t. LXXVII • nr 6/2024 (912) • DOI 10.33226/0137-5490.2024.6.7

GLOSY

Dr hab. Jan Chmielewski, prof. ALK

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie
ORCID: 0000-0001-5818-7339
e-mail: jchmielewski@alk.edu.pl

Temporalny zakres stosowania art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich – glosa do uchwały NSA z 11.01.2024 r. w sprawie I OPS 3/22

Temporal scope of application of Art. 30 section 1 point 6 of the Act of 9 March 2017 on special rules for eliminating the legal effects of reprivatization decisions regarding Warsaw real estate – gloss to the resolution of the Supreme Administrative Court of 11 January 2024 in case I OPS 3/22

Streszczenie

W komentowanej uchwale Naczelny S d Administracyjny stan › przed konieczno ci rozstrzygni cia zagadnienia prawnego w przedmiocie temporalnego zakresu stosowania przepisu art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotycz cych nieruchomo ci warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. W niniejszym opracowaniu przyj to, inaczej ni uczyni› to NSA w sentencji uchwa›y, e okoliczno ci okre lone w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy mog stanowi przes›ank do uchylenia decyzji reprywatyzacyjnej jedynie w sytuacji, gdy mia›y one miejsce po dniu wej cia w ycie tej ustawy. Zdaniem glosatora takie dyrektywy post powania wynikaj z istoty stosowanej w praktyce orzeczniczej s dów administracyjnych konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego oraz charakteru sankcyjnego decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 6 powo›anej ustawy.

Słowa kluczowe: post powanie administracyjne, grunty warszawskie, reprywatyzacja

Abstract

In this commented resolution, the Supreme Administrative Court had to revolve a legal issue regarding the temporal scope of application of the provision of Art. 30 section 1 point 6 of the Act on special rules for eliminating the legal effects of reprivatization decisions regarding Warsaw real estate, issued in violation of the law. This study assumes, unlike has been said in the resolution, that the circumstances specified in Art. 30 section 1 point 6 of the Reprivatization Act may constitute grounds for repealing the reprivatization decision if they occurred after the date of entry into force of this Act. According to the glossary, this view is supported by the theoretical structure of the administrative legal relationship used in the judicial practice of administrative courts, as well as the sanctioning nature of administrative decisions issued on the basis of Art. 30 section 1 point 6 of the Reprivatization Act.

Keywords: administrative proceedings, Warsaw real estate, reprivatization

JEL: K23

Teza

Okoliczno ci okre lone w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotycz cych nieruchomo ci warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa[1], mog stanowi przes›ank do uchylenia decyzji reprywatyzacyjnej równie w sytuacji, gdy mia›y miejsce przed wej ciem w ycie tej ustawy.

Uwagi wprowadzające

Bezpo rednim impulsem do podj cia glosowanej uchwa›y o sygn. I OPS 3/22 by›o przedstawienie sk›adowi siedmiu s dziów Naczelnego S du Administracyjnego zagadnienia prawnego budz cego powa ne w tpliwo ci. Problem, przed którym stan › Naczelny S d Administracyjny, wy›oni› si przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego S du Administracyjnego w Warszawie w sprawie ze skargi na decyzj Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotycz cych nieruchomo ci warszawskich wydanych z naruszeniem prawa (dalej: Komisja), w przedmiocie odmowy ustanowienia prawa u ytkowania wieczystego.

Mianowicie Wojewódzki S d Administracyjny w Warszawie obj › kontrol decyzj administracyjn Komisji z 2017 r., uchylaj c decyzj reprywatyzacyjn Prezydenta m.st. Warszawy z 2009 r. w przedmiocie ustanowienia u ytkowania wieczystego. Jedn z materialnoprawnych podstaw decyzji Komisji stanowi› art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotycz cych nieruchomo ci warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Zgodnie z tym przepisem Komisja wydaje decyzj , o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 2…4 ustawy z 9.03.2017 r. (najogólniej mówi c chodzi o decyzj uchylaj c decyzj reprywatyzacyjn w ca›o ci albo w cz ci, stwierdzaj c niewa no decyzji reprywatyzacyjnej b d stwierdzaj c wydanie decyzji reprywatyzacyjnej z naruszeniem prawa), je eli wydanie decyzji reprywatyzacyjnej doprowadzi›o do skutków ra co sprzecznych z interesem spo›ecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono u ytkowanie wieczyste, w szczególno ci do zastosowania uporczywie lub w sposób istotnie utrudniaj cy korzystanie z lokalu w nieruchomo ci warszawskiej gro by bezprawnej, przemocy wobec osoby lub przemocy innego rodzaju w stosunku do osoby zajmuj cej ten lokal.

