹³.

Regulacją uzupełniającą konstytucyjne unormowanie własności jest art. 140 k.c.¹⁴, w którym w najpełniejszy sposób określono zakres treści prawa własności. Zakres ten stanowią trzy wyznaczniki: 1) przepisy ustaw; 2) zasady współżycia społecznego; 3) społeczno-gospodarcze przeznaczenie danej własności. Ze sformułowania art. 140 k.c., wynika że granice własności wyznaczają nie poszczególne przepisy, lecz całość obowiązującego ustawodawstwa. Mogą to być zarówno przepisy prawa cywilnego, jak i przepisy innych działów prawa, przede wszystkim prawa administracyjnego¹⁵. Tak więc można stwierdzić, że w prawie cywilnym zawarta jest konstrukcja wyjściowa prawa własności, ale jego treść kształtowana jest przez cały system prawny, a przede wszystkim przez przepisy prawa administracyjnego, co widoczne jest w ramach problematyki miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁶.

Należy zaznaczyć, że większość regulacji określających granice prawa własności ma charakter publicznoprawny i mieści się w systemie prawa administracyjnego. Przepisy tego działu, określają dopuszczalny zakres, sposób jaki i warunki korzystania przez właściciela z jego rzeczy zwłaszcza nieruchomości. Ustalają niejednokrotnie wiążące dla właściciela nakazy i zakazy, a nawet w pewnych sytuacjach zezwalają również na całkowite lub częściowe pozbawienie własności¹⁷. Szczególne znaczenie dla kształtowania sposobu korzystania z własności nieruchomości mają przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

¹² Wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., (P2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2).

¹³ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 176.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, (j. t. Dz.U. z 2018, poz. 1025 ze zm.).

¹⁵ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 73-75.

¹⁶ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy...*, s. 224-225.

¹⁷ K. Winiarski, *Własność a zakres władztwa planistycznego*, [w]: *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, (red.) K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 108-109.

przeznaczonym, w tym art. 6 ust. 2 stanowiący istotną dyrektywę interpretacyjną w procesie planowania i zagospodarowania przestrzeni na rzecz uprawnień właścicielskich. Przepis ten wskazuje na uprawnienia właściciela nieruchomości do prawa zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w planie miejscowym oraz do ochrony interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. W kontekście owego przepisu należy zwrócić uwagę na jego aspekt wolnościowy, przyjmując że elementem prawa własności jest wolność zagospodarowania terenu¹⁸. Wyodrębniona w ten sposób zasada wolności zagospodarowania terenu wynikająca z konstytucyjnie chronionego prawa własności¹⁹, ma służyć ochronie jednostki przed niedozwoloną ingerencją w sferę jej praw. Samo pojęcie „zagospodarowanie wiąże się z koniecznością zapewnienia ochrony również właścicielom nieruchomości sąsiadujących z nieruchomościami, których przeznaczenie jest zmieniane w planie miejscowym, nawet jeśli nie leżą na terenie objętym planem miejscowym.

Ingerencja za pośrednictwem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób wykonywania prawa własności nieruchomości dokonuje się przede wszystkim poprzez pokreślenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów. Skutkuje to prawnym ograniczeniem lub wyłączeniem określonych sposobów wykonywania prawa własności²⁰. Właściciel nieruchomości może zagospodarować swoją działkę jedynie w taki sposób, jak wynika to z przeznaczenia nieruchomości określonej w planie miejscowym²¹. Jako przykład można podać przyjęcie założeń w planie miejscowym w myśl których, brak jest możliwości realizacji na nieruchomości nowego budynku mieszkalnego, natomiast istniejąca zabudowa przeznaczona jest w perspektywie do likwidacji²². Ustanawiane w ten sposób ograniczenia w zakresie rozporządzania nieruchomością, wpływają na prawa właściciela, określając np. zasady i warunki korzystania z nieruchomości.

¹⁸ W. Jakimowicz, *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6, s. 47.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 17.04.2008 r., (II OSK 421/07, LEX nr 469210).

²⁰ M. Szewczyk, *Granice ingerencji administracyjnej w prawo własności nieruchomości*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, (red.) Z. Leoński, Poznań 1998, s. 124.

²¹ E. Ura, K. Heliniak, *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maj 2001 r.*, (red.) E. Ura, Rzeszów 2001, s. 450-451.

