



Spis treści

W. Maciejko , <i>Recenzja monografii dra Piotra Jó wiaka, nt. Odpowiedzialno represyjna w prawie samorz dowym, Warszawa 2022</i>	1
A.Korcz-Maciejko , <i>Zwolnienie od zaj stwu bowych Policjanta – członka policyjnej organizacji zwi zkowej</i>	5
P. Pli , <i>Autoreferat rozprawy doktorskiej nt. Prawo u ytkowania wieczystego. Konstrukcja prawna i przekształcenie w prawo własno ci, Kraków 2021</i>	6
A.Perz , <i>Tworzenie zakładowego funduszu wiadczce socjalnych w jednostce bud etowej ze szczególnym uwzgl dnieniem odpisów podatkowych</i>	9
W. Maciejko , <i>Decyzja rodowiskowa dla inwestycji zabudowy mieszkaniowej na obszarze chronionego krajobrazu</i>	11

Recenzja monografii dra Piotra Jó wiaka, nt. Odpowiedzialno represyjna w prawie samorz dowym, Warszawa 2022

Przedstawiona do oceny propozycja publikacji Pana dra Piotra Jó wiaka, zatytułowana *Odpowiedzialno represyjna w prawie samorz dowym*, Warszawa 2022, ss. 526, jest opracowaniem monograficznym. Przedmiotem rozwa a Autora s prawne aspekty odpowiedzialno ci typu represyjnego w segmencie prawa samorz dowego. Tytuł został sformułowany optymalnie i jego zakres w pełni odpowiada problematyce poruszanej w rozprawie. Systematyka wewn trzna opracowania została dobrana w sposób prawidłowy. Praca składa si z 9 rozdziałów, obejmuj cych zagadnienia ogólne zwi zane z istot prawa samorz dowego i funkcji represyjnej prawa (rozdziały 1-3, odpowiednio: Poj cie prawa samorz dowego, Funkcja represyjna w prawie samorz dowym, a tak e Poj cie i rodzaje odpowiedzialno ci represyjnej) oraz zagadnie szczegółowych po wi conych kompetencjom

organów stanowi cych i wykonawczych samorz du terytorialnego w zakresie nakładania represji, a tak e pracowników samorz dowych (rozdziały 4-6 i 9, Odpowiedzialno represyjna realizowana przez organy wykonawcze jednostek samorz du terytorialnego, Organy stanowi ce jednostek samorz du terytorialnego jako podmioty okre laj ce znamiona czynów zabronionych, Działanie w granicach uprawnie i obowi zków przez organy samorz du terytorialnego lub osoby działaj ce z ich upowa nienia). Ko cowa partia tekstu po wi cona jest zagadnieniu instrumentów łagodzenia represyjno ci sankcji wymierzanych przez samorz d terytorialny (rozdział 8, Sposoby łagodzenia nadmiernej represyjno ci sankcji) oraz podsumowuj cemu – wskazuje cemu rol samorz du w kształtowaniu si regulacji represyjnych (rozdział 9, Rola jednostek samorz du terytorialnego w kształtowaniu przepisów represyj-

nych).

Głównym nurtem badawczym dostrzegalnym w rozprawie jest ocena, czy zakres kompetencji stanowi cych i wykonawczych, w jakie wyposa ony organy jednostek samorz du terytorialnego, mo e uprawnia stwierdzenie o istnieniu pewnej cz ci prawa karnego, które mo na nazwa samorz dowym prawem karnym. Trafnie wywiedziono we wst pnych partiach rozprawy, e prawo samorz dowe (stanowi ce cze prawa administracyjnego, materialnego i ustrojowego) niekiedy speśnia kryterium stawiane normom prawa marnego. Kompetencje organów samorz du terytorialnego pojawiaj si m.in. w regulacjach zaliczanych do prawa wykrocze , gdzie organy samorz dowe mog posiada status oskar yciela publicznego.

Cenne wywody zawarto w tej cz ci opracowania, któr po wi cono represyjnej roli prawa samorz dowego. Wskazano bowiem te przypadki regulacji, w których wymierzanie represji staje si funkcj organów jednostek samorz du terytorialnego. Wyja niono te , e przez represyjno rozumie nale y zdolno regulacji do wymierzenia dolegliwi ci w ramach odwetu za zdarzenie, które prawodawca ocenił jako negatywne dla warto ci społecznych. Odpowiedzialno represyjna nie musi zatem zaw a si do odpowiedzialno ci karnej i mo e opiera si równie na innejni prawno-karna metodach regulacji (s. 38-39). Prawo represyjne samorz dowe mo e zatem, z punktu widzenia metody regulacji, obejmowa unormowania o sankcjach wymierzanych w post powaniu administracyjnym, generuj c tzw. pogranicze prawa karnego i prawa administracyjnego. Trafnie zwrócono te na problem poziomu regulacji, gdy sankcje prawnokarne winny wynika bezpo rednio z przepisu ustawowego.

Zasadnie wywiedziono, e podstawow płaszczyzn wymierzania dolegliwi ci przez organy samorz du terytorialnego, jest tytuł do orzekania o karach administracyjnych (s. 84). Sankcje administracyjne s zabezpieczeniem norm prawa administracyjnego materialnego, które stabilizuj warto ci społeczne takie jak: ład przestrzenny, trwało elementów przyrodniczych, bezpiecze stwo publiczne (w tym w transporcie drogowym), ochrona zabytków. Nie unikano oceny zada organów jednostek samorz dowego w tradycyjnym prawie karnym, zwa szcza z punktu widzenia ich statusu oskar yciela publicznego w sprawach o wykroczenia, w tym równie w zakresie delegowania uprawnie oskar ycielskich na pracowników urz du