W rozpoznawanej sprawie powsta›y w tpliwo ci, czy okoliczno ci okre lone w przepisie art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. mog stanowi przes›ank do uchylenia decyzji reprywatyzacyjnej w sytuacji, gdy mia›y miejsce przed wej ciem w ycie tej ustawy. Nale y przy tym wyja ni , e Wojewódzki S d Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu swojego wyroku nie wypowiedzia› si *explicite* w kwestii mo liwo ci stosowania oceny prawnej wynikaj cej z ww. przepisu ustawy z 9.03.2017 r. do zdarze i okoliczno ci, które mia›y miejsce przed jego wej ciem w ycie. W szczególno ci S d I instancji przyj ›, e podstawa uchylenia decyzji wydanej na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. nie mo e by zastosowana wobec braku adekwatnego zwi zku przyczynowego pomi dzy decyzj reprywatyzacyjn a okoliczno ciami i zdarzeniami, które mia›y miejsce po jej wydaniu. Z kolei Komisja opowiedzia›a si za mo liwo ci stosowania art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. do oceny zdarze i okoliczno ci, które mia›y miejsce po wydaniu decyzji reprywatyzacyjnej, ale jeszcze przed wej ciem w ycie tego przepisu.

W ocenie sk›adu NSA rozpoznaj cego skarg kasacyjn , dylematy w zakresie wyk›adni oraz mo liwo ci stosowania podstawy uchylenia decyzji reprywatyzacyjnej okre lonej w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. wobec dawnych stanów faktycznych, w powi zaniu z jednej strony ze szczególnym charakterem ustawy reprywatyzacyjnej i celów, które ma ona realizowa , jak równie … z drugiej strony … w zwi zku ze specyficznymi skutkami prawnymi, które wywo›uje uchylenie przez Komisj ostatecznej decyzji reprywatyzacyjnej, uzasadnia›y przedstawienie tego zagadnienia sk›adowi siedmiu s dziów Naczelnego S du Administracyjnego.

Stanowisko NSA wyrażone w uchwale

Naczelny S d Administracyjny w sk›adzie siedmiu s dziów przes dzi›, e okoliczno ci okre lone w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. mog stanowi przes›ank do uchylenia decyzji reprywatyzacyjnej równie w sytuacji, gdy mia›y miejsce przed wej ciem w ycie tej ustawy. Mówi c inaczej, powo›any akt normatywny, w tym jego art. 30 ust. 1 pkt 6, znajduje zastosowanie do okoliczno ci zaistnia›ych przed dniem wej cia w ycie ustawy z 9.03.2017 r. i mo e stanowi podstaw do uchylenia okre lonej decyzji reprywatyzacyjnej niezale nie od tego, e przed 5.05.2017 r., a wi c jeszcze przed wej ciem w ycie ustawy, wyst pienie tych okoliczno ci nie stanowi›o przes›anek uchylenia takiej decyzji.

U podstaw tego rozstrzygni cia leg›a nast puj ca argumentacja. Po pierwsze, za sformu›owan przez NSA tez przemawia wyk›adnia gramatyczna spornych przepisów. Ustawodawca poprzez zwrot „wydanie decyzji reprywatyzacyjnej doprowadzi›o do skutków ra co sprzecznych z interesem spo›ecznym lub skutków sprzecznych z celem, dla którego ustanowiono u ytkowanie wieczyste” wyra nie odwo›uje si do okoliczno ci wcze niejszych w stosunku do momentu wej cia w ycie tej normy. Zatem z samej tre ci art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. wynika, e wydanie decyzji reprywatyzacyjnej „doprowadzi›o” ju … tzn. w chwili wej cia w ycie ustawy … do wskazanych w niej skutków.

Po drugie, poza kwestiami j zykowymi nale y mie na uwadze wewn trzn systematyk art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r., w którym unormowano ca›y katalog przes›anek w›a ciwych nadzwyczajnym trybom administracyjnego post powania jurysdykcyjnego (wznowienia post powania oraz stwierdzenia niewa no ci decyzji), które ze swojej istoty odnosz si do okoliczno ci faktycznych maj cych miejsce przed dniem wej cia w ycie ustawy z 9.03.2017 r.

Po trzecie, wyk›adnia prokonstytucyjna art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. przemawia za tym, aby tre normy dekodowanej z tego przepisu, pomie ci w zakresie dopuszczalnych i uzasadnionych w demokratycznym pa stwie prawa wyj tków od zasady *lex retro non agit*. Na gruncie obowi zuj cej Konstytucji RP nie mo na bowiem ca›kowicie zrezygnowa ze stanowienia regulacji prawnych o charakterze retroaktywnym, ale musi to by uzasadnione konieczno- ci poszanowania innych warto ci oraz zasad konstytucyjnych. W lad za materia›ami legislacyjnymi wytworzonymi dla potrzeb uchwalenia ustawy z 9.03.2017 r. mo na zauwa y , e za tak regulacj przemawia›y maj ce miejsce naruszenia prawa w›asno ci z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP (naruszanie prawa w›asno ci komunalnej oraz prywatnej). Dodatkowo negatywne zjawiska zwi zane z wydawaniem decyzji reprywatyzacyjnych wymaga›y analizy z punktu widzenia ochrony praw lokatorów, gdy stosownie do art. 75 Konstytucji RP w›adze publiczne s zobowi zane do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i ochrony praw lokatorów. Wskazano ponadto, e w konsekwencji skali wyst puj cych narusze i towarzysz cych im negatywnych zjawisk dotychczasowy stan prawny mo e by oceniany jako sprzeczny z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym pa stwem prawnym, urzeczywistniaj cym zasady sprawiedliwo ci spo›ecznej. W ocenie NSA celem projektodawcy by›o stworzenie prawnych mo liwo ci usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotycz cych nieruchomo ci warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, które to skutki ujawni›y si przed wej ciem w ycie ustawy z 9.03.2017 r.

