

Anna Dalkowska

## **Wpis ostrzeżenia jako forma zabezpieczenia czynności sprawdzających przed Komisją Weryfikacyjną<sup>1</sup>**

### **Streszczenie**

Wpis ostrzeżenia jako procesowa forma administracyjnego zabezpieczenia czynności sprawdzających pełni ważną funkcję nie tylko dla zabezpieczenia prawidłowego toku czynności sprawdzających podejmowanych przez Komisję Weryfikacyjną. Stanowi także instrument ochrony interesu prywatnego i publicznego oraz gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady praworządności. Ostrzeżenie o czynnościach sprawdzających jest odrębną instytucją prawa w stosunku do określonego art. 8 u.k.w.h. ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego nieruchomości z rzeczywistym stanem prawnym. Zabezpieczenie ustanawiane jest postanowieniem Komisji Weryfikacyjnej wydawanym przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego, a następnie realizowane w postępowaniu wieczystoksięgowym. Nie wywołuje skutku wyłączenia ręką wiary ksiąg wieczystych i nie wzrusza domniemania zgodności stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Wymienione skutki następują natomiast z chwilą wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Pełniąc funkcję ostrzegawczą, ostrzeżenie o czynnościach sprawdzających nie prowadzi do nabycia prawa podmiotowego ani zmiany w stosunkach materialnoprawnych, nie wyłącza ani nie ogranicza rozporządzenia prawem, przeciwko któremu jest skierowane. Konstrukcja zabezpieczenia czynności sprawdzających nie stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony własności, ponieważ nie pozbawia uprawnionego możliwości rozporządzenia prawem wpisanym do księgi wieczystej, nie wywołuje zatem negatywnych dla niego skutków związanych z istnieniem zabezpieczenia. Realizuje zasadę ochrony interesu osób trzecich, dając im poprzez informację sygnał o istniejącym zagrożeniu prawidłowości stanu prawnego nieruchomości i prawdopodobieństwie wydania decyzji restrykcyjnej z naruszeniem prawa. Stanowi element ochrony interesu publicznego w sprawach dotyczących restrykcyjności nieruchomości warszawskich i aksjologiczną podstawę jawności systemu ksiąg wieczystych.

**Słowa kluczowe:** restrykcyjność, wpis ostrzeżenia, czynności sprawdzające, zabezpieczenie, ręką wiary publicznej ksiąg wieczystych

### **Uwagi ogólne**

Wprowadzenie ustawą z 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji restrykcyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa<sup>2</sup> do polskiego porządku prawnego nowego organu administracji publicznej o charakterze kontrolnym, tj. Komisji do spraw restrykcyjności nieruchomości warszawskich, i wyposażenie go w szczególne kompetencje stanowiło reakcję ustawodawcy na trwającą

<sup>1</sup> Komisja do spraw restrykcyjności nieruchomości warszawskich – dalej: Komisja Weryfikacyjna.

<sup>2</sup> Dz.U. 2018 poz. 2267, dalej: ustawa o Komisji.

w czasie i negatywnie skutkującą w wielu płaszczyznach, nie tylko prawnych, ale także społeczno-gospodarczych, warszawską reprzywatyzację. Skala tzw. dzikiej reprzywatyzacji, jej rozmiar i następstwa oraz konieczność szybkiej reakcji państwa w kierunku odwrócenia negatywnych skutków reprzywatyzacji uzasadniały wprowadzenie szczególnego trybu postępowania administracyjnego, łączącego cechy postępowania odwoławczego oraz trybów nadzwyczajnych. Koncentracja podstaw wzruszenia decyzji reprzywatyzacyjnych, właściwych zarówno dla postępowania instancyjnego, jak i nadzwyczajnego, przesądza o trafności tezy o „nowatorskim” rozwiązaniu wprowadzonym w ustawie o Komisji. Podstawy wzruszenia decyzji reprzywatyzacyjnych określone w art. 29 oraz rodzaje rozstrzygnięć uregulowane w art. 30 wymienionej ustawy nie stanowią istotnych odstępstw w stosunku do rozwiązań znanych i uregulowanych w ustawie z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>. Rozbudowana materia, wielowątkowość oraz konieczność dokonania analizy stanu faktycznego, sięgającego czasów II wojny światowej, stanowiły inspirację do normatywnego uregulowania etapu poprzedzającego właściwe postępowanie rozpoznawcze przed Komisją w postaci tzw. czynności sprawdzających. Zgodnie z art. 15 ustawy o Komisji, Komisja przeprowadza z urzędu czynności sprawdzające, których celem jest stwierdzenie, czy w związku z wydaniem decyzji reprzywatyzacyjnej istnieją podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Konieczność wprowadzenia odformalizowanego etapu czynności sprawdzających uzasadniona jest potrzebą zbadania stanu faktycznego poza ramami wyznaczonymi przez przepisy k.p.a.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza konstrukcji ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających jako procesowej formy zabezpieczenia administracyjnego o ograniczonych skutkach rzeczowych, dokonywanej przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego, w kontekście konstytucyjnych podstaw dopuszczalności ograniczenia praw jednostki. Do osiągnięcia wskazanego celu badawczego konieczne jest w pierwszej kolejności określenie charakteru czynności sprawdzających, następnie prezentacja instytucji zabezpieczenia administracyjnego, tj. jego istoty, cech, funkcji i celu. Kolejnym zadaniem pozostaje przedstawienie konstrukcji wpisu ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających jako sposobu zabezpieczenia o charakterze tymczasowym, którego celem jest zapewnienie skuteczności czynności sprawdzających przed Komisją Weryfikacyjną oraz jego

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2018 poz. 2096 ze zm.), dalej k.p.a.

skutków prawnych. Badania przeprowadzono przy wykorzystaniu metody dogmatycznej, prawnoporównawczej, analizy piśmiennictwa i judykatury, a także wykładni językowej, celowościowej i systemowej oraz egzegezy obowiązujących rozwiązań normatywnych.

## Charakter prawny czynności sprawdzających

Znaczenie pojęcia „czynności sprawdzających” nie zostało normatywnie zdefiniowane w ustawie o Komisji, dlatego konieczna jest jego wykładnia językowa, logiczna i systemowa. H. Kelsen wskazywał, że „teoria prawa musi określać swój porządek za pomocą pojęć. Aby dotrzeć do definicji, należy najpierw wyjść od użycia języka, tzn. od ustalenia jego znaczenia”<sup>4</sup>. Pojęcie „czynności sprawdzające” należy umiejscowić w płaszczyźnie czynnych (nie biernych) działań. Oznacza ono wykonywanie działań skierowanych wobec określonej materii będącej ich przedmiotem. Przenosząc znaczenie analizowanego zwrotu funkcjonujące w jego potocznym znaczeniu na grunt problematyki będącej przedmiotem niniejszego pracownika: uzasadnione jest stwierdzenie, że czynności sprawdzające związane są z pewną aktywnością organu, która wywołuje określone ustawą o Komisji skutki prawne, a obrona tezy, że mogą one polegać również na biernym zachowaniu, nie jest możliwa.