administracji publicznej (s. 95 i 251-272). W pracy podj to interesuj ce rozwa ania w zakresie prawnego statusu organów gminy pod wzgl dem ich kompetencji w sferze wykrywania, cigania czynów karalnych (wykrocze) i karania za ich popelnienie. Trafnie uczyniono epicentrum uwagi organy stra y gminnych, wskazuj c na ich policyjne uprawnienia konkretyzowane w post powaniu karnym, nie wył czaj c tytułu do inicjowania zatrzymania osoby fizycznej (s. 272 i nn.). Nie unikano zagadnienia finansowo-prawnego zwi zanego ze ródłem dochodów bud etów jednostek samorz du gminnego, jakim s grzywny wymierzone w post powaniu mandatowym przez stra e gminne. Zwi zek organów samorz du terytorialnego wykazano równie w sferze prawa dyscyplinarnego; powołuł c pogl dy doktryny odnosz ce si do prawnokarnych podstaw takiej odpowiedzialno ci wskazano na funkcjonariuszy samorz dowych (nauczycieli szkół, w stosunku do których organem zało ycielskim jest jednostka samorz du terytorialnego), podlegaj cych temu re imowi odpowiedzialno ci. Temu zagadnieniu po wi cono w szczególno ci s. 285 i nn., wykazuj c niejako <<negatywn >> stron oddziaływania *quasi*-karnego na sposób działania jednostek samorz du terytorialnego i samorz dowych zakładów administracyjnych. Mechanizm prawno-karny (w postaci systemu wymierzania sankcji dyscyplinarnych funkcjonariuszom samorz dowym) zostal zaprezentowany jako procesowe (karne) spoiwo gwarantuj ce sprawno i legalno działania aparatu samorz dowego od strony personalnej. Jako niedomaganie systemu, trafnie, wskazano brak post powania dyscyplinarnego wobec urz dników samorz dowych, co by mo e mogłyby zmieni krystalizuj ce si plany rozci gni cia słu by cywilnej na aparat samorz dowy, przynajmniej w cz ci. Mo na si nadto zastanawia , czy powiatowe słu by zespolone pod starost nie s urz dami, których pracownicy podlegaliby odpowiedzialno ci dyscyplinarnej na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o pracownikach urz dów pa stwowych w zw. z § 1 rozporz dzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 1999 r. w sprawie rozci gni cia przepisów ustawy o pracownikach urz dów pa stwowych na pracowników komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych stanowi cych aparat pomocniczy kierowników zespolonych słu b, inspekcji i stra y wojewódzkich oraz kierowników powiatowych słu b, inspekcji i stra y.

Kolejne rozwa ania prowadzone s w za-

kresie ustale terminologicznych po wi conych <<odpowiedzialno ci represyjnej>>, gdzie trafnie wykazano, e represje nale y uto samia z sankcj z tytułu dopuszczenia si naruszenia porz dku prawnego przez sprawc czynu. Niezb dnym te – jak trafnie przyj ł Autor – okazało si wykazanie, e sankcja tak rozumiana jest dzia łalno ci odwetow zwi zku publicznoprawnego i ma na celu wywołanie skutku prewencji szczególnej oraz ogólnej (s. 143 i nn.). Zwrócono uwag , e takiej definicji w pełni odpowiadaj sankcje wynikaj ce z Kodeksu karnego, Kodeksu wykrocze , Kodeksu karnego skarbowego oraz regulacji prawa materialnego dyscyplinarnego. Autor podj ł udan prób rozstrzygni cia w tym wzgl dzie w tliwi ci na te sankcji najbardziej rozpowszechnionych w prawie administracyjnym, tzn. sankcji administracyjnych, ze szczególnym uwzgl dnieniem pien i nych kar administracyjnych. Bardzo cenne s uwagi zmierzaj ce do dwóch sfer ustale naukowych. Po pierwsze, w wyra ny sposób administracyjne kary pien i ne oddziałuj na sfer procesow ; pod tym k tem wyra nie dostrze ono je w dziedzinie post powania administracyjnego. Zatem pod wzgl dem procesowym ustawodawca wypowiedział si , e administracyjne sankcje pien i ne s przynale na prawo administracyjne. Po drugie jednak, pod k tem funkcji społecznej, kart te, podobnie jak klasyczne sankcje karne, zmierzaj do odwetu za niezapobie enie stanowi naruszenia prawa. W tym uj ciu Autor dostrzega kolejn trudno badawcz , bowiem co do zasady przepisy prawa administracyjnego o sankcjach odrywaj stan naruszenia prawa od stanu zawinienia adresata sankcji, odmiennie ni ma to miejsce w prawie karnym i dyscyplinarnym. Odpada zatem kluczowa zasada domniemania niewinno ci w post powaniu karnym, czy te sankcyjnym.

Zadawalaj ce okazuj si konkluzje wyra one na s. 175, gdzie wskazano na kluczowe znaczenie instytucji deliktu administracyjnego, który mo e by zdarzeniem oderwanym od sfery woluntarnej adresata kary, a mimo to nie wyzuwa konstrukcji karania z odwetowego charakteru czerpanego z ustrojowej funkcji samorz du terytorialnego, jaka jest m.in. dzia łalno w sferze bezpiecze stwa i porz dku publicznego. Tam bowiem gdzie sankcje administracyjne s instrumentem generuj cym prewencyjne skutki deliktu administracyjnego nie pozbawiaj regulacji statusu norm penalnych sensu largo, a tym samym wpisuj si w proponowan konstrukcj prawa sankcyjnego, w jego odmianie samorz dowej. Zwykle adresat

sankcji (strona powi zana z deliktem decyzj wymierzaj c sankcj) nie miał wpływu na zdarzenie generuj ce odpowiedzialno , jednak e wst puj c w podobne relacje społeczne w przyszło ci (mog ce generowa ex lege zdarzenia definiowane jako delikty administracyjne) b dzie starał si unikn powtórzenia si sankcji, a wi c – z punktu widzenia zwi zku publicznoprawnego – osi gni ty zostanie cel powi zany ustrojowo z administracj publiczn , w tym z zadaniami samorz du terytorialnego, a zwłaszcza w z tymi w sferze bezpiecze stwa i porz dku publicznego, bezpiecze stwa ekologicznego.

Warto ciowe rozwa ania s prowadzone w zakresie semantyki <<prawa karnego administracyjnego>> oraz <<prawa karnoadministracyjnego>>, które przed wej ciem w ycie aktualnie obowizuj cej Konstytucji było po prostu parti prawa wykrocze stosowana przez organy administracji (kolegia do spraw wykrocze), a niejako w nast pstwie zmiany standardu konstytucyjnego karania, podci gni to je pod sprawy z zakresu wymiaru sprawiedliwo ci w pionie karym s downictwa powszechnego (s. 192, 193). Zasadnie zatem zwrócono uwag , czy aktualne kompetencje organów administracji publicznej, zwłaszcza samorz dowych, w zakresie wymierzania kar, nie stanowi nieuprawnionej ingerencji organów administracji publicznej w sfer wymiaru sprawiedliwo ci. Sfera wymierzania kar nie jest tu bowiem przypadkiem odosobnionym przy tak postawionym pytaniu. Podobne wra enie mo na odnie gdy ocenie poddamy kompetencje wójta w zakresie sporu wodnoprawnego, w sprawie rozgraniczenia nieruchomo ci, powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w zakresie samowoli budowlanej, albo starosty w zakresie wpisu do ewidencji gruntów i budynków. W tle tych spraw zwykle istnienie spór s siedzki o konotacji własno ciowej, za wygrana lub przegrana w post powaniu administracyjnym jest niejako polem do wykazania swojego interesu z punktu widzenia <<sprawiedliwo ci>>.