Po czwarte, uwzgl dniaj c zasad *tempus regit actum*, b - d c elementem zasady zakazu retroakcji, NSA zaakcentowa› powi zane z ni tzw. domniemanie bezpo redniego dzia›ania nowej ustawy. To domniemanie przyjmuje si przewa nie w sytuacji, w której ustawa nie zawiera przepisów intertemporalnych, przewiduj cych retroakcj zawartych w niej regulacji. Nie zawsze jednak, gdy brakuje przepisów intertemporalnych, nale y przyj domniemanie zasady *tempus regit actum* i w konsekwencji uznawa , e ustawa ma zastosowanie tylko do faktów maj cych miejsce po jej wej- ciu w ycie. Dla osi gni cia celu ustawodawcy, polegaj cego na ochronie istotnych warto ci maj cych uzasadnienie konstytucyjne (‹odwrócenieŽ przez specjalny organ negatywnych nast pstw dzia›a okre lonych osób czy organów w›adzy publicznej podyktowane realizacj zada pa stwa wynikaj cych np. z art. 2 Konstytucji RP, nakazuj cego pa - stwu urzeczywistnianie zasady sprawiedliwo ci spo›ecznej, z art. 5 Konstytucji, który stanowi, e Rzeczpospolita Polska zapewnia wolno ci i prawa cz›owieka i obywatela, czy z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nakazuj cemu pa stwu ochron porz dku publicznego), mo e okaza si konieczne wprowadzenie przepisów prawa o charakterze retroaktywnym.

Dlatego te , zdaniem NSA, analiza tre ci ustawy z 9.03.2017 r. przemawia›a za uznaniem, e w odniesieniu do art. 30 ust. 1 pkt 6 tego aktu normatywnego zosta›y spe›nione wymagania dotycz ce dopuszczalno ci odst pienia od zasady *lex retro non agit*.

Stanowisko glosatora

W ocenie komentuj cego niniejsz uchwa› pogl d wyra- ony w sentencji judykatu jest dyskusyjny. Konsekwentnie dotyczy to tak e zawartego w nim uzasadnienia, które, jak wynika z wcze niejszych uwag, koncentruje si … poza wzgl dami gramatycznymi, systemowymi oraz aksjologicznymi … na dopuszczalno ci wyj tków od podstawowej dla systemu prawa zasady *lex retro non agit*. Mo na oczywi cie znale szereg argumentów … dok›adnie tak, jak uczyni› to sk›ad orzekaj cy NSA … na rzecz tego, e w sytuacji, w której ustawodawca nie wypowiedzia› si co do temporalnego zakresu stosowania aktu normatywnego, retroaktywno regulacji prawnych jest usprawiedliwiona konieczno ci respektowania innych norm oraz zasad konstytucyjnych. Nie to stanowi g›ówny zarzut wobec uchwa›y. W ocenie glosatora w motywach uzasadnienia pomini to do istotne zagadnienia, których uwzgl dnienie mog›oby prowadzi do odmiennego w swojej tre ci rozstrzygni cia przedstawionego problemu prawnego. W szczególno ci chodzi tutaj o wykorzystywan w orzecznictwie s dów administracyjnych konstrukcj stosunku administracyjnoprawnego, jak równie o szczególny, tj. sankcyjny, charakter prawny decyzji wydawanej na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. Rozwa enia tych kwestii w uchwale zabrak›o.

Konstrukcja stosunku administracyjnoprawnego

Przyst puj c do merytorycznego rozwini cia uwag polemicznych, nale y najpierw skierowa uwag na stosunek administracyjnoprawny, b d cy jedn z podstawowych konstrukcji poj ciowych prawa administracyjnego.

Wedle ugruntowanej i zarazem niespornej definicji stosunek administracyjnoprawny jako rodzaj (typ) okre lonych prawem stosunków obowi zuj cych w zetkni ciu jednostki z w›adz publiczn zachodzi, gdy prawo przedmiotowe ma dla dwóch podmiotów takie znaczenie, e w okre lonych warunkach sytuacja prawna jednego podmiotu jest po› czona w pewien sposób z sytuacj prawn podmiotu drugiego. Jest wi c stosunek administracyjnoprawny pewnego typu znaczeniem, które mo na albo którego nie mo na przypisa strukturze kwalifikuj cej, tj. prawu przedmiotowemu; inaczej mówi c, pewnym schematem interpretacyjnym zastosowanym do prawa przedmiotowego (Longchamps de Bérier, 2019, s. 197…198).