²² M. Pracka, *Podstawowe sfery publicznoprawnych ograniczeń w zakresie korzystania i rozporządzania własnością nieruchomości*, Lublin 2011, s. 190 - rozprawa doktorska, maszynopis powielany.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie rozszerzają uprawnień właścicielskich lecz ograniczają prawa właściciela wyznaczając możliwość korzystania z niej²³. Szczególny podział postanowień planów miejscowych odnoszących się do zakresu prawa własności wprowadza K. Winiarski dzieląc je na: 1) postanowienia bezpośrednio kształtujące pozycje adresata, jego prawa i obowiązki, dotyczące ograniczenia sposobu zabudowy i zagospodarowania terenu; 2) postanowienia których realizacja następuje w wyniku konkretyzacji dokonanej w drodze oddzielnego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, ingerującej w prawo własności np. decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości²⁴. Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że konsekwencją uchwalenia lub zmiany planu miejscowego może być wyłącznie bądź istotne ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem²⁵. Zatem bezwątpienia przyznać, że ustalenia planu miejscowego w sposób ewidentny ingerują bezpośrednio w sferę prawa własności, ale również w sferę wolności, praw i obowiązków obywateli, przesądzając ponadto o jakości ich życia²⁶.

System ochrony interesu właściciela przed ingerencjami władzy publicznej został ukształtowany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako mechanizm kwestionujący akty tworzenia prawa, związany z zaskarżeniem uchwał lub zarządzeń wydanych przez określone podmioty. Ustawowe uregulowania określające tryb podejmowania uchwały przyjmującej plan miejscowy, wskazują również na nieokreślone władztwo gminy do ustalania zasad przeznaczenia terenu objętego planem. Taki zakres regulacji pozostawia gminie duży zakres swobody w oddziaływaniu na własność, a przecież gmina jest jednym z uczestników obrotu prawnego, która nie powinna co do zasady posiadać możliwości wpływania na własność innych podmiotów.²⁷ Podmiotowość publicznoprawna gminy uprawnia ją do władczego wpływania na sytuację prawną właścicieli objętych planem miejscowym. W tym stosunku prawnym gmina zajmuje pozycję dominująca, aczkolwiek ograniczoną przepisami prawa. Ograniczeniem jej władztwa planistycznego będzie stanowił charakter prawa

²³ *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, Warszawa 2005, s. 56-57.

²⁴ K. Winiarski, *Własność a zakres...*, [w:] *Własność i jej ograniczenia...*, s. 111-112.

²⁵ D. Sypniewski, [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, (red.) H. Kisilowska, Warszawa 2009, s. 237.

²⁶ E. Olejniczak-Szałowska, *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, t. LII, s. 76.

²⁷ Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2, s. 48.

przysługującego osobie władającej nieruchomości²⁸. Bowiem władztwa planistycznego gminy nie należy rozumieć jako pełnej swobody w określaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów²⁹. Uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu oraz sposobu jego zagospodarowania nie może być nadużywane i niezależnie od legalności jest oceniane pod kątem ewentualnego nadużywania uprawnień³⁰.

Wobec przypadków ograniczeń związanych z planem miejscowym, właściciele nieruchomości zostali wyposażeni w instrumenty do kwestionowania przyjętych ustaleń w planie miejscowym kształtującym uprawnienia właścicielskie. Szczególnym środkiem ochrony właściciela jest zaskarżenie do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę rady gminy. Ten szczególny instrument ochrony pozwala zweryfikować legalność planu miejscowego. Zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Dopuszczenie możliwości zaskarżenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez właścicieli nieruchomości nim objętych wiąże się z przyjęciem założenia, że źródłem interesu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego może być potencjalne, negatywne oddziaływanie dopuszczalnego przez plan sposobu zagospodarowania³¹. Skarga nie ma charakteru *actio popularis*, jej wniesienie wymaga stwierdzenia związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, a kwestionowanym w skardze aktem lub czynnością organu administracji³². Zatem sąd zobligowany jest do zbadania legitymacji procesowej skarżącego poprzez ustalenie, że plan miejscowy narusza jego chroniony interes lub uprawnienie. Wniesienie skargi do sądu na uchwałę rady gminy w sprawie o przyjęcia planu miejscowego powinno poprzedzić wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w imieniu własnym lub reprezentującym grupę mieszkańców. Oznacza to, że dopuszczalne jest jej złożenie, gdy wezwany organ wprost odmówił usunięcia naruszenia prawa lub w terminie przewidzianym na

²⁸ M. Tetera, *Władztwo planistyczne w stosunkach sąsiedzkich gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1-2, s. 12-13.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 3.07.2014 r., (II OSK 240/13, LEX nr 1519315).