Autor szeroko argumentuje przesłanki odpowiedzialno ci w prawie administracyjnym w tych przypadkach, gdzie ustawodawca przewiduje zawinienie sprawcy deliktu administracyjnego. Rozwa ania te prowadz do konkluzji, e wina pojawiaj ca si w unormowaniach prawa administracyjnego niczym nie ró ni si od winy w uj ciu prawnokarnym, co oznacza, e nie ma te podstaw aby sankcj wymierzaj z tytułu zawinienia nie

traktowa jako sankcji, tj. odwetu represyjnego. Wzmocnia to zdaniem Autora koncepcję odpowiedzialności ci represyjnej w prawie samorządowym.

Kolejne wywody (obejmujące okolice s. 232) zmierzają do prezentacji w sposób jasny i zrozumiały, co do prawnego charakteru kary administracyjnej, choć opartej na konstrukcji winy, z punktu widzenia prawnej formy działania organu powołanego do jej wymierzania oraz ram formalnych procedury, jakiej poddane zostało orzecznictwo w sprawach wymierzania kar administracyjnych. Te rozważania prowadzą do wniosku, że dominującą formą działania organu jest decyzja administracyjna uregulowana w art. 104 k.p.a., za trybem konkretyzacji – postępowania jurysdykcyjne ogólne, uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Cenne wydają się rozważania Autora na temat szczególnych postępowania, do jakich trzeba przypisać postępowanie w przedmiocie wymierzania kary administracyjnej, bowiem już ustawodawca dostrzegł specyfikę takiego postępowania dowodowego, jak i – przede wszystkim – funkcję karania, wynikającą z poszczególnych kompetencji organów administracji publicznej (samorządowej). Wiadczą o tym niezbicie przytoczone przez Autora argumenty aksjologii wprowadzenia do k.p.a. działu IVA zatytułowanego <<Administracyjne kary pieniężne>>. Przywodzi to na myśl od razu zestaw postępowania, które w poprzedniej wersji k.p.a. funkcjonowały z uwzględnieniem ich odrębności funkcjonalnej, za aktualnie – znajdują się poza nim. Chodzi oczywiście o postępowanie podatkowe, które skodyfikowano w Ordynacji podatkowej oraz o postępowanie w sprawach ubezpieczeń społecznych, które współcześnie nie tylko w szczególnej postaci (art. 180 i art. 181 k.p.a.) pozostało w k.p.a., za w pozostałym zakresie zamieszczono w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawie o emeryturach i rentach z FUS oraz w k.p.c. Jest to niewątpliwie trafny trop, gdy idzie o cieki, jak ustawodawca pokonuje, gdy pewna specyficzna partia postępowania administracyjnych wymaga odrębnego podejścia. Unormowania k.p.a. o karach są dowodem normatywnym na to, że sankcyjno-prawna administracyjnego przemawia za odrębnym trybem konkretyzowania norm prawa materialnego, bowiem zbliza naturę procesu do procesu karnego, jak ma to miejsce w zrelacjonowanych już postępowaniach dyscyplinarnych, stanowi już aktualnie epicentrum zainteresowania nauki prawa karnego, właśnie ze względu na realny procesowy (tu akurat, z racji odejścia pragmatycznych, wprost wyartykułowany

w k.p.k.). Trafnie zatem pewne przykładowe instytucje procesowe właśnie ciwi procesowi karnemu Autor próbuje transmitować na cieki k.p.a., w jej <<wydaniu>>, czy też w jej, prawnokarnym, sankcyjnym. Cenne wydają się rozważania o prawie do obrony, inkorporowanym w prawie do rzetelnego procesu i prawie do środków chroniących przed arbitralnością ci organu administracji publicznej.

Czemu rozprawy dotycząca zadań prawodawczych organów (stanowiących i wykonawczych) jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prawa karnego, jest rozważaniem nowatorskim. Obejmuje zespół w tym badawczych, gdzie dociekania Autora zmierzają w kierunku odkodowania aksjologii ustawodawczej co do przyczyn przekazania radom oraz wójtom, burmistrzom i prezydentom miast oraz zarządom powiatów. Kompetencja ta powierzona została z wydaniem zarządzeń porządkowych, co już z racji natury tych aktów jawi się jako uprawnienie właściwe w systemie zakresu działania ukierunkowanego na zachowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, niejako wspólnie oraz w kooperacji z organami służb mundurowych. Choć Autor tego wprost nie stwierdza, ale Jego wywody wydają się klarowne, a kompetencje sankcyjne w zakresie stanowienia prawa na obszarze jednostek samorządu terytorialnego wynikają z unormowań ustrojowych o zakresie działania, takich jak np. art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, gdzie ustawodawca założył, że do zadań własnych gminy przynależą sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego. Podobnie w przypadku art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie powiatowym, do zadań własnych powiatu przypisano sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Ta czarna rozprawy okazała się dobrą okazją do podjęcia próby odpowiedzi na pytanie, na ile ustawa jest w stanie legalnie delegować organom samorządu terytorialnego tytuł do stanowienia prawa w sferze prawa karnego (wykroczeniowego, sankcyjnego). Etap stosowania prawa ma w tej konfiguracji szczególne znaczenie, bowiem sformułowanie tytułu aby odmówi zastosowania aktu prawa miejscowego, który uznaje w indywidualnej sprawie za wydany z naruszeniem prawa, w tym z przekroczeniem delegacji ustawowej. Można zatem mówić o <<osłabionym karnym prawie samorządowym>>. Zwrócono uwagę nie tylko na podstawy prawne działające ci

stanowi cej organów samorządu terytorialnego przez kreowanie czynów zabronionych (sankcjonowanych karami), ale i na tytuł o uwalniania od karalności, w postaci tworzenia w aktach prawa miejscowego pozaustawowych odmian kontratyfów

(s.345).

prof. nadzw. dr hab. Wojciech Maciejko

Zwolnienie od zajęć służbowych Policjanta – członka policyjnej organizacji związkowej /opinia prawna/

Kwestia stanowi cej przedmiot oceny jest zagadnienie prawne: jak przedstawiają się warunki formalne i materialne uzyskania przez policjanta – członka organizacji związkowej, zwolnienia od zajęć służbowych w celu dopełniania czynności na rzecz związku zawodowego, w tym dopuszczalność takiego zwolnienia z zachowaniem przez policjanta prawa do uposażenia służbowego.

Stosownie do art. 2 ust. 7 i art. 25 ust. 5 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 854) w zw. z art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r. poz. 1882), funkcjonariusz Policji ma prawo do zwolnienia od zajęć służbowych z zachowaniem prawa do uposażenia służbowego na czas niezbędny do wykonania danej czynności wynikającej z jego funkcji związkowej poza zakładem pracy, jeżeli czynność ta nie może być wykonana w czasie wolnym od służby.

Sprawa z wniosku policjanta o udzielenie zwolnienia od zajęć służbowych w celu dopełnienia czynności wynikającej z funkcji związkowej policjanta jest sprawą osobową w rozumieniu § 3 ust. 1 pkt 12 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczególnych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz.U. z 2020 r., poz. 1113) i podlega załatwieniu czynności materialno-technicznej (pisemnym pozytywnym lub negatywnym poleceniem służbowym przełożonego właściwego do spraw osobowych). Warunkami materialnymi, które policjant musi spełnić aby uzyskać wspomniane zwolnienie od zajęć służbowych są zatem: a) pełnienie funkcji związkowej, b) konieczność dopełnienia danej czynności związku, c) przeszkoda w dopełnieniu tej czynności w zakładzie pracy, d) przeszkoda w dopełnieniu tej czynności w czasie wolnym od zajęć służbowych.

Na tle badanej sprawy nie został spełniony jeden z warunków skorzystania z takiego zwolnienia, bowiem zainteresowany nie pełni w związku zawodowym danej funkcji; jest wyłącznie członkiem tej organizacji związkowej. Członkostwo w związku zawodowym, zgodnie z art. 10 ustawy o związkach zawodowych nie jest pełnieniem funkcji związkowej. Nadto, w sprawie w jakikolwiek sposób nie wykazano ani natury, ani zakresu czynności, do jakiej zaangażowano zainteresowanego policjanta. Tym samym uniemożliwiono przełożonemu służbowemu zbadanie, czy natura tej czynności pozwalała, czy też nie pozwalała organom związku zawodowego organizacyjnie jej umiejscowienie poza godzinami pełnienia służby zainteresowanego. Zakres czasowy projektowanych zadań związkowych, niezależnie od poczynionych dotychczas ustaleń, znacznie wykracza poza dopuszczony przez art. 25 ust. 5 ustawy o związkach zawodowych miarę „danej czynności”, a więc pojedynczej, jednorazowej czynności na rzecz organizacji związkowej. Z relacji sprawy wynika, że czynności powierzone zainteresowanemu były i trwały również przez kilka kolejnych dni, a więc stanowiły raczej regularne zlecenie aniżeli pojedyncze, danej czynności.

Z tych względów w zaprezentowanej sprawie nie zachodziły podstawy do udzielenia zwolnienia od zajęć służbowych policjanta – członka organizacji związkowej z zachowaniem prawa do uposażenia służbowego.

*dr Aneta Korcz-Maciejko,
radca prawny*

Autoreferat rozprawy doktorskiej nt. Prawo u ytkowania wieczystego. Konstrukcja prawna i przekształcenie w prawo własno ci, Kraków 2021, ss. 254

1. Przedmiot, cel i zakres rozprawy

Przedmiotem rozprawy doktorskiej nt. Prawo u ytkowania wieczystego. Konstrukcja prawna i przekształcenie w prawo własno ci, Kraków 2021, ss. 254, jest teoretyczna analiza prawa rzeczowego u ytkowania wieczystego. Zakres prowadzonych w rozprawie rozwa a dotyczy kluczowych problemów badawczych zwi zanych z charakterem prawnym prawa do przekształcenia prawa u ytkowania wieczystego w prawo własno ci, skutkami prawnymi i trybem przekształcania u ytkowania wieczystego w prawo własno ci ze szczególnym uwzgl dnieniem funkcji za wiadczenia wła ciwego organu stwierdzaj cego skutek tego przekształcenia. Rozprawa porusza tak e zagadnienia opłat z tytułu przekształcenia u ytkowania wieczystego w prawo własno ci, w tym ich charakteru prawnego, a tak e roli.

Celem rozprawy jest dokonanie oceny zasad i funkcji, jak ustawodawca zwi zał z przekształceniem prawa u ytkowania wieczystego w prawo własno ci. Główny teza badawczy oparto na twierdzeniu, e uwłaszczenie dokonywane w trybie art. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r.o przekształceniu prawa u ytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własno ci tych gruntów (Dz.U. z 2020 r., poz. 2040 z pó n. zm.), zwanej dalej u.p.w., z punktu widzenia jego skuteczno ci, obok stosownego wpisu do ksi gi wieczystej, wymaga deklaratywnego stwierdzenia w drodze za wiadczenia wła ciwego organu. Tym samym, u ytkowanie wieczyste, przekształcaj c si w prawo własno ci, wymaga wszcz cia stosownego post powania przez wła ciwy organ administracji publicznej; nie prowadzi do wydania decyzji administracyjnej ale wymaga podj cia czynno ci warunkuj cej wpis własno ci do ksi gi wieczystej. Nie tylko zatem czynno s du powszechnego, ale i czynno organu administracji publicznej współtworzy stan prawny wygenerowany przekształceniem prawa u ytkowania wieczystego w prawo własno ci. ródel normatywnych tego post powania poszukiwa nale y w art. 217 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks post powania administra-

cyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735). Tryb realizacji prawa do przekształcenia u ytkowania wieczystego w prawo własno ci jest zatem trybem kombinowanym – w cz ci cywilnym (gdy idzie o uwidocznienie własno ci wygenerowanej przez przekształcaj cego si u ytkowanie wieczyste), a w cz ci publicznym (gdy idzie o procedur potwierdzenia skutku przekształcenia u ytkowania wieczystego w prawo własno ci). Przedmiotem pracy uczyniono te sam natur przekształcenia; w szczególno ci oceniono na czym przekształcenie polega, skoro w jego nast pstwie dochodzi do wyga ni cia prawa u ytkowania wieczystego oraz do przej cia własno ci na dotychczasowego u ytkownika wieczystego.

2. Teza główna rozprawy, systematyka i obszary badawcze

Rozprawa składa si z czterech rozdziałów, poprzedzonych Wprowadzeniem. Wywody rozprawy ko cz Wnioski, w których podsumowano ustalenia kolejnych partii rozwa a . Wprowadzenie słu yło sygnalizacji funkcji u ytkowania wieczystego oraz prezentacji tezy głównej rozprawy, wraz z okre leniem zakresu problemów szczegółowych wymagaj cych rozwi zania w trakcie prowadzonych bada . W tej cz ci rozprawy sformułowano te uzasadnienie wyboru tematu rozprawy, wskazuj c na wyra ny niedobór bada naukowych w sferze przekształcenia prawa u ytkowania wieczystego w prawo własno ci. Pomimo tego, e samo prawo u ytkowania wieczystego ma ju bogat tradycj i jego konstrukcyjne składniki stanowiły przedmiot opracowa doktryny prawa, to jednak instytucja przekształcenia tego prawa w własno nie doczekała si dotychczas opracowania monograficznego.

Rozdział I, zatytułowany Poj cie nieruchomości i historyczny rys prawa u ytkowania wieczystego jest parti tekstu, która otwiera rozwa ania w zakresie u ytkowania wieczystego. W tej cz ci odniesiono si do przedmiotu umowy o oddanie gruntu w u ytkowanie wieczyste oraz zakre lono genez tego prawa rzeczowego w polskim porz dku

normatywnym. W szczególności za wskazano na aksjologii regulacji wprowadzającej to prawo rzeczowe, zawartej w nieobowiązującej ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1969 Nr 22, poz. 159). Podkreślono wolę ustawodawcy, jak było zastępowanie w ytkowaniem wieczystym wszelkich czasowych form władania nieruchomościami stanowiących własność publiczną. W rozprawie wykazano, że konstrukcja prawa u ytkowania wieczystego, a zwłaszcza generalny nakaz stosowania do w sprawach nieuregulowanych unormowań dotyczących własności, zbliza je do prawa własności bardziej niż jakkolwiek inne ograniczone prawo rzeczowe. W tej sprawie zaprezentowano szereg poglądów doktryny przemawiających raz o za zaliczeniem prawa u ytkowania wieczystego do grupy ograniczonych praw rzeczowych, a innym razem – do odrębnej kategorii, prawa o podobnym charakterze niż przy ograniczonych prawach rzeczowych a prawem własności nieruchomości.

Rozdział II rozprawy, zatytułowany Instytucja prawa u ytkowania wieczystego de lege lata, miał na celu prezentację aktualnego stanu prawnego w zakresie ustanawiania, wykonywania oraz ochrony prawa u ytkowania wieczystego. W tej sprawie wykazano w szczególności, że niezależnie od unormowań zawartych w Kodeksie cywilnym, prawo u ytkowania wieczystego, z racji na swój specyficzny przedmiot, jakim jest korzystanie z nieruchomości gruntowej należącej do Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa) lub związku komunalnego, oczekiwało się obszernej regulacji w aktach prawnych zaliczanych tradycyjnie do prawa publicznego, w szczególności za w art. 71-81 i art. 214a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r., poz. 1899), zwanej dalej u.g.n. Prawo u ytkowania wieczystego, jako prawo odpłatne, wymaga ustalenia opłaty za oddanie gruntu w u ytkowanie wieczyste i opłata ta wnoszona jest na rzecz podmiotu prawa publicznego, którego grunt oddano w u ytkowanie wieczyste. Stanowiło to podstawę przeprowadzonych w rozprawie wywodów na tle prawnego charakteru tej opłaty, zwłaszcza z uwzględnieniem tego, że jej status generuje pewne cechy właściwe nie tylko w zakresie wykonywania prawa u ytkowania wieczystego

w postaci opłaty rocznej, w pewnej fazie jej konkretyzacji, określa ona jest w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w trybie art. 79 u.g.n., za samą należąca do budowlanego lub budowlanej jednostki samorządu terytorialnego podlega renowacji art. 54a-56 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305).

Rozdział III, zatytułowany Instytucja przekształcenia prawa u ytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości na tle ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa wieczystego u ytkowania gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, obejmuje rozważania na temat transformacji prawa u ytkowania wieczystego w prawo własności na tle regulacji u.p.w. Nie pominięto w tym względzie regulacji historycznej, która zakładała dwie konkurencyjne czynności prawne przekształcające u ytkowanie wieczyste w prawo własności: a) umowę oraz b) decyzję administracyjną.

Odnosząc się do konstrukcji prawnej przekształcenia wskazano na jego funkcję, wykazując, że ustawodawca uznał, iż we współczesnych realiach nie ma społecznej potrzeby utrzymywania prawa rzeczowego ograniczonego, skoro osoba korzystająca z tego prawa od długiego czasu wykonuje to prawo zachowując się jak właściciel. Wskazano też, że funkcja nieruchomości, jako obciążona prawem u ytkowania wieczystego wskazuje na konieczność długofalowego uregulowania spraw majątkowych u ytkowników wieczystych. Nieruchomości poddane instytucji przekształcenia u ytkowania wieczystego w prawo własności to nieruchomości wykorzystywane na cele mieszkaniowe, a więc wykorzystywane do zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych obywateli, co staje się niebagatelne w następnym okresie polskiego ustrojodawcy od konstytucyjnej konstrukcji roszczenia o prawo do mieszkania. Jak podkreślono już w tezie głównej rozprawy, jedną z kluczowych czynności podejmowanych w toku stwierdzenia, że doszło ex lege do przekształcenia prawa u ytkowania wieczystego w prawo własności, jest uproszczone postępowanie administracyjne w przedmiocie wydania za wiadczenia w sprawie przekształcenia prawa u ytkowania wieczystego w prawo własności. Zatem nie tylko wynik postępowania cywilnego przed sądem wieczystoksięgowym umożliwił legitymowanie się własności powstał w wyniku przekształcenia u ytkowania wieczystego, ale i poprzedzające wpis do księgi wieczystej postępowanie przed właściwym organem administracji publicznej,

prowadzone w trybie art. 4 u.p.p. w zw. z art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a. W rozprawie wykazano, iż za wiadczenie organu administracji publicznej (co do zasady wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub starosty wykonujcego zadanie z zakresu administracji rządowej), stanowi on podstawę uwidocznienia własności powstałej wskutek przekształcenia u ytkownika wieczystego, jakkolwiek jest czynności materialno-technicznej, to jednak wydawane jest w postępowaniu administracyjnym wymagającym prowadzenia postępowania wyjątkowego.

W tej z kolei części rozprawy pojawiła się kwestia prowadzenia do odpowiedzi na kwestię: czy jest samo przekształcenie prawa u ytkownika wieczystego w prawo własności? Widoczne bowiem stały się w doktrynie prawa dwie konkurujące koncepcje. Według pierwszej, przekształcenie ma taki skutek, że u ytkownika wieczyste zostaje niejako uzupełnione przez uprawnienia właścicielskie, z których dotychczas nie mógł korzystać u ytkownik wieczysty; dochodzi zatem do rozrostu zakresu przedmiotowego u ytkownika wieczystego aż do granic właściwych prawu własności. Według drugiej koncepcji, w następstwie przekształcenia dochodzi do wygaśnięcia dotychczasowego prawa u ytkownika wieczystego i równoczesnego powstania prawa własności nieruchomości. Zatem w tym wypadku prawo własności nieruchomości nie jest chronologicznie uzależnione od istnienia wcześniej prawa u ytkownika wieczystego, które traci swój byt w następstwie przekształcenia. W rozprawie powiedziano iż za rozwiązaniem pierwszym, wskazując na jego siłowe następowanie wykładni terminu <<przekształcenie>>, co wymaga płynnego przejścia jednej postaci prawa do rzeczy w kolejną, nie za ustania jednej konstrukcji i powstania innej, nowej.

Rozdział IV, noszący tytuł Perspektywy u ytkowania wieczystego, uwagi de lege ferenda, jest ostatnim z rozdziałów rozprawy. W jego ramach podjęto próbę wskazania następowych prawnych sumy przekształceń u ytkowania wieczystego w prawo własności w sensie globalnym. Podjęto te próby udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy prawo u ytkowania wieczystego we współczesnych realiach społeczno-gospodarczych w ogóle jest potrzebne i czy skutek przekształcenia u ytkownika wieczystego w prawo własności nie powinien mieć waloru skutku następującego jednorazowo, tzn. w sposób definitywnie znoszący ten rodzaj prawa rzeczowego i zastępujący go własnością przysługującą dotychczasowemu u ytkownikowi wieczystemu.

3. Konkluzje

Poszczególne w tym rozprawie doktorskiej, usystematyzowane według struktury zrelacjonowanych dotychczas rozdziałów pozwoliły na wypracowanie konkluzji końcowych, które zawarto we Wnioskach, wiec czy one prowadzone w rozprawie rozważania. Wskazano, że dla kształtu współczesnego prawa u ytkowania wieczystego kluczowe znaczenie ma cel oddania gruntu w u ytkowanie wieczyste, jaki jest realizacją zabudowy gruntu budynkiem. Podstawowa społeczna funkcja zabudowy gruntu należąca do związków publicznoprawnych obejmowała zabudowę mieszkaniową sensu largo (obejmując również zabudowę towarzyszącą budynkom mieszkalnym), a więc zabudowę związaną z realizacją podstawowej potrzeby bytowej – potrzeby mieszkania. Nie można jednak było pomijać tego faktu, że przekształcenie prawa u ytkowania wieczystego w prawo własności przysługujące dotychczasowemu u ytkownikowi wieczystemu jest zdarzeniem wyzującym związek publicznoprawny (w realiach funkcjonowania przekształcenia, najczęściej – gmin) z jego prawa majątkowego, i to prawa najdalej idącego – własności nieruchomości.

Problemem, który zasługiwał na próbę rozważania, była kwestia prawa do zabudowy, z którego część u ytkowników wieczystych korzystała z mocy nieobowiązujących regulacji zawartej w dekreście z dnia 26 października 1945 r. o prawie do zabudowy (Dz.U. Nr 50, poz. 280). Prawo to mogło zostać przekształcone w drodze decyzji administracyjnej w prawo wieczystego u ytkowania na podstawie art. 209 u.g.n., a decyzja taka stanowiła podstawę wpisu u ytkowania wieczystego do księgi wieczystej. Nie wnikając w zasadność rozważania polegającego na zrównywaniu powojennej konstrukcji prawa do zabudowy z prawem u ytkowania wieczystego, rodzi się pytanie o celowość kolejnych rozwiązania ustawodawczych służyć, w zasadzie, samym tylko przekształceniom kolejnych praw do gruntu, zmierzającym niewielkimi krokami w kierunku prawa własności. Stąd zasadne stało się podniesienie kwestii, czy interwencja ustawodawcza nie powinna chronić osób wnoszących zabudowania na posiadanym gruncie przed takimi etapami, tzn. kolejnymi fazami transformacji ich praw.

*dr Piotr Pli ,
radca prawny*

Tworzenie zakładowego funduszu wiaǳce socjalnych w jednostce bud etowej ze szczególnym uwzgl dnieniem odpisów podatkowych

W wietle art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu wiaǳce socjalnych (Dz. U. z 2022r., poz. 923), zwanej dalej ustawą ozfss, pracodawcy, którzy prowadz działalno w formie jednostek bud etowych i samorz dowych zakładów bud etowych obowi z-kowo tworz zakładowy fundusz wiaǳce socjalnych bez wzgl du na liczb zatrudnionych w nich pracowników. Przepis ten prowadzi do wniosku, e utworzenie zakładowego funduszu wiaǳce socjalnych, zwanego dalej funduszem jest w jednostce bud etowej obligatoryjne, wynika wprost z przepisów ustawy ozfss oraz nie jest w a-den sposób uzale nione od liczby zatrudnionych w niej pracowników.

Ustawa ozfss w art. 4 ust. 1-3 wprowadza jednocze nie dla okre lonych pracodawców dowolno w tworzeniu funduszu oraz kształtowaniu wysoko ci odpisu na ten fundusz. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy ozfss u pracodawców, o których mowa w art. 3 ust. 1 i 1c, układ zbiorowy pracy mo e dowolnie kształtowa wysoko odpisu na Fundusz; mo e równie postanawia , e Fundusz nie b dzie tworzony. Art. 4 ust. 2 tej ustawy stanowi za , e u pracodawców okre lonych w art. 3 ust. 1 i 1c, których pracownicy nie s obj ci układem zbiorowym pracy, postanowienia w sprawach, o których mowa w ust. 1, mo e zawiera regulamin wynagradzania. Ustawa ozfss w art. 3 odpowiednio ust. 1 i ust. 1c stanowi, e fundusz tworz pracodawcy zatrudniaj cy według stanu na dzie 1 stycznia danego roku co najmniej 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty oraz, e pracodawcy zatrudniaj cy według stanu na dzie 1 stycznia danego roku, co najmniej 20 i mniej ni 50 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty, tworz Fundusz na wniosek zakładowej organizacji zwi zkowej. Powołane wy ej przepisy skłaniaj do przyj cia dwóch wniosków. Po pierwsze dowolno tworzenia i kształtowania funduszu w oparciu o tre art. 4 ustawy ozfss nie znajduje zastosowania w odniesieniu do jednostek bud etowych. Po drugie natomiast tworzenie funduszu w jednostce bud etowej musi odbywa si na zasadach okre lonych wprost w ustawie ozfss. Art. 4 ust. 1-3 ustawy o zfss nie odsyła bowiem do przepisu art. 3 ust. 2 tej ustawy, co

prowadzi do wniosku, e dowolno w kształtowaniu funduszu dotyczy mo e tylko tych pracodawców, o których mowa w przepisach art. 3 ust. 1 i ust. 1c tej ustawy. Chodzi zatem o pracodawców mieszcz cych si w katalogu okre lonym w art. 4 ustawy ozfss, którzy jednocze nie nie prowadz działalno ci w formie jednostki bud etowej lub samorz dowego zakładu bud etowego. Oznacza to, e jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych, które działaj w innej formie organizacyjno-prawnej ani eli jednostka bud etowa lub samorz dowy zakład bud etowy nie s zwi zane obowi zkiem wynikaj cym bezpo rednio z tre ci art. 3 ust. 2 ustawy ozfss. Stосуje si jednak do nich przepisy art. 3 ust. 1 i ust. 1c ustawy ozfss, co oznacza, e inne jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych mog by mimo wszystko zobowi zane do utworzenia funduszu je li spełnione zostan przesłanki wynikaj ce cho by z jednego z ww. przepisów. W stosunku do takich podmiotów zastosowanie znajdzie jednak art. 4 ustawy o zfss.

Pracodawcy prowadz cy działalno w formie jednostek bud etowych nie mog skorzysta z tre ci art. 4 ustawy ozfss, co nie oznacza, e nie mog oni jednak w ogóle wpływa na kształt utworzonego funduszu. Ustawa ozfss bowiem obok odpisu podstawowego b d cego głównym ródłem funduszu, statuuje tak e inne odpisy nazywane w doktrynie m.in. odpisami fakultatywnymi, dodatkowymi, uzupełniaj cymi, zwi kszaj cymi (zwi kszonymi) czy te nieobowi zkowymi. Na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy o zfss wysoko odpisu podstawowego mo e by zwi kszona o 6,25% przeci tnego wynagrodzenia miesi cznego, o którym mowa w ust. 2, na ka d zatrudnion osob , w stosunku do której orzeczono znaczny lub umiarkowany stopie niepełnosprawno ci. Zgodnie z ust. 5 tego przepisu pracodawcy sprawuj cy opiek socjaln nad emerytami i rencistami, w tym tak e ze zlikwidowanych zakładów pracy, mog zwi kszy Fundusz o 6,25% przeci tnego wynagrodzenia miesi cznego, o którym mowa w ust. 2, na ka dego emeryta i rencist uprawnionego do tej opieki. Ust. 5a stanowi natomiast, e pracodawcy, którzy utworzyli zakładowy łobek lub klub dzieci cy oraz przeznacz na ten cel z odpisu podstawowego kwot

odpowiadając 7,5 punktu procentowego tego odpisu mogą zwikszczyć Fundusz na każdą zatrudnioną osobę o 7,5% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, o którym mowa w ust. 2, pod warunkiem przeznaczenia całości tego zwiększenia na prowadzenie łobka lub klubu dziecięcego. Ww. przepisy stanowią podstawy przekazywania odpisów fakultatywnych na rzecz funduszu i wyznaczają one jednocześnie nie zakres dopuszczalnych zmian funduszu dla pracodawców prowadzących działalność w formie jednostek budowlanych. Z uwagi na uchyty przez ustawodawcę zwrot „może” sone nazywane właśnie odpisami fakultatywnymi, ale tak e dodatkowymi, uzupełniającymi, zwikszczaćymi (zwiększonymi) czy nieobowiązkowymi. Zgodnie z art. 5 ust. 8 pkt 1-2 ustawy o zfs przepisy tych nie stosuje się douczeln publicznych działających na podstawie przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce oraz szkół i placówek objętych systemem o wiaty w stosunku do nauczycieli podlegających przepisom Karty Nauczyciela.

Ww. odpisy fakultatywne nie stanowią jednak jedynych i wyłącznych podstaw do modyfikacji funduszu poprzez zwiększenie wysokości zgromadzonych w nim rodków. Na gruncie ustawy o zfs występują bowiem tak e inne odpisy dodatkowe, uzupełniające, zwikszczaćące (zwiększające). Szczególnie uwag w tym zakresie należy zwrócić na brzmienie art. 7 ust. 1 ustawy o zfs, który stanowi, e rodk Funduszu zwiększają się o wpływy z opłat pobieranych od osób i jednostek organizacyjnych korzystających z działalno ci socjalnej, o której mowa w art. 2 pkt 1; darowizny oraz zapisy osób fizycznych i prawnych; odsetki od rodków Funduszu; wpływy z oprocentowania pożyczek udzielonych na cele mieszkaniowe; wierzytelności likwidowanych zakładowych funduszy socjalnego i mieszkaniowego; przychody z tytułu sprzedaży, dzierżawy i likwidacji rodków trwałych służących działalno ci socjalnej, w cz eci nieprzeznaczonej na utrzymanie lub odtworzenie zakładowych obiektów socjalnych; przychody z tytułu sprzedaży i likwidacji zakładowych domów i lokali mieszkalnych w cz eci nieprzeznaczonej na utrzymanie pozostałych zakładowych zasobów mieszkaniowych; inne rodky określone w odrębnych przepisach. Kluczowe znaczenie ma przy tym uchyty przez ustawodawcę w tym przepisie zwrot „zwiększają się”, który na gruncie wykładni literalnej prowadzono wniosku, e zwiększenie rodków funduszu o dodatkowe rodky wskazane w art. 7 ust. 1 ustawy o zfs jest na gruncie

te ustawy obowiązkowe i determinowane chwil ich ewentualnego uzyskania przez pracodawcę. Rodki te są zatem szczególnym rodzajem odpisów dodatkowych, które jednak z uwagi na swój charakter powinny być raczej nazywane obowiązkowymi, co odróżnia je od odpisów fakultatywnych omówionych wyżej z uwagi na to, e na gruncie ustawy o zfs fakt ich uzyskania zdaje się determinować obowiązek pracodawcy do przekazania ich na rzecz funduszu. Sąd Najwyższy w wyroku z 9 sierpnia 2002 r. w sprawie o sygn. akt V KKN 357/00 zważył, e „W przepisie art. 7 ust. 1 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych ustawodawca nałożył na pracodawcę obowiązek uzupełniania tego funduszu m.in. o określone w pkt 7 i 8 tej normy rodky, niejako automatycznie, z chwilą ich uzyskania.” Tak e art. 11 ustawy o zfs statuuje w istocie szczególną formę odpisu uzupełniającego bowiem zgodnie z tym przepisem rodk Funduszu niewykorzystane w danym roku kalendarzowym przechodzą na rok następujący i w tym zakresie uzupełniają one stan funduszu na dany rok kalendarzowy.

W doktrynie funkcjonuje tak e pogląd zakładający, e w istocie ani ustawa o zfs ani te przepisy szeroko rozumianego prawa pracy nie zabraniają pracodawcy, w tym tak e prowadzićemu działalno ci w formie jednostki budowlanej traktowania pracowników w sposób korzystniejszy, ani eli wynika to bezpośrednio z przepisów ustawy o zfs. Oznaczałoby to, e pracodawca taki pomimo treści art. 3 ust. 2 i art. 4 ustawy o zfs mógłby zwiększyć rodk funduszu o inne dodatkowe odpisy, które nie wynikają bezpośrednio z treści odpowiednio art. 5, art. 7 czy też art. 11 ustawy o zfs. Forma takiego zasilenia funduszu nie powinna być jednak przy tym traktowana jako zasilenie dokonane bezpośrednio w oparciu o przepisy ustawy o zfs. Możliwość taka jest jednak dyskusyjna z co najmniej trzech powodów. Po pierwsze ją na gruncie art. 12a ust. 1 ustawy o zfs ustawodawca przyjął, e kto, b d c pracodawca lub b d c odpowiedzialnym, w imieniu pracodawcy, za wykonywanie przepisów ustawy, nie wykonuje przepisów ustawy albo podejmuje działania niezgodne z przepisami ustawy, podlega karze grzywny. Zasilenie takiej rodzaju zatem ryzyko jego uznania za działanie oczywiście niezgodne z przepisami ustawy o zfs, co z kolei mogłoby oznaczać zaistnienie podstawy do odpowiedzialności na gruncie cytowanego wyżej przepisu. Po drugie zwiększenie rodków funduszu o zasilenie niewynikające wprost z przepisów ustawy o zfs, ewentualnie innych przepisów szczególnych, w tym

przepisów, do których odsyła ustawa o zfs, mogłoby rodzi skutek w postaci zarzutu naruszenia dyscypliny finansów publicznych uwagi na dokonanie wydatku rodków publicznych bez podstawy prawnej tudzie z naruszeniem przepisów rangi ustawowej. Po trzecie wynikaj ca z art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) zasada praworz dno ci zakłada, e organy władzy publicznej działaj na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 169 ust. 1 Konstytucji jednostki samorzd terytorialnego wykonuj swoje zadania za po rednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Skoro zatem utworzenie funduszu jest w jednostce bud etowej obowiazkowe i zakres ewentualnych jego zmian okre la ustawa o zfs, rozwa y mo na na gruncie teorii koncepcj zakładaj c, e prawidłowe

kształtowanie funduszu mie ci si w zakresie zada, o których mowa w art. 169 ust. 1 Konstytucji. Przy takim zało eniu zwi kszenie rodków funduszu w jednostce bud etowej, które nie wynika wprost z ustawy o zfs mo e by w tliwie w wietle ww. przepisów Konstytucji i w teorii mo na rozwa a czy nie stanowi podstawy do hipotetycznego uruchomienia procedury z art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorz dzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.).

*mgr Adrian Perz,
pracownik samorz dowy,
doktorant w Wy szej Szkole Prawa
i Administracji w Rzeszowie*

Decyzja rodowiskowa dla inwestycji zabudowy mieszkaniowej na obszarze chronionego krajobrazu /opinia prawna/

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r., poz. 916), obszar chronionego krajobrazu nale y do form ochrony przyrody, które mog e generowa obowiazek uzyskania decyzji rodowiskowej dla celów uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, bowiem wymienia je § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b tiret pierwsze rozporz dzenia Rady Ministrów z dnia 10 wrze nia 2019 r. w sprawie przedsi wzi mog cych znacz co oddziaływa na rodowisko (Dz.U. z 2019 r., poz. 1839), wskazuj c na <<przedsi wzi cie stanowi ce zabudow mieszkaniow wraz z towarzysz c jej infrastruktur , nieobj t ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o powierzchni zabudowy nie mniejszej ni 0,5 ha na obszarach obj tych formami ochrony przyrody, o których mowa m.in. w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody>>.

Konieczno przedlo enia decyzji rodowiskowej w trybie art. 71 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 pa dziernika 2008 r. o informowaniu społecz stwa o rodowisku i jego ochronie, udziale społecz stwa w ochronie rodowiska oraz o ocenach oddziaływania na rodowisko (Dz.U. z 2022 r., poz. 1029), wynika z odmiennego rozumienia <<powierzchni>> obj tej

zabudow przez art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (gdzie powierzchnia zabudowy wyst puje jako <<wska - nik kształtowania zabudowy>>) sprecyzowany nast pnie w § 5 ust. 1 rozporz dzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymaga dotyczcych nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588); tam formuluje si go jako <<wska nik powierzchni nowej zabudowy>>.

Do celów wydania decyzji o warunkach zabudowy wskazuj c dane miarodajne dla wska - nika zabudowy deklaruje si (i rozumie si przez powierzchnia zabudowy) powierzchnia zaj t przez nowe projektowane budynki. Natomiast ubiegaj c si o decyzj rodowiskow chodzi o inn powierzchnia ; brzmienie § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b tiret pierwsze rozporz dzenia w sprawie przedsi wzi (...) posługuje si terminem <<przedsi wzi cie>> stanowi ce <<zabudow mieszkaniow wraz z towarzysz c infrastruktur >>, a art. 3 pkt 13 ustawy rodowiskowej, definiuj c <<przedsi wzi cie>> rozumie cał ingerencj przekształcaj ca teren. Z tych wzgl dów zachodz podstawy prawne do zał czenia do wnios-

ku o warunki zabudowy decyzji rodowiskowej, w wypadku gdy przedsi wzi cie obejmuje wprowadzie budynki nie przekraczaj ce zabudow 0,5 ha, ale infrastruktura wraz z tymi budynkami tak po-

wierzchni zabudowy przekracza.

*prof. nadzw. dr hab. Wojciech Maciejko,
radca prawny*

Poradnia Prawna im. Anny Jenke w Jarosławiu ul. Sanowa 11 37-500 Jarosław

Osoby potrzebujące pomocy prawnej mogą w Poradni Prawnej im. Anny Jenke w Jarosławiu skorzystać z nieodpłatnego zastępstwa procesowego adwokata i radcy prawnego przed sądami i organami administracji, nieodpłatnych porad prawnych i pomocy w sporządzaniu pism.

Pomoc udzielana jest w sprawach socjalnych, pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, bezrobocia, prawa pracy i emerytalno-rentowych, prawa do mieszkania i praw do gospodarstwa rolnego.

Люди які потребують юридичної допомоги у відділі юридичного супроводу (Анна Янке) Анна Jenke в Ярославі, можуть скористайтесь безкоштовним юридичним представництвом адвоката та юристконсульта в судах та адміністративних органах, безкоштовними юридичними консультаціями та допомогою у складанні листів.

Допомога надається з соціальних питань, соціальної допомоги, допомоги сім'ї, безробіття, трудового законодавства та пенсій, правана житлота праван а фермерське господарство.

Stały dy ur telefoniczny pełniony jest przez radc prawnego lub adwokata pod numerem:

889-544-321

Dy ury w siedzibie Poradni odbywaj si
w ka dy wtorek,
w godzinach: 10.30-12.00.

Wydawca: Ośrodek Mediacji w Sprawach Karnych im. Anny Jenke w Rzeszowie, 35-312 Rzeszów, ul. Piaskowa 5/3

Redaktor naczelny: prof. nadzw. dr hab. Wojciech Maciejko

Tytuł czasopisma zarejestrowany został przez Sąd Okręgowy w Rzeszowie postanowieniem z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt I NsRejPr 24/19
ISSN 2658-2902

Na adres e-mail: wojciech_maciejko@wp.pl przyjmowane są:

- zgłoszenia adresów e-mail, na jakie będą kierowane bezpłatnie kolejne numery pisma (należy wskazać: imię i nazwisko oraz nazwę instytucji);
- propozycje tematów i zagadnień, jakie zastępują na poruszenie w kolejnych wydaniach.