Pomimo jego kluczowej roli poznawczej oraz porz dkuj - co-eksplanacyjnej stosunek administracyjnoprawny bywa rozumiany niejednolicie. O ile nie ma raczej wi kszych sporów w odniesieniu do ogólnej koncepcji omawianej kategorii (cho trzeba przyzna , e niektórzy przedstawiciele doktryny stawiaj pod znakiem zapytania przydatno konstrukcji, wskazuj c na jej anachronizm … zob. Zimmermann, 2020, s. 355 i powo›ana tam literatura), o tyle ró nice dotycz kwestii bardziej szczegó›owych. Do takich nale y problematyka nawi zania (powstania) stosunku administracyjnoprawnego.

Mo na tutaj bowiem wskaza na dwa odmienne, w gruncie rzeczy przeciwstawne, stanowiska. Wedle pierwszego

z nich stosunki administracyjnoprawne powstaj z mocy prawa, jak równie z mocy indywidualnego aktu organu administracji publicznej. W celu u ci lenia nale y doda , e niekiedy twierdzi si , i tego rodzaju stosunek prawny mo e by nawi zany tak e na mocy dzia›a faktycznych, umowy administracyjnej (Hauser, 2015, s. 215…216) lub na podstawie porozumienia administracyjnego. Mówi si wówczas o szczególnym stosunku administracyjnoprawnym, do którego nawi zania dochodzi, inaczej ni w przypadku administracyjnoprawnych stosunków ℂtypowychŽ, dobrowolnie. Zbli a to omawiany rodzaj stosunków prawnych do stosunków cywilnoprawnych, cho podobie stwo jest w istocie pozorne, gdy nadal pozostajemy w sferze prawa publicznego; tre wzajemnych praw i obowi zków okre laj tutaj normy prawa administracyjnego (Leo ski, 2004, s. 34).

Drugie stanowisko wyklucza co do zasady fakt, e nawi - zanie (powstanie) stosunku administracyjnoprawnego nast puje w drodze indywidualnego aktu administracyjnego. Jest tak, gdy akt ten s›u y wyzwoleniu istniej cego uprzednio, pierwotnie (tj. zanim dosz›o do zako czenia procesu ustalenia wi cych konsekwencji normy prawnej) stosunku prawnego o charakterze materialnym. • czenie uprawnie i obowi zków administracji publicznej z jednostk jedynie na gruncie prawa przedmiotowego, bez wzgl du na ich zastosowanie w sferze faktycznych zjawisk czy rzeczy, pokazuje wprawdzie istotne elementy stosunku prawnego, ale jednak stosunku niewykraczaj cego poza zakres normatywny obowi zywania prawa. Dopiero gdy w ramach faktycznego uk›adu zjawisk i rzeczy wy›oni si stan faktyczny, wyzwalaj - cy na podstawie obowi zuj cych norm uprawnienia lub obowi zki administracji, które jednostka ma przyj , b d którym ma si podporz dkowa , mo na mówi o konkretnym stosunku administracyjnoprawnym. Wedle tego uj cia stan faktyczny jest po prostu niezb dny, aby zaistnia› stosunek administracyjnoprawny, w którym uprawnienia i obowi zki administracji, schodz c si wzajemnie z uprawnieniami i obowi zkami jednostki, stwarzaj okre lony w ze› prawny (Filipek, 2001, s. 24…25). W konsekwencji stosunek administracyjnoprawny zostaje zawi zany na podstawie norm prawnych z chwil , gdy zaistnia› opisany w ich dyspozycji okre lony stan faktyczny (Iserzon, 1968, s. 29; Filipek, 1968, s. 97 i n.), nie za w momencie, w którym organ administracji publicznej dokona› konkretyzacji prawa w drodze (indywidualnego) aktu administracyjnego.

Po zarysowaniu podstawowych zagadnie teoretyczno-prawnych stosunku administracyjnoprawnego trzeba wskaza , e w judykaturze Naczelnego S du Administracyjnego widoczna jest druga z wyodr bnionych koncepcji nawi zywania tych stosunków. Wynika to z przekonania, e bardziej ani eli pierwsza koncepcja odpowiada ona istocie prawa administracyjnego oraz specyfice i cechom jego norm. W uchwale z 30.06.2022 r., I OPS 1/22[2], Naczelny S d Administracyjny, powo›uj c si na literatur przedmiotu (Filipek, 2001, s. 26), wyja ni›, e w prawie cywilnym lub szerzej … w prawie prywatnym … stosunki prawne, które faktycznie istniej w sferze rzeczywisto ci, powstaj , ustaj lub ulegaj przekszta›ceniu dopiero w wyniku czynno ci prawnych lub innych analogicznie traktowanych zdarze . Inna sytuacja ma miejsce w prawie administracyjnym jako dziedzinie prawa publicznego. Tutaj bowiem zachodz stosunki prawne w pe›ni skonkretyzowane w sferze rzeczywisto ci ju wtedy, gdy z mocy prawa przedmiotowego administracja publiczna jest uprawniona lub zobowi zana w obliczu okre lonego stanu faktycznego do dzia›ania, któremu jego adresat ma si podporz dkowa .

Tak e w innych … wcze niejszych … judykatach NSA opowiada› si za nawi zaniem (powstaniem) stosunku administracyjnego *ex lege*, gdzie … co jest kluczowe … decyzja administracyjna zostaje sprowadzona do deklaratoryjnego aktu konkretyzacji tre ci tego stosunku. Mianowicie w uchwale NSA z 10.04.2006 r., I OPS 1/06[3], stwierdzono, e nie ulega w tpliwo ci, i stosunek administracyjnoprawny (materialny) pomi dzy stron a organem administracji publicznej nawi zuje si (powstaje) z dat zdarzenia, poniewa ten moment wyznacza tre obowi zku administracyjnoprawnego. Decyzja administracyjna wydana w takiej sprawie konkretyzuje stosunek administracyjnoprawny oraz potwierdza niejako jego istnienie.

Skoro wi c zarówno doktryna, jak i praktyka orzecznicza przyjmuj raczej powy sze znaczenie rozumienia konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego, to konsekwentnie nale y st d wywodzi , e tego rodzaju stosunki na obszarze prawa administracyjnego zawi zuj si z mocy samego prawa z chwil ziszczenia si normatywnego stanu faktycznego, podpadaj cego pod okre lon norm prawn . To stwierdzenie jest fundamentalne, gdy implikuje ono fakt, e miarodajnym momentem dla okre lenia stanu prawnego w›a ciwego dla oceny normatywnej wszelkich zdarze , stanów lub zachowa relewantnych z punktu widzenia hipotez norm prawnych, jest chwila ich realnego zaistnienia w rzeczywisto ci pozanormatywnej. Poniewa chodzi tutaj o stan prawny w›a ciwy dla oceny normatywnej stanu faktycznego (zdarzenia lub okoliczno ci), konieczne jest wprowadzenie jako zasady *tempus regit factum* w powi zaniu z poj ciem temporalnego zakresu stosowania normy. W rezultacie zakresem normatywnego oddzia›ywania obj te s wy› cznie te stany faktyczne, odpowiadaj ce tre ci hipotez norm dekodowanych z tych przepisów, które wyst pi›y od momentu wej cia w ycie danej normy. Nale y wi c wskaza , e normy administracyjnego prawa materialnego powinny mie zastosowanie do tych realnych stanów faktycznych relewantnych wzgl dem hipotezy normy prawnej, które wyst pi›y w okresie krzy owania si zakresów temporalnych obowi zywania formalnego oraz materialnego norm, o ile oczywi cie przepis prawa nie stanowi inaczej (Kami ski, 2011, s. 172…173).

Z powy szego wynika, e norma prawna obejmuje stany faktyczne istniej ce w momencie jej obowi zywania. Mo e si jednak zdarzy , e ustawodawca wprowadza inny zakres temporalny stosowania normy wobec okre lonych w regulacji normatywnych stanów faktycznych. Wymagana jest wówczas jednoznaczna deklaracja ustawodawcy, wyznaczaj ca w przepisach ustawowych czasowy horyzont stosowania regulacji. Jednak e taka deklaracja nie zosta›a wyartyku›owana w adnym z przepisów ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotycz cych nieruchomo ci warszawskich, wydanych z naru-

szeniem prawa. Tym samym nale y uzna , e przepis art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy dotyczy wy› cznie tych stanów faktycznych, które wyst pi›y w okresie jego formalnego obowi zywania.

Sankcyjny charakter decyzji reprywatyzacyjnej

W pi miennictwie s›usznie wskazuje si , e art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. jest zakotwiczony w art. 163 ustawy z 14.06.1960 r. Kodeks post powania administracyjnego[4] (Ostojski, 2022, s. 114). Wedle powo›anego przepisu ogólnego post powania administracyjnego organ administracji publicznej mo e uchyli lub zmieni decyzj , na mocy której strona naby›a prawo, tak e w innych przypadkach oraz na innych zasadach ni okre lone w rozdziale 13 K.p.a. (dotycz cym uchylenia, zmiany oraz stwierdzenia niewa no ci decyzji), o ile przewiduj to przepisy szczególne. Przepis ten odnosi si do decyzji, na podstawie której strona naby›a prawo i nie mo e by powo›ywany jako jedyna oraz samodzielna podstawa prawna wzruszenia decyzji, gdy nie okre la przes›anek jej zmiany lub uchylenia; jest wy› cznie norm odsy›aj c do przepisów prawa materialnego[5]. Innymi s›owy, zastosowanie tego trybu zosta›o uzale nione od istnienia przepisów szczególnych okre laj cych przypadki, w których decyzje uprawniaj ce mog by cofane lub uchylane.

Przepisy szczególne prawa administracyjnego statuuj zró nicowane przes›anki uzasadniaj ce odwo›alno decyzji. Mog one mie charakter materialny lub formalny, mog by pozytywne lub negatywne, uprzednie lub nast pcze, subiektywne b d obiektywne. Cech charakterystyczn tych przes›anek jest to, e s one konstruowane *ad hoc*, dora nie, w sytuacji gdy zaistnieje potrzeba unormowania jakiej dziedziny ycia spo›ecznego (Kotarba, 2009, s. 55). Zazwyczaj wyst pienie przes›anek aktualizuj cych kompetencj weryfikacyjn organów administracyjnych w trybie okre lonym w art. 163 K.p.a. jest zale ne od postaw prezentowanych przez podmiot uprawniony z decyzji. Oznacza to, e uruchomienie trybu odwo›alno ci decyzji zale y od zachowania okre lonego podmiotu (Wo , 2013, s. 516…517).

Mo na wi c powiedzie , e art. 163 K.p.a. statuuje podstawy normatywne do sprawowania w›adztwa administracyjnego w zakresie kontroli prawid›owo ci realizacji uprawnie . Nale y bowiem mie na uwadze, e ℂw wypadku, gdy decyzja kszta›tuje uprawnienia prawne jednostki, strona, rozporz dzaj c tymi uprawnieniami, nie mo e zosta przymuszona w trybie post powania egzekucyjnego do ich wykonania. Nie oznacza to jednak wy› czenia w tym zakresie w›adztwa organów administracji publicznej przez kontrol wykonywania tych uprawnie oraz prawid›owo ci ich wykonywania, zgodnie z tre ci decyzjiŽ (Adamiak, 2020, s. 403).

W tym kontek cie przepis art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy z 9.03.2017 r. powinien by traktowany jako norma upowa - niaj ca organ administruj cy do cofni cia … odwo›ania … przyznanego w drodze decyzji uprawnienia z uwagi na niew›a ciw postaw podmiotu uprawnionego z tej decyzji w sytuacji konfliktu pomi dzy: z jednej strony zasad trwa›o ci decyzji oraz ochron praw nabytych, natomiast z drugiej strony interesem spo›ecznym (publicznym) oraz ochron praw lokatorów znajduj cymi oparcie w art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym pa stwem prawnym, urzeczywistniaj cym zasady sprawiedliwo ci spo›ecznej, oraz w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP statuuj cym ochron praw lokatorów i prowadzenia przez w›adze publiczne polityki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Je eli tak, to wzruszeniu w post powaniu weryfikacyjnym prowadzonym na podstawie tego przepisu podlega decyzja reprywatyzacyjna, która nie musia›a by dotkni ta wadliwo- ci , gdy jest ona eliminowana z obrotu prawnego z uwagi na niew›a ciwe zachowanie si przez stron (beneficjenta decyzji) (Borkowski, 1967, s. 168). To z kolei uprawnia do konkluzji, e omawiana decyzja Komisji stanowi w istocie rodzaj sankcji administracyjnej, która … w ramach szerokiego rozumienia tej instytucji … s›u y oznaczeniu negatywnych konsekwencji naruszenia obowi zków prawnych, determinowanych bezpo rednio przepisami powszechnie obowi zuj cymi lub wydawanymi na ich podstawie aktami organów administracyjnych (Kruk, 2013, s. 172). B d to zatem wszelkie ujemne (niekorzystne) skutki dla tych podmiotów prawa, które nie stosuj si do obowi zków ustanowionych moc norm prawnych lub wynikaj cych z aktów stosowania prawa, nak›adane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracyjny, wynikaj ce ze stosunku administracyjnoprawnego (Wincenciak, 2008, s. 73).

W przypadku decyzji Komisji wydawanej na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych sankcja polega na cofni ciu uprawnienia w postaci przyznanego prawa rzeczowego do odebranej nieruchomo ci jej poprzedniemu w›a cicielowi, jego nast pcom prawnym albo nabywcy roszcze , a wi c w istocie wyeliminowaniu z obrotu prawnego prawid›owej, tj. niedotkni tej adnego rodzaju wadliwo ci prawn , decyzji uprawniaj cej, która podlega›a weryfikacji ze wzgl du na naruszenie porz dku administracyjnego w sferze jej wykonania (w szczególno ci jej beneficjent stosowa› uporczywie lub w sposób istotnie utrudniaj cy korzystanie z lokalu w nieruchomo ci warszawskiej gro b bezprawn , przemoc wobec osoby lub przemoc innego rodzaju w stosunku do osoby zajmuj cej ten lokal).

W tego rodzaju sytuacji zastosowanie znajduje ugruntowana w orzecznictwie s dowym zasada, w my l której przy ocenie przepisów dotycz cych deliktu administracyjnego sankcja administracyjna za naruszenie obowi zków wynikaj cych z przepisów prawa powinna by wymierzona na podstawie przepisów obowi zuj cych w dacie zdarzenia, tj. naruszenia zakazu[6]. Fakty (zdarzenia, okoliczno ci) powinny by oceniane wed›ug stanu prawnego miarodajnego dla oceny prawnej danego zdarzenia z daty jego zaistnienia, a wi c ocena ta powinna obejmowa jedynie te fakty lub okoliczno- ci, które wyst pi›y w czasie formalnego obowi zywania regulacji prawnej, tj. od dnia jej wej cia w ycie.

Podsumowanie

Odwo›uj c si do interesów oraz warto ci ogólnospo›ecznych wymagaj cych ochrony ze strony pa stwa, mo na znale szereg argumentów na rzecz odst pienia od zasady zakazu retroakcji prawa, zw›aszcza w tak nabrzmia›ych i zarazem istotnych sprawach, jak zaniedbywane przez ustawodawc kwestie reprywatyzacji. Nale y w pe›ni podzieli pogl d, i w wietle regulacji konstytucyjnych nie jest mo liwe ca›kowite zrezygnowanie ze stanowienia norm prawnych o charakterze retroaktywnym; jednak e musi to by zawsze uzasadnione konieczno ci poszanowania precyzyjnie wskazanych warto ci i zasad konstytucyjnych. Dopuszczalno obj cia przesz›ych stanów faktycznych dzia›aniem ustawy uchwalonej ju po ich wyst pieniu, wymaga wnikliwego wywa enia.

Wydaje si , e w glosowanej uchwale zabrak›o rozwa enia argumentów przemawiaj cych jednak na rzecz pogl du, zgodnie z którym okoliczno ci okre lone w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy mog stanowi przes›ank do uchylenia decyzji reprywatyzacyjnej tylko w sytuacji, gdy mia›y one miejsce po dniu wej cia w ycie tej ustawy. To stanowisko, poza oczywicie ugruntowanym w orzecznictwie zakazem retroakcji, znajduje uzasadnienie w konstrukcji stosunku administracyjnoprawnego, a tak e w tym, e decyzje Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotycz cych nieruchomo ci warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, posiadaj znamiona sankcji administracyjnych. Tym samym normy prawne obejmuj , co do zasady, stany faktyczne istniej ce w momencie obowi zywania tych norm (oddzia›uj cych jedynie na te stany faktyczne, podpadaj ce pod normy dekodowane z przepisów, które wyst pi›y od momentu wej cia w ycie tych przepisów), a przy ocenie przepisów dotycz cych deliktu administracyjnego nale y mie na uwadze, e sankcja administracyjna za naruszenie obowi zków wynikaj cych z regulacji prawnych winna by nak›adana na podstawie przepisów obowi zuj cych w dacie zdarzenia, czyli w dacie naruszenia porz dku administracyjnego.

Przypisy/Notes

[1] T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 785, dalej: ustawa z 9.03.2017 r.

[2] CBOSA.

[3] CBOSA.

[4] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775, dalej: K.p.a.

[5] Wyrok NSA z 19.4.2021 r., I OSK 2835/20, CBOSA.

[6] Zob. np.: wyrok NSA z 15.07.2021 r., II GSK 1458/18, CBOSA; wyrok NSA z 2.09. 2022 r., II GSK 591/19, CBOSA.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

Adamiak, B. (2020). Granice ochrony praw nabytych w prawie procesowym administracyjnym a kontrola ich wykonania W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, & A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*. C.H.Beck.

Borkowski, J. (1976). *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*. Pa stwowe Wydawnictwo Naukowe.

Filipek, J. (1968). *Stosunek administracyjnoprawny*. Pa stwowe Wydawnictwo Naukowe.

Filipek, J. (2001). *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*. Kantor Wydawniczy Zakamycze.

Hauser, R. (2015). Stosunek administracyjnoprawny. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, & A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*. C.H.Beck.

Iserzon, E. (1968). *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*. Wydawnictwo Prawnicze.

Kami ski, M. (2011). *Prawo administracyjne intertemporalne*. Wolters Kluwer Polska.

Kotarba, K. (2009). Przes›anki uzasadniaj ce odwo›alno decyzji administracyjnych na podstawie art. 163 K.p.a. *Samorząd Terytorialny*, (1).

Kruk, E. (2013). *Sankcja administracyjna*. Wydawnictwo UMCS.

Leo ski, L. (2004). *Zarys prawa administracyjnego*. LexisNexis.

Longchamps de Bérier, F. (2019). O poj ciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym W: F. Longchamps de Bérier. *Pisma wybrane z lat 1934–1970*. Wybór i wst p Zbigniew Kmieciak. Wolters Kluwer.

Ostojski, P. (2022). Czy s d administracyjny mo e odmówi zastosowania ustawy? Studium przypadku. *Prokuratura i Prawo*, (4).

Wincenciak, M. (2008). *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Oficyna. A Wolters Kluwer buisness.

Wo , T. (2013). Wzruszalno (odwo›alno) decyzji ostatecznych na szczególnych zasadach i w szczególnym trybie. W: T. Wo (red.), *Postępowanie administracyjne*. LexisNexis.

Zimmermann, J. (2020). *Prawo administracyjne*. Wolters Kluwer.

Akty prawne/Legal acts

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., t.j. Dz.U. z 2009, nr 114, poz. 946.

Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks post powania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775.

Ustawa z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotycz cych nieruchomo ci warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 785.

Orzecznictwo/Judgments

Uchwa›a Naczelnego S du Administracyjnego z 10.04.2006 r., I OPS 1/06, CBOSA.
Uchwa›a Naczelnego S du Administracyjnego z 30.06.2022 r., I OPS 1/22, CBOSA.
Uchwa›a Naczelnego S du Administracyjnego z 11.01.2024 r., I OPS 3/22, CBOSA.
Wyrok Naczelnego S du Administracyjnego z 19.04.2021 r., I OSK 2835/20, CBOSA.
Wyrok Naczelnego S du Administracyjnego z 15.07.2021 r., II GSK 1458/18, CBOSA.
Wyrok Naczelnego S du Administracyjnego z 2.09. 2022 r., II GSK 591/19, CBOSA.

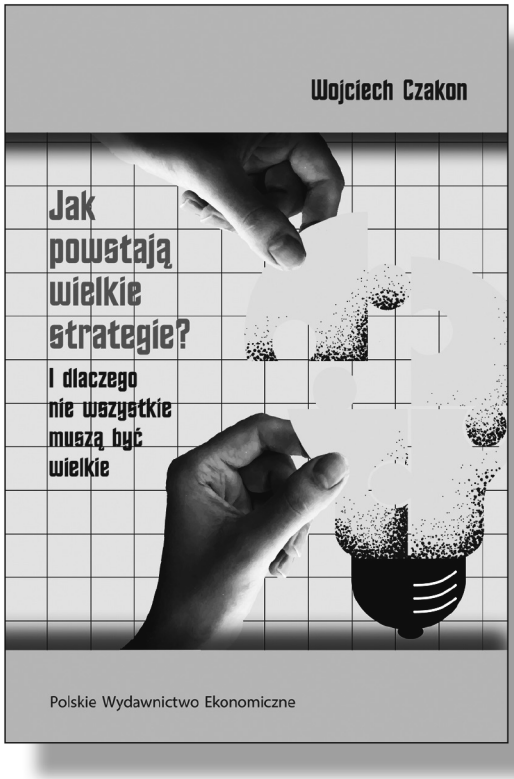
Dr hab. Jan Chmielewski, prof. ALK

Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Katedrze Prawa Administracyjnego i Publicznego Gospodarczego w Kolegium Prawa w Akademii Leona Ko - mi skiego. Pracownik w Izbie Ogólnoadministracyjnej Naczelnego S du Administracyjnego.

Dr hab. Jan Chmielewski, prof. ALK

Doctor of Laws, professor at the Department of Administrative and Public Economic Law at the College of Law at Kozminski University. Employee at the General Administrative Chamber of the Supreme Administrative Court.

ZAPOWIEDŹ



Wojciech Czakon

JAK POWSTAJĄ WIELKIE STRATEGIE? I DLACZEGO NIE WSZYSTKIE MUSZĄ BYĆ WIELKIE

Książka, którą oddajemy do rąk Czytelników, dostarcza aktualnej, sprawdzonej, użytecznej wiedzy o strategii biznesu. Zamiast wikłać czytelnika w szczegóły, zamiast rozbudzać wątpliwości, oferuje mapę dostępnej wiedzy, wyposaża w orientację w problematyce i ułatwia zrozumienie istoty rzeczy. Powstała w odpowiedzi na pytania zadawane przez menedżerów uczestników studiów MBA. Opiera się na światowej literaturze zarządzania strategicznego, która wprowadziła kluczowe pojęcia, badała ich użyteczność dla firm, krytycznie oceniała istniejącą wiedzę oraz dokonywała rzetelnego przeglądu wiedzy akademickiej o strategii.

Książka ma pełnić rolę podręcznika, dlatego zawiera liczne przykłady – zarówno bardziej rozbudowane, jak też ilustracyjne, ułatwiające zrozumienie treści. Na koniec każdego rozdziału autor przedstawia w punktach najważniejsze ustalenia. Dla łatwości odbioru układ części podporządkowano sekwencji: zrozumieć sytuację strategiczną – dokonać wyboru strategii – wybrać zachowania strategiczne – wdrożyć strategię. W idealnych warunkach strateg powinien procedować według takiej sekwencji. Idealne warunki występują jednak rzadko, zdarza się więc, że improwizacja zastępuje szczegółowe planowanie, a decyzje strategiczne są oparte bardziej na wyczuciu menedżera niż na drobiazgowych analizach. Dobrze jednak znać wymogi profesjonalnego zarządzania strategicznego, nawet jeśli nie zawsze mamy komfort sekwencji planowanie–działanie.

Więcej informacji na stronie www.pwe.com.pl