**Czynności sprawdzające stanowią jedną z prawnych i aktywnych form działania administracji publicznej.** W doktrynie prezentowane są liczne głosy przedstawiające istotę prawnych form działania, a wskazane zagadnienie należy do kluczowych w nauce prawa administracyjnego<sup>5</sup>. Jedną z bardziej trafnych definicji wyraża się w sformułowaniu: „przez formę prawną działania administracji rozumieć będziemy wyodrębniony bądź dający się wyodrębnić, prawem określony, o utrwalonych cechach typ czynności

<sup>4</sup> H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014, s. 93.

<sup>5</sup> Zob. np. M. Zimmermann, *Nauka administracji i prawo administracyjne. Część I. Wykłady dr. A.M. Zimmermanna*, Poznań 1949; M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956; J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968; J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984; Z. Cieślak, J. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000; W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. I, *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965; K. Defecińska-Tomczak, Z. Kmiecik, *Dylematy prawnych form działania administracji publicznej [w:] Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. rocznicy urodzin profesora Ernesta Knosali*, L. Zacharko, A. Matan, G., Warszawa 2008; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968; E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny, „PiP” 2003, nr 12*; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1943; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1994; tenże, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999; J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006.

konwencjonalnej bądź faktycznej, bądź zespół takich czynności określonego, powołanego do wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotu (bądź zespołu podmiotów) w celu wypełnienia zadań z zakresu administracji publicznej”<sup>6</sup>.

Przyjmując, że czynności sprawdzające stanowią jedną z aktywnych prawnych form działania administracji publicznej, należy uznać za konieczne rozważenie, czy można je zakwalifikować do działań wywołujących skutki w sferze prawa procesowego, czy materialnego. Wykładnia art. 15 i 16 ustawy o Komisji, a także innych treści normatywnych zawartych w ustawie o Komisji, regulujących tok postępowania, prowadzi do wniosku, że czynności sprawdzające mają charakter działań wywołujących skutki formalnoprawne. Skutkiem procesowym czynności sprawdzających jest wszczęcie postępowania rozpoznawczego w przypadku uprawdopodobnienia, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa. **Zatem w kontekście prawnych form działania administracji publicznej<sup>7</sup> czynności sprawdzające należy zakwalifikować do czynności materialno-technicznych o charakterze procesowym, które mogą wywoływać ograniczone skutki jedynie w płaszczyźnie procesowej<sup>8</sup> (w przypadku uprawdopodobnienia okoliczności, o których mowa w art. 15 ustawy o Komisji – wszczęcie postępowania rozpoznawczego przez Komisję). Nie wywołują one żadnych skutków w sferze materialnoprawnej.**

Punktem wyjścia do charakterystyki czynności sprawdzających jest przyjęcie założenia, że etapu ich podejmowania i prowadzenia przez Komisję nie sposób zakwalifikować jako administracyjnego postępowania rozpoznawczego i nie stosuje się do nich w żadnym zakresie przepisów k.p.a., co wprost wynika z normatywnej treści art. 38 ustawy o Komisji. **Brak sprawy administracyjnej, w której organ miałby rozstrzygać o indywidualnych prawach lub obowiązkach określonego podmiotu, oraz brak możliwości przyporządkowania konkretnemu podmiotowi interesu prawnego, a tym samym brak stron, przesądzają, w mojej ocenie, o słuszności twierdzenia, że czynności sprawdzające nie stanowią postępowania administracyjnego.**

O istnieniu interesu prawnego świadczy bowiem związek materialnoprawny między obowiązującą normą prawa administracyjnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa tego rodzaju, że wynik postępowania wywołuje wpływ

<sup>6</sup> K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny*, Poznań 2005, s.138.

<sup>7</sup> Pojęcie prawnych form działania ma kluczowe znaczenie w nauce prawa administracyjnego. Zob. K.M. Ziemiński, *System prawa administracyjnego. Prawne formy działania administracji*, t. 5, Warszawa 2013 s. 32.

<sup>8</sup> H. Dzwonkowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2016, komentarz do art. 272.

na sytuację prawną tego podmiotu<sup>9</sup>. **Czynności sprawdzające podejmowane są wyłącznie z urzędu, z inicjatywy Komisji, a ich wszczęcie na wniosek jest niedopuszczalne<sup>10</sup>.**

Zarówno w dotychczasowej literaturze, jak i w orzecznictwie wskazuje się na kontrolny charakter i cel, którym pozostanie zbieranie, gromadzenie i analiza dokumentów, jako zasadnicze cechy determinujące czynności sprawdzające. Podkreśla się, że „**czynności sprawdzające stanowią wstępną, wewnątrzadministracyjną fazę postępowania przed Komisją, o charakterze kontrolnym, zmierzającą do ustalenia prawdopodobieństwa wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa**”<sup>11</sup>. W orzecznictwie sądów powszechnych natomiast określa się je jako przykład „wewnątrzadministracyjnego postępowania kontrolnego sprawowanego przez podmiot usytuowany organizacyjnie w ramach aparatu administracyjnego i nieskierowanego wobec innego podmiotu”<sup>12</sup>. O istocie czynności sprawdzających przesądził Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując w postanowieniu z 2 sierpnia 2019 r., że „czynności sprawdzające nie zmierzają do wydania decyzji (...), nie kończą się również żadnym z rozstrzygnięć, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 2 i 3 p.p.s.a – jedyną formą procesową zakończenia czynności sprawdzających jest bowiem wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania rozpoznawczego, które dopiero stanowi postępowanie administracyjne”<sup>13</sup>.

Istotą czynności sprawdzających jest analiza okoliczności faktycznych oraz zebranie dowodów, w szczególności w postaci dokumentów, gromadzenie materiału dowodowego, czynności analityczne w zakresie akt postępowań, informacji, dokumentów i opinii przekazanych Komisji w trybie art. 12 i 14 ustawy o Komisji oraz dokonanie oceny, czy istnieje prawdopodobieństwo, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa. W przeciwieństwie do „udowodnienia”, „uprawdopodobnienie” stanowi „środek zastępczy dowodu w ścisłym znaczeniu, niedający pewności, ale wyłącznie prawdopodobieństwo twierdzenia o jakimś fakcie”<sup>14</sup>. Skutkiem uprawdopodobnienia okoliczności mogących świadczyć o wydaniu decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa

<sup>9</sup> Wyroki NSA: z 30 marca 2008 r., I OSK 2016/06, LEX nr 505371; z 9 maja 2013 r., II GSK 330/12, LEX nr 1329710; postanowienia NSA z 21 listopada 2018 r., I OSK 3766/18, LEX nr 2580592; I OSK 3660/18, LEX nr 2580590; I OSK 3659/18, LEX nr 2580589 I OSK 3896/18, LEX nr 2580593.

<sup>10</sup> Postanowienie NSA z 21 listopada 2018 r., I OSK 3766/18, LEX nr 2580592.

<sup>11</sup> A. Dalkowska (red.), *Komentarz do art. 15 ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich*, wydanych z naruszeniem prawa LEX/el., 2018.

<sup>12</sup> Postanowienie SO w Warszawie z 12 grudnia 2018 r., V Ca 2852/18, niepubl.

<sup>13</sup> Postanowienie NSA z 2 sierpnia 2019 r., I OSK 1650/19.

<sup>14</sup> Postanowienie SO w Słupsku z 12 października 2016 r., IV Cz 680/16, LEX nr 2140200; postanowienie SA w Krakowie z 25 stycznia 2016 r., I ACz 34/16, LEX nr 1974129.

jest skierowany wobec Komisji obowiązek wszczęcia postępowania rozpoznawczego na podstawie art. 15 ust. 2 i art. 16 ustawy o Komisji. Słusznie zatem w wymienionym wyżej postanowieniu z 2 sierpnia 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny przyznał, że „czynności sprawdzające polegają na badaniu sprawy w celu stwierdzenia, czy doszło w niej do naruszenia prawa uzasadniającego wszczęcie postępowania rozpoznawczego”<sup>15</sup>.

Analiza treści normatywnej określonej w art. 15 ustawy o Komisji upoważnia do skonstruowania zasady pierwszeństwa czynności sprawdzających w stosunku do postępowania rozpoznawczego<sup>16</sup>. Relacja pomiędzy nimi a właściwym postępowaniem rozpoznawczym jest tego rodzaju, że brak jest konkurencyjności, brak jest możliwości łącznego, jak również zamiennego ich funkcjonowania. Oznacza to, że wszczęcie postępowania rozpoznawczego wyklucza dopuszczalność równoległego prowadzenia czynności sprawdzających wobec tej samej decyzji reprivatyzacyjnej<sup>17</sup>.

Charakter czynności sprawdzających, będących w istocie rzeczy zbiorem różnorodnych czynności materialno-technicznych stanowiących fazę postępowania wewnątrzkontrolnego, zmierzających do gromadzenia materiału dowodowego, determinuje brak normatywnych podstaw określających dopuszczalny czas ich trwania. Wyłączenie możliwości stosowania przepisów k.p.a. na mocy art. 38 ustawy o Komisji (zarówno wprost, jak i „odpowiednio”) pozwala na konkluzję, że ustawodawca kwestię wszczęcia oraz czasu trwania i zakończenia czynności sprawdzających pozostawił woli Komisji Weryfikacyjnej. Jedyne w zakresie podstaw do wszczęcia postępowania rozpoznawczego sformułował wobec Komisji Weryfikacyjnej nakaz wszczęcia postępowania administracyjnego w przypadku stwierdzenia przesłanek, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o Komisji. Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest niedopuszczalność skargi na bezczynność Komisji Weryfikacyjnej w toku czynności sprawdzających, która podlega odrzuceniu przez sąd administracyjny na podstawie art. 58 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>18</sup>. Wyraźne wyłączenie możliwości zastosowania do czynności sprawdzających k.p.a. powoduje, że nie znajdują zastosowania przepisy art. 35-38 k.p.a., w szczególności w zakresie terminów zakończenia czynności sprawdzających.

<sup>15</sup> Postanowienie NSA z 2 sierpnia 2019 r., I OSK 1650/19.

<sup>16</sup> Wyjątek od zasady pierwszeństwa czynności sprawdzających wynika z art. 16a ustawy, w myśl którego Komisja może wszcząć postępowanie rozpoznawcze w razie wniesienia przez prokuratora sprzeciwu od ostatecznej decyzji reprivatyzacyjnej do organu właściwego do wznowienia postępowania albo uchylecia lub zmiany tej decyzji. Oznacza on fakultatywną możliwość odstąpienia od obligatoryjnego trybu czynności sprawdzających.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z 14 grudnia 2006 r., I FSK 315/06, LEX nr 285315; postanowienie WSA w Warszawie z 28 lutego 2019 r., I SAB/Wa 397/18, LEX nr 2633341.

<sup>18</sup> Dz.U. 2018 poz. 1302 ze zm., dalej w skrócie: p.p.s.a.

Brak administracyjnego charakteru czynności sprawdzających prowadzi do wniosku, że nie podlegają one kontroli sądownoadministracyjnej. Oznacza to, że nie ma możliwości kwestionowania zebranych w toku czynności sprawdzających materiałów i dowodów w trybie środków sądownoadministracyjnych. Czynności sprawdzające nie mogą zostać zakwalifikowane do kategorii „innego aktu lub czynności”, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Również w piśmiennictwie wyrażane jest przekonanie, że czynności o charakterze procesowym nie mogą być kwalifikowane na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ nie skutkują one powstaniem na rzecz jednostki uprawnień i obowiązków określonych w normach prawa administracyjnego materialnego<sup>19</sup>.

Podsumowując część rozważań dotyczącą istoty i charakteru czynności sprawdzających, należy wywieść konkluzję, że są to czynności materialno-techniczne wywołujące ograniczone skutki jedynie w sferze procesowej i nie powodujące żadnych konsekwencji materialnoprawnych, do których nie stosuje się w żadnym zakresie przepisów k.p.a. Czynności te nie podlegają kontroli sądów administracyjnych, ponieważ nie kształtują indywidualnej sytuacji prawnej i nie prowadzą do wydania rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

## **Istota, przesłanki, skutki instytucji zabezpieczenia w postępowaniu administracyjnym**

Ustawodawca, kształtując czynności sprawdzające jako wewnątrzkontrolne i niemające administracyjnego charakteru postępowania, równocześnie wyposażył Komisję Weryfikacyjną w kompetencję do ich zabezpieczenia poprzez ustanowienie wpisu ostrzeżenia o toczących się czynnościach sprawdzających w księdze wieczystej. W myśl art. 24a ustawy o Komisji w toku czynności sprawdzających Komisja może, w drodze postanowienia, dokonać ich zabezpieczenia przez nakazanie wpisu w księdze wieczystej ostrzeżenia o podjęciu czynności sprawdzających. Wskazana podstawa normatywna wprowadziła z dniem 14 marca 2018 r.<sup>20</sup> formę zabezpieczenia administracyjnego o charakterze procesowym na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania rozpoznawczego. W dotychczasowym porządku prawnym tego rodzaju rozwiązanie znane było jedynie w postępowaniu cywilnym, w postaci możliwości wystąpienia do sądu o wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia przed wytocze-

<sup>19</sup> B. Adamiak [w:] *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa 2015.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 431).

niem powództwa<sup>21</sup>. W postępowaniu podatkowym istnieje możliwość dokonania zabezpieczenia przed ustaleniem obowiązku w celu zabezpieczenia skuteczności przyszłej egzekucji administracyjnej.

Znaczenie instytucji zabezpieczenia jako instrumentu zwiększającego gwarancję zapewnienia realizacji (w zależności od jego rodzaju) celu prywatnego (w stosunkach cywilnoprawnych) lub publicznego (w stosunkach publiczno-prawnych) nie budzi wątpliwości. Przedstawienie jej istoty wymaga jednak odniesienia się do konstytucyjnej zasady proporcjonalności i ochrony prawa własności z uwagi na konieczność „ważenia interesów i wartości”: z jednej strony interesu indywidualnego lub publicznego, reprezentowanego przez podmiot, na rzecz którego jest ustanawiane, w imię gwarancji przestrzegania i realizowania norm prawnych, oraz z drugiej strony – interesu tego podmiotu, którego sfera osobista lub majątkowa wskutek zabezpieczenia doznaje ograniczenia. Chronione przez Konstytucję wartości niejednokrotnie mogą ze sobą konkurować w zakresie przyznanego im w następstwie działań ustawodawcy przez prawo pozytywne reżimu, decydującego o zakresie ochrony. Innymi słowy, nieuchronnie w ostateczności pewność prawna gwarancji jednych konstytucyjnych wartości musi odbywać się kosztem innych, a obowiązkiem ustawodawcy jest wyznaczenie proporcji ochrony i gwarancji każdej z nich. Zgodnie z wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>22</sup> zasadą proporcjonalności, „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 dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Stanowiąc „jedną z wiodących zasad w znaczeniu dyrektywalnym ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, normą prawa przedmiotowego, będącą podstawą systemu prawnego organizującego wolnościowe społeczeństwo”<sup>23</sup>, determinuje ona ogólne podstawy ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostki, w tym przede wszystkim prawa własności. Na podstawie art. 64 Konstytucji, będącego rozwinięciem wyrażonej w art. 21 Konstytucji zasady ochrony własności, „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. W literaturze wskazuje się, że „art. 64 Konstytucji należy rozumieć jako refleks ogólnej zasady ustrojowej, jaką jest uznanie własności prywatnej za podstawową

<sup>21</sup> Zob. art. 730 i nast. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2019 poz. 1460), dalej w skrócie: k.p.c.

<sup>22</sup> Dz.U. nr 78, poz. 483, dalej Konstytucja.

<sup>23</sup> M. Szydło [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 1, Warszawa 2016, s. 593.



instytucję porządku gospodarczego Rzeczypospolitej i jedną z podstawowych wartości porządku społecznego<sup>24</sup>. Zasady wyrażone w art. 21 i art. 64 Konstytucji doznają ograniczeń, których wyrazem jest m.in., będąca przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu, instytucja zabezpieczenia.

Dopuszczalność dokonywania ograniczeń i w wymiarze majątkowym potwierdził w wyroku z 6 września 2004 r. Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że „zabezpieczenie majątkowe nie narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, albowiem tymczasowa uciążliwość (...) ma na celu realizację jednego z podstawowych założeń demokratycznego państwa prawnego, a mianowicie wykonalności wyroków sądowych”. Jego zdaniem „limitowanie własności i innych praw majątkowych wynikające z ustanowienia na nich zabezpieczenia odpowiada standardom wskazanym w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zabezpieczenie jest bowiem przewidziane w ustawie i z całą pewnością nie narusza istoty praw, których dotyczy. Oznacza ono zaledwie czasowe ograniczenie dysponowania własnością czy innym prawem majątkowym<sup>25</sup>”.

Do zasadniczych cech zabezpieczenia należy tymczasowość<sup>26</sup>, wyrażająca się w czasowym ograniczeniu prawnym lub wolności w imię gwarancji zasady praworządności<sup>27</sup>, oraz akcesoryjność i pomocniczość. F. Zedler podkreślał, że postępowanie zabezpieczające można określić jako postępowanie „pomocnicze” wobec postępowania egzekucyjnego<sup>28</sup>. K. Korzan – że jest ono „jednym z filarów praworządności i stanowi najważniejszy instrument procesowej ochrony wierzyciela<sup>29</sup>”. Z. Szczurek wskazał na ścisły związek postępowania zabezpieczającego z postępowaniem egzekucyjnym<sup>30</sup>. R. Hauser natomiast zaznaczył, że celem postępowania zabezpieczającego jest „ochrona przyszłych interesów wierzyciela<sup>31</sup>”.

Podsumowując: instytucja zabezpieczenia pełni ważną funkcję w realizacji zasady praworządności i stanowi instrument gwarantujący zapewnienie skuteczności przestrzegania przepisów prawa.

<sup>24</sup> K. Zaradkiewicz [w:], M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 592.

<sup>25</sup> Tamże.

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielopolskim z 27 czerwca 2019 r., ISA/Go 244/2019, LEX nr 2698393.

<sup>27</sup> A. Dalkowska, *Zobowiązany w administracyjnym postępowaniu zabezpieczającym*, Sopot 2012, s. 23; A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015 r., s. 55; wyrok WSA w Gdańsku z 22 lipca 2014 r., I SA/Gd 503/14, Lex 1499909; M. Faryna [w:] D. Kijowski (red.), E. Cisowska - Sakrajda, M. Faryna, W. Grześkiewicz, C. Kulesza, W. Łuczaj, P. Pietrasz, J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Starzyński, R. Suwaj, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1286.

<sup>28</sup> F. Zedler, *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne. Komentarz*, t. 2, Toruń 1995, s. 12.

<sup>29</sup> K. Korzan, *Sądowe postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne w sprawach cywilnych*, Warszawa 1996, s. 18.

<sup>30</sup> Z. Szczurek [w:] G. Julke, Z. Knypl, M. Koenner, W. Kowalski, Z. Marchel, G. Sikorski, Z. Szczurek, J. Świeczkowski, *Egzekucja sądowa w Polsce*, Sopot 2007, s. 33.

<sup>31</sup> R. Hauser [w:] R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 578.

## Wpis ostrzeżenia jako procesowa forma zabezpieczenia czynności sprawdzających o skutku rzeczowym

Powyższe uwagi, dotyczące w pierwszej części charakteru i istoty czynności sprawdzających realizowanych przez Komisję, będących etapem działań poprzedzających postępowanie rozpoznawcze, a następnie w drugiej zasygnalizowanie instytucji zabezpieczenia jako realizacji zasady praworządności, stanowią teoretyczną płaszczyznę do dalszej analizy wprowadzonego przez ustawę o Komisji instrumentu prawnego w postaci zabezpieczenia czynności sprawdzających. **Określony w art. 24a ustawy o Komisji wpis ostrzeżenia stanowi procesową formę zabezpieczenia administracyjnego o skutku rzeczowym.** Zabezpieczenie administracyjne na gruncie administracyjnoprawnym stanowi instytucję procesową, której celem jest zapewnienie prawidłowego toku postępowania rozpoznawczego oraz prawidłowej realizacji skutków wynikających z decyzji administracyjnej. W poprzednich opracowaniach podkreślałam, że „zabezpieczenie administracyjne – występujące na etapie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego – funkcjonuje jedynie w płaszczyźnie formalnoprawnej. Specyfika stosunku administracyjnego, w którym brak jest równorzędności podmiotowej, a podmiot administrowany wyposażony jest w kompetencję do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego<sup>32</sup>, przesądza o tym, że brak jest podstaw prawnych do ukonstytuowania zabezpieczenia o charakterze materialnoprawnym”<sup>33</sup>. Na gruncie prawa procesowego zabezpieczenie związane było jedynie z realizacją obowiązku i stanowiło „instrument ochrony wierzyciela publicznoprawnego w egzekucji administracyjnej”, który „z momentem ustanowienia zabezpieczenia (...) uzyskuje pewność, że w toku postępowania egzekucyjnego zostanie zaspokojony z przedmiotu zabezpieczenia i nie poniesie ujemnych konsekwencji działania zobowiązanego, mających na celu np. wyzbycie się swojego majątku”<sup>34</sup>.

Wprowadzona ustawą o Komisji forma zabezpieczenia zyskała nowy wymiar prawny, ponieważ z instrumentu stanowiącego gwarancję wykonania obowiązków stała się środkiem realizującym gwarancję prawidłowego toku czynności sprawdzających, a także w przyszłości postępowania rozpoznawczego przed Komisją Weryfikacyjną w przypadku uprawdopodobnienia, że decyzja reprivatyzacyjna została wydana z naruszeniem prawa. Ze specyfiki

<sup>32</sup> J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982, s. 93.

<sup>33</sup> A. Dalkowska, *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3.

<sup>34</sup> A. Dalkowska, *Zabezpieczenie administracyjne należności pieniężnych w praktyce organów egzekucyjnych*, Wrocław 2015, s. 15.

kompetencji, w które ustawodawca wyposażył Komisję Weryfikacyjną, wynika, że zabezpieczenia pełnią szczególną funkcję gwaranta realizacji celu publicznego. Pojęcie „interesu publicznego” stanowi zwrot niedookreślony. Dla właściwego zrozumienia znaczenia „interesu publicznego” podkreślenia wymaga okoliczność, że wykracza on poza wymienione ramy interesu jednostkowego, nie będąc z tym ostatnim w konflikcie, lecz stanowiącym swoiste jego dopełnienie. Przyjęta przez ustawodawcę koncepcja wpisu ostrzeżenia do księgi wieczystej o czynnościach sprawdzających stanowi odstępstwo od zasady obowiązującej na gruncie postępowania cywilnego, w myśl której niedopuszczalne jest udzielenie zabezpieczenia w postaci nakazania wpisu do księgi wieczystej ostrzeżenia o toczącym się postępowaniu w odniesieniu do postępowania, które jeszcze się nie toczy.

Wpis ostrzeżenia wprowadzony w ustawie o Komisji jako forma zabezpieczenia pełni dwojaką funkcję: stanowi instrument gwarantujący zapewnienie prawidłowego toku czynności sprawdzających, a także postępowania rozpoznawczego. Wymienione stwierdzenie prowadzi do możliwości wyodrębnienia dwóch postaci wpisu ostrzeżenia, tj. ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających ustanawianego na podstawie art. 24a ustawy o Komisji oraz ostrzeżenia o postępowaniu rozpoznawczym ustanawianego na podstawie art. 23 ustawy o Komisji. Istotą zabezpieczenia administracyjnego czynności sprawdzających jest zapewnienie prawidłowości, co powoduje w powyższym kontekście jego podobieństwo do instytucji sądowego zabezpieczenia określonego w art. 730 i nast. k.p.c.<sup>35</sup>. Wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających pełni odmienną funkcję niż analogiczny wpis dokonany na etapie postępowania rozpoznawczego, co wynika w sposób bezpośredni z treści art. 24a ust. 3 ustawy o Komisji. Skoro wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających wyłącza rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych dopiero od momentu wszczęcia postępowania rozpoznawczego<sup>36</sup>, to *a contrario* przyjęć należy, że powyższego skutku wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających nie wywołuje przed wszczęciem postępowania rozpoznawczego. Ostrzeżenie stanowi „instrument gwarancji prawidłowego toku czynności sprawdzających i w powyższym kontekście pełni analogiczną rolę jak stosowny wpis dokonany na etapie postępowania rozpoznawczego”<sup>37</sup>, mimo różnych skutków prawnych.

<sup>35</sup> A. Dalkowska, *Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3.

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 8 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece „Rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych wyłącza wzmianka o wniosku, o skardze na orzeczenie referendarza sądowego, o apelacji lub kasacji oraz ostrzeżenie dotyczące niezgodności stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości”.

<sup>37</sup> A. Dalkowska (red.), Małgorzata Koziół, Beata Mykietyn-Furca, *Komentarz do art. 24 ustawy o szczególnych*

## Wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających a rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych

W imię bezpieczeństwa obrotu prawnego stan prawny ujawniony w księdze wieczystej ma bezwzględne pierwszeństwo przed rzeczywistym stanem prawnym. Następstwem regulacji określonej w art. 5 ustawy z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece<sup>38</sup> jest nabycie prawa własności lub innego prawa rzeczowego ujawnionego w księdze wieczystej i wygaśnięcie prawa rzeczywiście uprawnionego w takim zakresie, w jakim koliduje ono z prawem nabytym zgodnie z treścią księgi wieczystej<sup>39</sup>. Instytucja rękojmii wiary publicznej ksiąg wieczystych pełni funkcję ochrony pewności obrotu nieruchomościami kosztem ograniczenia prawa własności i w powyższym kontekście realizuje interes publiczny<sup>40</sup>. Zgodnie z art. 6 u.k.w.h. rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie chroni rozporządzeń nieodpłatnych albo dokonanych na rzecz nabywcy działającego w złej wierze. Określony w art. 8 u.k.w.h. skutek wpisu ostrzeżenia w postaci wyłączenia rękojmii, na co zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny, „realizuje funkcję ochrony rzeczywistego właściciela nieruchomości nieujawnionego w księdze wieczystej. (...) wyłącza bowiem rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych. Nie wyłącza ani nie ogranicza to osoby wpisanej w możliwości rozporządzania prawem, przeciwko któremu skierowane jest ostrzeżenie lub wzmianka. Skuteczność rozporządzenia dokonanego po wpisaniu wzmianki lub ostrzeżenia zależy jednak od wyniku postępowania wszczętego wniesieniem jednego z wymienionych środków zaskarżenia albo sporu o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym”<sup>41</sup>. Wyłączenie rękojmii wiary publicznej ksiąg wieczystych jako skutku wpisu ostrzeżenia powoduje brak konieczności badania dobrej lub złej wiary nabywcy nieruchomości<sup>42</sup>.

Powyższe uwagi w zakresie ogólnych zasad wyłączenia rękojmii wiary publicznej ksiąg wieczystych jako następstwa dokonania wpisu ostrzeżenia, o którym mowa w art. 8 u.k.w.h. w kontekście regulacji zawartej w art. 24a ust. 3 ustawy o Komisji, pozwalają na stwierdzenie, że **skutek wyłączenia rękoj-**

*zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, LEX/el., 2018.*

<sup>38</sup> Ustawa z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. 2018 poz.1916), dalej w u.k.w.h.

<sup>39</sup> Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08, OTK ZU 4A/2009, poz. 50 (Dz.U. nr 65, poz. 552).

<sup>40</sup> Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych umożliwia nabycie własności nieruchomości lub innego prawa ujawnionego w księdze od nieuprawnionego i stanowi wyjątek od zasady *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*.

<sup>41</sup> Wyrok TK z 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08, OTK ZU 4A/2009, poz. 50 (Dz.U. nr 65, poz. 552).

<sup>42</sup> E. Gniewek, *Wpis ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym*, „Rejent” 2003, nr 10, s. 40–41.

mi wiary publicznej ksiąg wieczystych w przypadku zabezpieczenia czynności sprawdzających poprzez wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających nie występuje. Następuje on dopiero z chwilą wszczęcia postępowania rozpoznawczego przed Komisją. Powyższa konkluzja prowadzi do wniosku, że wspomnianą regulacją wprowadzono nowy rodzaj ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających, który stanowi informację o prawdopodobieństwie wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa i jednocześnie przestrożę i komunikat o konieczności zbadania stanu prawnego nieruchomości oraz ryzyku braku możliwości powoływania się na nieznaną wpisowi w księdze wieczystej w przyszłości. Konstatacja powyższa wynika ze szczególnej funkcji, jaką pełnią księgi wieczyste, którą jest jawność stanu prawnego nieruchomości, i szczególnego znaczenia wpisów w nich dokonywanych.

**Wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających nie tylko nie wyłącza rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, ale również nie wyłącza automatycznie dobrej wiary nabywcy nieruchomości<sup>43</sup>.** E. Gniewek, odnosząc się do wpisu ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, wskazuje: „Jest (...) nieporozumieniem stwierdzenie, że wpis ostrzeżenia wyłącza dobrą wiarę nabywcy. Dokonanie takiego wpisu uruchamia zastosowanie normy, że nie można zasłaniać się nieznaną wpisowi (art. 2 ustawy [o ks. wiecz.]), tutaj – nieznaną wpisowi ostrzeżenia. Nie oznacza to jednak automatycznego wyłączenia domniemania dobrej wiary, wszak wpis ostrzeżenia dokumentuje tylko uprawdopodobnienie wiarygodności dochodzonego roszczenia o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym<sup>44</sup>. **Wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających dokumentuje prawdopodobieństwo wydania decyzji reprivatyzacyjnej z naruszeniem prawa.** Jest informacją dla potencjalnego nabywcy nieruchomości o istnieniu możliwości zaistnienia prawdopodobieństwa wadliwości tytułu prawnego (decyzji reprivatyzacyjnej) stanowiącego podstawę wpisu prawa do księgi wieczystej. Stanowi jednak pewien „znak ostrzegawczy”, który nakazuje zbadać ze szczególną

<sup>43</sup> Zgodnie z wyrokiem NSA z 29 kwietnia 2019 r. „Przewidziane w art. 8 u.k.w.h. ostrzeżenie, ujawnione w dziale II księgi wieczystej, nie obala domniemania prawnego z art. 3 u.k.w.h., a więc domniemania zgodności wpisu w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym. Skutki ostrzeżenia polegają jedynie na wyłączeniu rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, ustanowionej w art. 5 u.k.w.h., I OSK 3703/2018, Lex 2677671. W myśl wyroku NSA z 1 czerwca 2016 r. „Domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym. Z tej przyczyny organ administracyjny nie ma możliwości, aby w toku postępowania, jakie przed nim się toczy, dokonywać odmiennych ustaleń prawnych od tych, jakie wynikają z prawomocnych orzeczeń sądowych, w tym z wpisów dokonanych w księdze wieczystej”, I OSK 2100/14, Lex nr 2106421.

<sup>44</sup> E. Gniewek, *Wpis ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym*, „Rejent” 2003, nr 10.

ostrożnością stan prawny nieruchomości i może również w późniejszych procesach sądowych stanowić podstawę do zarzutu istnienia złej wiary nabywcy.

**Ostrzeżenie o czynnościach sprawdzających nie wzrusza domniemania zgodności wpisu w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, niezależnie od podstawy prawnej wpisu prawa do księgi wieczystej<sup>45</sup>.** Domniemania określone w art. 3 u.k.w.h. są domniemaniami prawnymi oraz wzruszalnymi. Oznacza to, że mogą one być wzruszone w każdym postępowaniu cywilnym, karnym, administracyjnym czy sądownoadministracyjnym, a ciężar dowodu wykazania okoliczności, które je obalą, spoczywa na tym podmiocie, który z tego faktu wywodzi skutki prawne<sup>46</sup>. Szczególne znaczenie wpisu ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających przejawia się w możliwości kwestionowania dobrej wiary nabywcy nieruchomości. Zgodnie bowiem z treścią art. 41a ust. 3 ustawy o Komisji, w złej wierze jest ten, kto w chwili dokonania czynności prawnej wiedział lub z łatwością mógł się dowiedzieć o okolicznościach, o których mowa w art. 30 ust. 1. Skoro ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających stanowią informację o prawdopodobieństwie wydania decyzji z naruszeniem prawa, to udowodnienie świadomości nabywcy w zakresie stanu prawnego nieruchomości jest możliwe w większym stopniu niż w przypadku braku takiego wpisu.

## **Przesłanki, forma i skutki wpisu ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających**

Wykładnia treści art. 24a w związku z art. 23 ustawy o Komisji upoważnia do stwierdzenia, że podstawową przesłanką dokonania wpisu ostrzeżenia jest jego „niezbędność” dla zabezpieczenia prawidłowego toku czynności sprawdzających. Znaczenie pojęcia „niezbędności” należy interpretować ścieśniająco, co oznacza dopuszczalność zabezpieczenia jedynie w przypadku zaistnienia okoliczności uprawdopodobniających, uzasadniających ocenę organu, że brak zabezpieczenia może stanowić przeszkodę w prawidłowym toku czynności sprawdzających. Ustawodawca pozostawił Komisji pewną swobodę w zakresie oceny zaistnienia przesłanki „niezbędności”, co oznacza w praktyce konieczność ustalenia, czy jego brak może utrudnić lub uniemożliwić realizację celu

<sup>45</sup> Art. 3. Domniemywa się, że prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym. Domniemywa się, że prawo wykreślone nie istnieje.

<sup>46</sup> Kwestia możliwości wzruszenia domniemań wynikających z art. 3 u.k.w.h. jest jednoznaczna. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się niedopuszczalność prowadzenia dowodu w celu wzruszenia domniemań. Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 28 stycznia 2015 r. I SA/Wa 1707/14, Lex nr 1747169; Wyrok NSA z 29 kwietnia 2019 r. I OSK 2100/14, Lex nr 2106421; Postanowienie SN z 6 kwietnia 2011 r. I CSK 367/10, Lex nr 960497; Wyrok NSA z 16 czerwca 2016 r. I OSK 2205/14, Lex nr 2082525.

publicznego. Samo ustalenie zaistnienia przesłanki „niezbędności” nie stanowi wystarczającej podstawy do dokonania zabezpieczenia, ponieważ organ został zobligowany do dokonania oceny zasadności jego wprowadzenia z punktu widzenia celu i realizacji czynności sprawdzających, na co zwracał uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, stwierdzając, że zabezpieczenie nie ma „charakteru bezwarunkowego i może zostać wszczęte dopiero po spełnieniu ustawowych przesłanek”. Należy przyjąć, że istnienie ryzyka zbycia nieruchomości, budynku lub udziału w prawie użytkowania wieczystego, obciążania nieruchomości prawami rzeczowymi stanowi wystarczającą podstawę do ustanowienia zabezpieczenia przez wpis ostrzeżenia<sup>47</sup>.

Zabezpieczenie czynności sprawdzających przybiera procesową formę postanowienia Komisji Weryfikacyjnej o wpisie ostrzeżenia, które stanowi następnie podstawę wpisu przez sąd wieczystoksięgowy do księgi wieczystej na podstawie art. 626<sup>1</sup> i nast. k.p.c. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że „postanowienie w ramach *lex specialis* wynikającego z art. 23 ust. 2 ustawy z 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, już z chwilą jego wydania stanowi podstawę wpisu w księdze wieczystej. Nie ma zatem odpowiedniego zastosowania art. 110 § 1 w zw. z art. 126 k.p.a.”<sup>48</sup>.

**Ostrzeżenie, pełniąc, jak wskazano wyżej, funkcję ostrzegawczą, nie prowadzi do nabycia żadnego prawa podmiotowego ani zmiany w stosunkach materialnoprawnych, nie wyłącza ani nie ogranicza rozporządzenia prawem, przeciwko któremu jest skierowane**<sup>49</sup>. Dokonane pomimo ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających rozporządzenie nieruchomością okaże się skuteczne, jeśli nie istnieją podstawy do wyłączenia ręką wiary publicznej ksiąg wieczystych określone w art. 6 u.k.w.h.<sup>50</sup> Brak skutku, o którym mowa w art. 8 u.k.w.h., w przypadku ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających powoduje, że ma ono wymiar „słabszy” niż ostrzeżenie o postępowaniu rozpoznawczym. Za niewłaściwy należy uznać pogląd, że wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających całkowicie uniemożliwia rozporządzenie nieruchomością. Nawet wpis zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości

<sup>47</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2010 r., I SA/GI 1000/09, Lex nr 648137.

<sup>48</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2018, I SA/Wa 1519/17, Lex nr 2490673.

<sup>49</sup> Zgodnie z treścią art. 3 u.k.w.h. prawo jawne z księgi wieczystej jest wpisane zgodnie z rzeczywistym stanem prawnym.

<sup>50</sup> E. Gniewek, *Wpis ostrzeżenia o niezgodności stanu prawnego nieruchomości ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym*, „Rejent” 2003, nr 10, s. 42 – zob. postanowienie SO w Warszawie z 12 grudnia 2018 r., V Ca 2852/18, niepubl.

nie wywołuje tego skutku. Prawo dotknięte wpisem ostrzeżenia może być przedmiotem rozporządzeń np. zbycia lub obciążenia<sup>51</sup>. Czynność prawna mająca za przedmiot nieruchomości obciążoną wpisem ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających nie jest nieważna z tego powodu, że została dokonana pomimo wpisu ostrzeżenia. Wątpliwa może być jedynie jej skuteczność w kontekście przesłanek, o których mowa w art. 6 u.k.w.h., a ewentualny nabywca powinien mieć świadomość przyjmowania na siebie ryzyka niepewności skuteczności czynności prawnej, jaką niesie ze sobą zawarcie umowy pomimo wpisu ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających<sup>52</sup>.

Przyjmując, że ostrzeżenie jako zabezpieczenie czynności sprawdzających nie wyłącza rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych i nie wyłącza *a priori* dobrej wiary nabywcy nieruchomości, w dalszej części rozważenia wymaga kwestia wpływu ostrzeżenia na prawo ujawnione w księdze wieczystej w kontekście konstytucyjnej ochrony prawa własności. Konstytucyjny wymiar ochrony prawa własności realizują zasady wyrażone w treści art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1, natomiast możliwości ich ograniczenia określa art. 64 ust. 3 Konstytucji<sup>53</sup>. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma jednak charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w Konstytucji, zgodnie z zasadą równości oraz proporcjonalności<sup>54</sup>. Jakkolwiek konstytucyjna ochrona własności nie przekreśla możliwości jej ograniczenia, to jednak w analizowanym przypadku wspomniana reguła nie ma żadnego znaczenia. Ostrzeżenie o czynnościach sprawdzających, na co wskazywano wyżej, nie pozbawia uprawnionego zgodnie z wpisem prawa w księdze wieczystej możliwości dokonywania wskutek czynności prawnych zbycia nieruchomości, jak również jej obciążenia. Nie powoduje tym samym w żadnym, nawet najmniejszym zakresie ograniczenia jego prawa. Nie wywołuje również ujemnych skutków wobec potencjalnego nabywcy prawa, ponieważ nie wyłącza rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. W powyższym kontekście nie stanowi wyjątku od realizacji zasady bezpieczeństwa obrotu prawnego. Bez znaczenia przy tym pozostaje kwestia trwania w czasie zabezpieczenia czynności sprawdzających z uwagi na wspomniany brak jakichkolwiek ujemnych prawnych konsekwencji ostrzeżenia zarówno dla uprawnionego według księgi wieczystej, jak i dla na-

<sup>51</sup> A. Menes, *Domniemania wynikające z wpisów do ksiąg wieczystych*, „Rejent” 1994, nr 5/53.

<sup>52</sup> A. Oleszko, *Pewność obrotu prawnego nieruchomościami a zasada wpisu w księdze wieczystej*, „Rejent” 1998, nr 6/103.

<sup>53</sup> Wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40, zob. również wyroki z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61, i z 21 grudnia 2005 r., sygn. SK 10/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 139.

<sup>54</sup> Wyroki TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2, i z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102.



bywcy nieruchomości. Wskazana sytuacja prawna diametralnie, jak wskazano wyżej, zmienia się z chwilą wszczęcia postępowania rozpoznawczego. Wpis ostrzeżenia bowiem od tego momentu wywołuje skutek określony z art. 8 u.k.w.h.

**Konstrukcja zabezpieczenia czynności sprawdzających przez wpis ostrzeżenia do księgi wieczystej nie stoi – w kontekście powyższych rozważań – w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony własności, skoro nie pozbawia właściciela możliwości dokonywania rozporządzeń prawem wpisanym do księgi wieczystej, nie wywołuje zatem negatywnych dla niego skutków związanych z istnieniem zabezpieczenia. Równocześnie realizuje zasadę ochrony interesu osób trzecich, dając im poprzez informację o istniejącym zagrożeniu prawidłowości stanu prawnego nieruchomości możliwość zachowania należytej staranności w jego kontroli przed podjęciem decyzji o nabyciu nieruchomości. Jest równocześnie elementem ochrony interesu publicznego, stanowiącym aksjologiczną podstawę jawności systemu ksiąg wieczystych, a także gwarantującym realizację celów publicznych.**

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala na stwierdzenie, że przedstawiona instytucja zabezpieczenia czynności sprawdzających poprzez wpis ostrzeżenia o czynnościach sprawdzających stanowi formę procesowego zabezpieczenia, mogącą wywoływać skutki w sferze prawa rzeczowego. Kwalifikuje się jako jedna z form zabezpieczenia, której celem jest zapewnienie prawidłowego toku czynności sprawdzających oraz ochrona interesu indywidualnego i publicznego, a także ochrona bezpieczeństwa obrotu prawnego. W płaszczyźnie normatywnej stanowi nową instytucję prawną, choć w swej konstrukcji odwołuje się do instytucji wpisu ostrzeżenia znanej w prawie cywilnym. Jej nowatorski charakter przejawia się w możliwości ustanowienia zabezpieczenia na etapie poprzedzającym wszczęcie postępowania rozpoznawczego, tj. w trakcie czynności sprawdzających oraz w płaszczyźnie determinującej jego skutki prawne. W przeciwieństwie do skutku właściwego dla wpisu ostrzeżenia znanego w prawie cywilnym, ostrzeżenie o czynnościach sprawdzających nie wyłącza rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, jak również dobrej wiary nabywcy nieruchomości obciążonej wpisem. Jego skutkiem zatem pozostaje komunikat i przestroga wobec każdorazowego nabywcy prawa przed ewentualnymi wątpliwościami co do stanu prawnego. Pełni ważną funkcję gwarancyjną

dla zabezpieczenia czynności sprawdzających i ostrzega przed potencjalnymi działaniami prowadzącymi do udaremnienia lub utrudnienia realizacji celu działania Komisji Weryfikacyjnej<sup>55</sup>. Przeprowadzona analiza prowadzi do konkluzji, że wpis ostrzeżenia, jako forma zabezpieczenia czynności sprawdzających o skutkach rzeczowych, ze względu na jego funkcje i cel, jest sytuowany wysoko w hierarchii instrumentów ochrony prawnej i realizacji zasady praworządności.

---

<sup>55</sup> J.P. Tarno (red.), *Istota i cel postępowania zabezpieczającego w sprawach z zakresu egzekucji należności pieniężnych* [w:] *Doradca podatkowy w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych*, WKP 2012; M. Masternak [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie...*, 2009, s. 297; Wyrok WSA w Szczecinie z 26 maja 2010 r., I SA/Sz 152/10, Lex nr 673520; wyrok WSA w Szczecinie z 26 maja 2010 r., I SA/Sz 153/10, Lex nr 673521.

## Warning entry as a form of protection of verification actions before the Verification Commission<sup>56</sup>

### Abstract

The warning entry, as a procedural form of administrative protection of verification actions serves an important role not only for the purpose of ensuring a proper course of the verification actions undertaken by the Verification Commission. It is an instrument of protection of private and public interests, and a warranty of implementation of the constitutional principle of rule of law. The verification action warning is a separate legal institution from the warning of real property legal status inconsistency with factual status, defined in art. 8 of the land and mortgage register and mortgage act. The protection is established based on a decision of the Verification Commission, issued before an examination proceedings is initiated, then implemented in a land and mortgage register proceedings. It does not waive the credibility of the land and mortgage register and does not rebut the presumption of consistency of the legal status revealed in the register with the factual legal status. The consequences do, however, occur when the examination proceedings is initiated. Fulfilling a warning function, the verification action warning does not lead to acquiring a subjective right or changing the material legal situation, does not exclude or limit the disposal of the right against which it is directed. The structure of the examination action protection does not contradict the constitutional principle of ownership protection, as it does not devoid the right bearer of the ability to exercise the right entered in the land and mortgage register, and therefore does not cause the consequences connected to the existence of the protection for the bearer. It implements the principle of protection of third party rights by providing these parties with information and a signal of the existing hazard to the validity of the legal status of the real property and the likelihood that the reprivatisation decision was issued with an infringement on the law. It constitutes an element of protection of the public interest in matters concerning Warsaw real property reprivatisation and an axiological basis for the land and mortgage register system disclosure.

**Keywords:** Reprivatisation, warning entry, verification actions, protection, principle of public credibility of land and mortgage registers

---

<sup>56</sup> Commission for Warsaw Real Property Reprivatisation - hereinafter in short: Verification Commission