³⁰ M. Bielecki, *Proces inwestycyjno-budowlany – aspekty prawne*, Warszawa 2016, s. 57.

³¹ J. Szuma, *Rozdrobnienie planów miejscowych a prawo do ich zaskarżenia*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, (red.) M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012, s. 656.

³² Wyrok NSA z dnia 20.05.2012 r., (II OSK 574/12, LEX nr 1217253); zob. także: Wyrok NSA z dnia 1.03.2005 r., (OSK 1437/04, LEX nr 151236).

załatwienie sprawy w postępowaniu administracyjnym nie zajęł stanowiska w tym zakresie³³. Dopiero to umożliwiła sądowi administracyjnemu dalsze badanie zarzutów skarżącego. Jeżeli skarżący nie wezwał wcześniej organu do usunięcia skutków naruszenia, wówczas skarga podlega odrzuceniu, gdyż została wniesiona bez wyczerpania środków zaskarżenia. Natomiast nieskorzystanie z prawa do wnoszenia uwag do projektu planu miejscowego przez właściciela nieruchomości w żaden sposób nie umożliwia kwestionowania prawidłowości podjętej uchwały w drodze powyższej skargi³⁴.

Szczególnie ważną kwestią w świetle niniejszego wyroku NSA pozostaje to, czy brak zmiany przeznaczenia nieruchomości skarżącego w planie miejscowym może stanowić naruszenie przepisów prawa cywilnego w zakresie, w jakim konieczne staje się wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanej uchwały. Zagadnienie to podlega jednak ocenie sądu administracyjnego już na późniejszym etapie postępowania sądowego, co powoduje, że ewentualne stwierdzenie zgodności z prawem miejscowym planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do oddalenia skargi, a nie do jej odrzucenia. Rozważania te prowadzą do wniosku, że w każdym przypadku, gdy podmiotem wnoszącym skargę, o jakiej mowa w art. 101 ust. 1 u.s.g., jest właściciel nieruchomości znajdującej się na terenie objętym planem miejscowym, obowiązkiem sądu administracyjnego jest merytoryczna ocena skargi. Wynika to z faktu, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego bezpośrednio kształtuje zasady korzystania z nieruchomości znajdującej się na terenie nią objętym. Bez znaczenia pozostaje przy tym, czy kwestionowany plan miejscowy istotnie narusza sferę istniejących uprawnień skarżącego, ograniczając jego uprawnienia właścicielskie³⁵.

W świetle komentowanego orzeczenia NSA, należy zauważyć, że nie ma żadnych podstaw do twierdzenia, że jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie zmienia dotychczasowego kierunku przeznaczenia nieruchomości, to nie wpływa bezpośrednio na prawo własności, a co za tym idzie na interes prawny właściciela nieruchomości. Jest wprost przeciwnie – to bowiem właściciel gruntu, zawsze ma interes prawny w zaskarżeniu uchwały o zagospodarowaniu przestrzennym. Wynika to z przepisów prawa materialnego dotyczących wykonywania i ochrony prawa własności. Zapisy planu miejscowego

³³ K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjno-prawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 43.

³⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13.05.2009 r., (II SA/Gd 553/08, LEX nr 547310).

³⁵ P. Daniel, *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 3, s. 72.

dotyczą przecież nieruchomości położonych na obszarze nim objętym i wpływają bezpośrednio na sposób wykonywania prawa własności tych nieruchomości. Komentowany wyrok NSA, należy uznać za słuszny. Bowiem nawet jeżeli ustalenia starego i nowego planu miejscowego są zbieżne, to nowy plan miejscowy, może naruszać interes prawny właściciela nieruchomości położonej na obszarze objętym planem. W rezultacie właściciel nieruchomości może skutecznie złożyć skargę na uchwałę rady gminy w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego, a sąd administracyjny jest zobowiązany tę skargę merytorycznie rozpatrzyć. Zatem obowiązkiem sądu administracyjnego jest merytoryczna ocena zarzutów skargi i ocena czy stwierdzone naruszenie interesu prawnego skarżącego znajduje oparcie w przepisach powszechnie obowiązujących, czy też wiąże się z nadużyciem przysługującego gminie władztwa planistycznego, bądź naruszeniem przepisów prawa normujących zasady i tryb sporządzania planu miejscowego.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, (j. t. Dz.U. z 2018, poz. 1025 ze zm. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (j. t. Dz.U. z 2019 r., poz. 506).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (j. t. Dz.U. z 2018, poz. 1945 ze zm. zm.).

Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 12.01.1999 r., (P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2).
- Wyrok TK z dnia 25.02.1999 r., (K 23/98, OTK1999, nr 2, poz. 25).
- Wyrok SN z dnia 6.01.2005 r., (III CK 129/2004, LEX nr 150787).
- Wyrok NSA z dnia 1.03.2005 r., (OSK 1437/04, LEX nr 151236).
- Wyrok NSA z dnia 17.04.2008 r., (II OSK 421/07, LEX nr 469210).
- Wyrok NSA z dnia 7.04.2010 r., (II OSK 186/10, LEX nr 673867)
- Wyrok NSA z dnia 2.12.2010 r., (II OSK 1983/10, LEX nr 1613325).
- Wyrok NSA z dnia 10.08.2011 r., (II OSK 1093/11, LEX nr 1068952).
- Wyrok NSA z dnia 17.01.2012 r., (II OSK 2316/11, LEX nr 1121219).
- Wyrok NSA z dnia 20.05.2012 r., (II OSK 574/12, LEX nr 1217253).
- Wyrok NSA z dnia 3.07.2014 r., (II OSK 240/13, LEX nr 1519315).
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13.05.2009 r., (II SA/Gd 553/08, LEX nr 547310).

Literatura

- Bielecki M., *Proces inwestycyjno-budowlany – aspekty prawne*, Warszawa 2016.
- Czarnik Z., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2.
- Daniel P., *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 3.
- Ignatowicz J., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000.
- Jakimowicz W., *Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2011.
- Małyśa-Sulińska K., *Administracyjno-prawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- Olejniczak-Szałowska E., *Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1995, t. LII.
- Pracka M., *Podstawowe sfery publicznoprawnych ograniczeń w zakresie korzystania i rozporządzania własnością nieruchomości*, Lublin 2011.
- Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994.
- Szewczyk M., *Granice ingerencji administracyjnej w prawo własności nieruchomości*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998.
- Szuma J., *Rozdrobnienie planów miejscowych a prawo do ich zaskarżenia*, [w:] *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, (red.) M. Stahl, Z. Duniewska, Warszawa 2012.
- Sypniewski D., [w:] *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, (red.) H. Kisilowska, Warszawa 2009.
- Tetera M., *Władztwo planistyczne w stosunkach sąsiedzkich gmin*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1-2.
- Ura E., K. Heliniak, *Ograniczenia własności nieruchomości w administracyjnym prawie materialnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21-23 maj 2001 r.*, (red.) E. Ura, Rzeszów 2001.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, (red.) Z. Niewiadomski, Warszawa 2005.

Winiarski K., *Własność a zakres władztwa planistycznego*, [w]: *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki, K. Winiarski, Częstochowa 2004.

Streszczenie

Komentowane orzeczenie NSA dotyczy możliwości wniesienia skargi na uchwałę w sprawie nowego planu miejscowego. Z orzeczenia wynika wniosek, że każdorazowe uchwalenie planu miejscowego, który w sposób bezpośredni reguluje sposób zagospodarowania nieruchomości, nawet w przypadku zbieżnych ustaleń pomiędzy tzw. starym a nowym planem miejscowym, może naruszać interes prawny właściciela nieruchomości położonej na obszarze objętym planem miejscowym.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo własności, nieruchomości, interes prawny, plan miejscowy

Summary

The commented judgment of the Supreme Administrative Court concerns the possibility of lodging a complaint against a resolution regarding a new local plan. The ruling concludes that each time a local plan is adopted, which directly regulates the way of managing the property, even in the case of convergent arrangements between the so-called old and new local plan, may violate the legal interest of the owner of the property located in the area covered by the local plan.

KEY WORDS: ownership, real estate, legal interest, local plan

Nota o autorze

Sławomir Zwolak – doktor nauk prawnych, wykładowca, Uniwersytet Rzeszowski, autor publikacji z zakresu prawa budowlanego i prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego.