

SŁAWOMIR BOGUSŁAW MIROWSKI

ORCID: 0000-0002-7207-3618

Uniwersytet Wrocławski

ZAOFEROWANIE PRZEZ GMINĘ NIERUCHOMOŚCI ZAMIENNEJ W ZWIĄZKU Z UCHWALENIEM LUB ZMIANĄ PLANU MIEJSCOWEGO (Z UWZGLĘDNIENIEM ZAŁOŻENIA O RACJONALNOŚCI PRAWODAWCY)

Abstrakt: Artykuł jest poświęcony problematyce zaoferowania przez gminę nieruchomości zamiennej w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawiono w nim zmiany regulacji prawnych w zakresie mechanizmu rekompensaty związanej z działaniami normotwórczymi gminy. Następnie analizie poddano wzajemne powiązania ochrony prawa własności w ujęciu konstytucyjnym z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Poza tym omówiono najistotniejsze elementy procedury zamiany nieruchomości z uwzględnieniem kontekstu założenia o racjonalności prawodawcy.

Słowa kluczowe: plan miejscowy, nieruchomość, umowa zamiany, gmina, racjonalny prawodawca

WPROWADZENIE

Aktem prawnym o podstawowym znaczeniu dla regulacji prawnej procesu planistycznego jest dziś ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to akt prawa miejscowego, który może istotnie wpływać na sposób wykonywania prawa własności (użytkowania wieczystego)². W art. 4 u.p.z.p. został określony przedmiotowy zakres planu miejscowego, obejmujący ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zago-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 293 (dalej: u.p.z.p.).

² Zob. K. Buczyński, *Komentarz do art. 4 u.p.z.p.*, [w:] K. Buczyński *et al.*, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX; zob. też A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Komentarz do art. 4 u.p.z.p.*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.

spodarowania i warunków zabudowy terenu. Uchwalenie lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą pociągać za sobą konsekwencje w szczególności w postaci:

- uniemożliwienia (ograniczenia) korzystania z nieruchomości (jej części) w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem lub
- zmiany wartości nieruchomości.

Z tych względów ustawodawca wprowadził w u.p.z.p. mechanizm rekompensaty umożliwiający dochodzenie roszczeń przez właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego.

1. MECHANIZM REKOMPENSATY PRZED I PO TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

Analiza ustawodawstwa krajowego w zakresie polityki przestrzennej prowadzi do wniosku dotyczącego istotnej zmiany, która wiąże się bezpośrednio z procesami transformacyjnymi, jakie dokonały się w sferze politycznej oraz społeczno-gospodarczej w Polsce po 1989 roku, i która dotyczy rozwiązania problematyki rozliczeń między właścicielami (użytkownikami wieczystymi) a jednostką samorządu terytorialnego w związku z uchwaleniem lub też zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przed zmianą ustroju obowiązująca ustawa z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym³ nie odnosiła się do tej kwestii. Dopiero po transformacji ustrojowej w ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym⁴ wprowadzono art. 36. W art. 36 ust. 1 u.z.p. zostały wskazane roszczenia właściciela (użytkownika wieczystego), z jakimi mógł wystąpić przeciwko gminie, jeśli korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe (istotnie ograniczone). Podmiot uprawniony miał do dyspozycji alternatywnie żądanie o:

- odszkodowanie za szkodę w granicach *damnum emergens*,
- wykupienie nieruchomości lub jej części,
- zamianę nieruchomości na inną.

Podobna regulacja została wprowadzona do u.p.z.p. Zmienił się art. 36 ust. 1 u.z.p. w zakresie roszczeń właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości. W art. 36 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca ustanowił konsekwencje uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którego wyniku korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy lub zgodnie

³ Tekst jedn. Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm. (dalej: u.p.p.).

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm. (dalej: u.z.p.).

z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe (istotnie ograniczone)⁵. Uprawnienie dotyczące zaproszenia do negocjacji w kwestii zamiany nieruchomości zostało natomiast umieszczone w nowej jednostce redakcyjnej w ust. 2. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, przesłanką realizacji uprawnień z art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. nie jest zmniejszenie wartości nieruchomości ani też sprzedaż nieruchomości⁶. Ponadto możliwość skorzystania z tej formy i zaoferowanie nieruchomości zamiennej zostało w istotnym stopniu scedowane na gminę, pozostawiając decydujący głos jej organom⁷.

2. KONSTYTUCYJNA OCHRONA PRAWA WŁASNOŚCI OD 1997 ROKU

Ustawodawca wprowadził regulacje dotyczące prawa własności już w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku⁸. W tym zakresie najistotniejszymi przepisami są art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, znajdującym się w rozdziale dotyczącym zasad, na których oparty jest ustroj państwa: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”⁹. Z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP nie wynika jednak prawo podmiotowe, a statuuje on jedynie zasadę ustrojową, która znajduje swoje rozwinięcie w art. 64 Konstytucji RP, w rozdziale poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela¹⁰. W art. 64 ust. 3 Konstytucji RP ustawodawca wskazał, że prawo własności może zostać ograniczone wyłącznie ustawowo, bez naruszania jego istoty. W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazane zostały dopuszczalne warunki ograniczenia konstytucyjnych praw

⁵ Zob. M. Górski, *Strategie, plany, programy*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7. *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, Legalis.

⁶ Zob. wyrok SN z dnia 16 października 2016 roku, IV CSK 778/15, LEX nr 2195664; wyrok SA w Warszawie z dnia 21 lutego 2019 roku, I ACa 119/18, LEX nr 2637221.

⁷ Zgodnie z art. 37 ust. 9 zd. 1 u.p.z.p. wykonanie obowiązku z art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p. następuje co do zasady w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku w tym przedmiocie. Tym samym z inicjatywą zaproszenia do negocjacji w przedmiocie zamiany nieruchomości wystąpić może zarówno właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości na podstawie art. 37 ust. 2 u.p.z.p., jak i gmina zgodnie z art. 36 ust. 2 u.p.z.p.

⁸ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 (dalej: Konstytucja RP). Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 21 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, LEX.

⁹ Zob. W. Szydło, *Komentarz do art. 140 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019, s. 334.

¹⁰ Zob. M. Kaliński, A. Krzywoń, „Własność” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 1, s. 17–32; zob. też E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 112 u.g.n.*, [w:] *eadem, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2018, LEX.

i wolności¹¹. Nieuwzględnienie nieograniczonego charakteru prawa własności dopuszcza w efekcie działania prawodawcze ingerujące w uprawnienia właścicielskie tradycyjnie obejmujące: posiadanie, korzystanie i rozporządzanie¹².

Zauważyć należy, że przepisy u.p.z.p. *de facto* wpływają na możliwość korzystania z nieruchomości, co wynika chociażby z art. 6 ust. 1 u.p.z.p.: „ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości”¹³. Dlatego tak istotne jest wprowadzenie przez ustawodawcę mechanizmu rekompensującego niekorzystne efekty działań w zakresie planowania przestrzennego, zarówno natury faktycznej, jak i prawnej. Zapewnienie realizacji roszczeń właściciela (użytkownika wieczystego) przeciw gminie w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego jest urzeczywistnieniem zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP, gwarantując możliwość dochodzenia rekompensaty od gminy, a tym samym zapewniając poczucie sprawiedliwości społecznej.

3. ZAŁOŻENIE RACJONALNOŚCI PRAWODAWCY

W polskiej teorii prawa konstrukcja racjonalnego prawodawcy, będąca wynikiem badań L. Nowaka, to w istocie zespół kontrfaktycznych założeń przyjmowanych w stosunku do prawodawcy¹⁴. Prawodawca stanowi jeden podmiot, który kierując się swoją wiedzą, tworzy optymalne normy zgodnie z założeniami racjonalności instrumentalnej¹⁵. W aspekcie wiedzy prawodawcy wyróżnić można niesprzeczność logiczną, spójność systemową, znajomość reguł języka oraz empiryczne uzasadnienie. Podstawowe założenia dotyczące preferencji to asymetryczność oraz przechodniość¹⁶. Oceny prawodawcy powinny natomiast tworzyć spójny system słusznych moralnie ocen. Oczywiście jest, że założenia te bardzo często nie

¹¹ Zob. P. Tuleja, *Komentarz do art. 31 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, LEX.

¹² Zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, LEX. W art. 140 k.c. ustawodawca wskazuje, że granice prawa własności wyznaczają ustawy, zasady współżycia gospodarczego oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności.

¹³ Por. E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, s. 44. Autor zauważa, że co do zasady miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego odnosi się do sposobu zagospodarowania przestrzennego bez zmian w zakresie prawa własności. W tym ujęciu art. 36 u.p.z.p. stanowi regulację o charakterze wyjątkowym.

¹⁴ W kontekście racjonalności prawodawcy zob. więcej L. Nowak, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973; J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985; S. Wronkowska, *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego*, [w:] *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1989, s. 122–124.

¹⁵ Zob. Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 163.

¹⁶ Zob. L. Nowak, *op. cit.*, s. 35.

znajdują wyrazu w rzeczywistości tworzenia prawa. Nie zmienia to jednak faktu, że założenie racjonalnego prawodawcy uzasadnia reguły egzegezy tekstu prawnego obowiązujące w danej wspólnotcie interpretacyjnej¹⁷. W orzecznictwie podkreśla się, że w procesie wykładni uwzględnia się wolę prawodawcy racjonalnego¹⁸.

Założenie racjonalności prawodawcy w aspekcie tworzenia prawa ma doniosłe znaczenie również w kwestii regulacji prawnych dotyczących planowania przestrzennego¹⁹. To w gestii ustawodawcy leży określenie odpowiednich procedur, struktur, środków oraz form, w jakich planowanie przestrzenne ma się dokonywać, wskazanie zakresu władztwa planistycznego, a także zasad gospodarki nieruchomościami. W tym kontekście prawo służy realizacji określonych przez ustawodawcę celów²⁰. Ponadto nawet prawidłowe wykonywanie władztwa planistycznego przez gminę może wywoływać konieczność spełnienia określonych świadczeń wskazanych przez ustawodawcę. W przedmiocie mechanizmu rekompensaty racjonalność prawodawcy wiązać się będzie między innymi z koniecznością pogodzenia interesu ogólnego z partykularnymi interesami jednostek, jak też zapewnienia realnej możliwości dochodzenia roszczeń przez właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości.

4. PODMIOTY UPRAWNIONE

W art. 36 ust. 2 u.p.z.p. wskazany został zamknięty katalog podmiotów uprawnionych do realizacji uprawnienia o zamianę nieruchomości obejmujący właściciela (współwłaścicieli) oraz użytkownika wieczystego (współużytkowników wieczystych) nieruchomości. Literalne brzmienie tego przepisu wyłącza możliwość zawarcia umowy zamiany nieruchomości z posiadaczami zależnymi nieruchomości oraz posiadaczami samoistnymi bez tytułu prawnego. Ponadto w wypadku współwłasności zauważyć należy zróżnicowaną sytuację współwłaścicieli w zależności od rodzaju współwłasności (łączna oraz w częściach ułamkowych)²¹. Współwłasność łączną regulują przepisy zawarte w odrębnych ustawach niż w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny²², a które dotyczą

¹⁷ *Ibidem*, s. 176.

¹⁸ Zob. uchwała SN z dnia 17 stycznia 2000 roku, III CZP 49/00, LEX nr 44995.

¹⁹ W przedmiocie stosowanych technik legislacyjnych do planów miejscowych zob. więcej J. Kaczor, *Stosowanie „Zasad techniki prawodawczej” do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 7–8, s. 17–30.

²⁰ Na temat instrumentalizacji prawa zob. W. Gromski, *Akty instrumentalizacji prawa i ich granice*, „Przegląd Prawa i Administracji” 114, 2018, s. 95–106 oraz powołaną tam literaturę.

²¹ O instytucji współwłasności zob. na przykład J. Ciszewski, J. Bocianowska, *Komentarz do art. 196 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019, LEX; E. Gniewek, *Współwłasność*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3. *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013, Legalis.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm. (dalej: k.c.).

stosunków prawnych takich jak małżeństwo (art. 31 i n. ustawy z dnia 25 lutego 1964 roku — Kodeks rodzinny i opiekuńczy²³) czy też umowy spółki cywilnej (art. 860 i n. k.c.). W kwestii współwłasności w częściach ułamkowych zawarcie umowy zamiany wymagać będzie zgody wszystkich współwłaścicieli jako czynność przekraczająca zakres zwykłego zarządu²⁴. Jeśli nie ma zgody na dokonanie takiej czynności, to współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd. Jeżeli prawo użytkowania wieczystego przysługuje niepodzielnie kilku podmiotom, wówczas zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa zastosowanie znajdą przepisy k.c. o współwłasności²⁵. Konstrukcja art. 36 ust. 1 oraz ust. 2 u.p.z.p. wydaje się wykluczać sytuację, w której to dopuszczalna byłaby zamiana wyłącznie udziału w nieruchomości. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 36 ust. 1 u.p.z.p. ustawodawca sformułowaniem „lub jej części” odnosi się do fizycznej części nieruchomości, a nie udziału w nieruchomości. Zamiana nieruchomości musi nastąpić na rzecz wszystkich współwłaścicieli (współużytkowników wieczystych)²⁶. Takie rozwiązanie, wykluczające zamianę udziałów we współwłasności lub współużytkowaniu wieczystym, ukazuje niekonsekwencję prawodawcy, gdyż stoi w sprzeczności z art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami²⁷.

5. OFERTA GMINY — CHARAKTER PRAWNY

W świetle art. 36 oraz art. 37 u.p.z.p. należy odróżnić roszczenie od sposobu realizacji roszczenia. Uprawnienia wskazanego w art. 36 ust. 2 u.p.z.p. nie można potraktować jako roszczenie, lecz jedynie jako sposób realizacji roszczeń pierwotnych, z którymi wystąpił właściciel, wskazanych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Podmiot uprawniony nie może skutecznie domagać się od gminy zaoferowania nieruchomości zamiennej. Ponadto zauważyć należy, że zamiana dokonywana na podstawie art. 36 ust. 2 u.p.z.p. nie tworzy zamiany wolnorynkowej, lecz ma prowadzić wyłącznie do wygaśnięcia roszczeń właściciela (użytkownika wieczystego). Na tej podstawie zauważalne jest podobieństwo w zakresie celów i konsekwencji regulacji zawartej w art. 36 ust. 2 u.p.z.p. do instytucji k.c. — nowacji²⁸.

Na podstawie art. 36 ust. 2 u.p.z.p. do skutecznej realizacji zamiany nieruchomości konieczne jest zawarcie umowy w formie aktu notarialnego (art. 158

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 (dalej: k.r.o.).

²⁴ Zob. K. Górską, *Komentarz do art. 199 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Por. postanowienie SN z dnia 18 października 2013 roku, III CZP 60/13, LEX nr 1413560.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 65 (dalej: u.g.n.).

²⁸ W przedmiocie nowacji zob. więcej G. Sikorski, *Komentarz do art. 506 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk.

k.c.). Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja oznacza, że zastosowania nie znajdą przepisy prawa administracyjnego, lecz przepisy prawa cywilnego. Zgodnie z art. 37 ust. 10 u.p.z.p. spory wynikające z art. 36 ust 1–3 u.p.z.p. zostały poddane kognicji sądów powszechnych. W konsekwencji, jeśli organy gminy nie współdziałają, sądy administracyjne nie będą właściwymi do kontroli²⁹. Uprawnienie wskazane w art. 36 ust. 2 u.p.z.p. jest w swojej istocie uprawnieniem do zaproszenia do negocjacji w przedmiocie zamiany nieruchomości. Każda ze stron, kierując się zasadą swobody umów, może odmówić zawarcia niekorzystnej dla siebie umowy. Ponadto gmina zgodnie z art. 12 u.g.n. musi kierować się racjonalnością w zakresie gospodarki nieruchomościami, co może tworzyć negatywną przesłankę zamiany nieruchomości. Uprawnienia wskazane w art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p. podlegać będą dziedziczeniu, ale gdyby to zmarłemu przysługiwało prawo do skorzystania z nich. Przesłanki odpowiedzialności gminy muszą zaktualizować się jeszcze za życia spadkodawcy³⁰.

6. UMOWA ZAMIANY

Jest to umowa nazwana, konsensualna, wzajemna i odpłatna, której funkcją jest przeniesienie praw³¹. W k.c. uregulowana została w art. 603–604. Do *essentialia negotii* umowy zamiany należy zaliczyć wskazanie stron umowy oraz przedmiotu zamiany. Przedmiotem zamiany może być zarówno prawo własności, jak i inne zbywalne prawa majątkowe³². Ze względu na swoiste podobieństwo umowy zamiany do umowy sprzedaży zgodnie z art. 604 k.c. do umowy zamiany należy odpowiednio stosować przepisy dotyczące sprzedaży³³. Ustawodawca nie wskazał szczególnej formy, w jakiej powinna zostać zawarta umowa zamiany. Nie zmienia to faktu, że na podstawie art. 604 k.c. uwzględnić należy przepisy dotyczące umowy sprzedaży. W przypadku nieruchomości przeniesienie własności zgodnie z art. 158 k.c. nastąpić może wyłącznie przy zachowaniu formy aktu notarialnego. Przepisy k.c. dotyczące umowy zamiany znajdują zastosowanie przy zamianie nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 2 u.p.z.p.³⁴

²⁹ Zob. postanowienie NSA z dnia 29 stycznia 2009 roku, I OSK 49/09, LEX nr 478269; też postanowienie NSA z dnia 9 października 2013 roku, I OSK 2121/13, LEX nr 1557125.

³⁰ Zob. wyrok SN z dnia 23 kwietnia 2009 roku, IV CSK 508/08, LEX nr 520034.

³¹ Więcej zob. A. Olejniczak, *Zamiana*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 7. *Prawo zobowiązań — część szczegółowa*, red. J. Rajski, Warszawa 2018, Legalis.

³² Zob. J. Jezioro, *Komentarz do art. 603 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski.

³³ Uwzględnić należy tu różnice występujące między umową zamiany a umową sprzedaży. Świadczenie wzajemne w umowie zamiany, odmiennie niż w umowie sprzedaży, nie polega na świadczeniu pieniężnym.

³⁴ Zob. J. Jezioro, *op. cit.*; zob. też A. Olejniczak, *op. cit.*

W wypadku zamiany nieruchomości dokonywanej w sposób wskazany w art. 36 ust. 2 u.p.z.p. uwzględnić należy niejednorodność praw potencjalnie podlegających zamianie. Wykładnia literalna obecnie obowiązującego art. 36 ust. 2 u.p.z.p. może prowadzić do wniosku, że gmina może zaoferować wyłącznie prawo własności nieruchomości, także gdyby doszło do zamiany prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na prawie własności nieruchomości tej gminy. W konsekwencji takie działanie mogłoby oznaczać narażenie się na zarzut niegospodarności po stronie organów gminy. Na tym tle uwidacznia się niespójność między przepisami u.p.z.p. a u.g.n. W art. 15 ust. 2 u.g.n. ustawodawca wyraźnie dopuszcza możliwość zamiany praw niejednorodnych (prawo własności nieruchomości z prawem użytkowania wieczystego niezależnie od tego, której stronie przysługują, a także wzajemna zamiana praw użytkowania wieczystego). *De lege ferenda* należałoby zastanowić się nad istotną przebudową art. 36 ust. 2 u.p.z.p., tak aby możliwość zamiany praw niejednorodnych do nieruchomości po stronie gminy została wyraźnie wskazana z ograniczeniem możliwości zamiany własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego skutkującego jego wygaśnięciem.

Podkreślić należy, że nie wszystkie nieruchomości będą mogły być przedmiotem umowy zamiany. Nieruchomość, która ma podlegać zamianie, musi spełniać przesłanki wskazane przez ustawodawcę dla nieruchomości w powszechnym obrocie³⁵.

Ponadto szczególne wymogi dotyczące zawarcia umowy zamiany dotyczyć będą nieruchomości gminnych wpisanych do rejestru zabytków. W art. 13 ust. 4 u.g.n. wskazany został katalog czynności prawnych (obejmujący zamianę), których dokonanie uzależnione zostało od uprzedniego uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków³⁶. W odniesieniu do potencjalnej zamiany nieruchomości cmentarnych ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków, a będących własnością gminy również konieczne jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 13 ust. 5 u.g.n.)³⁷. Zamiana nieruchomości cmentarnych wydaje się jednak pozostawać wyłącznie w sferze teoretycznej, a to ze względu na niemożność użycia terenu cmentarnego na inny cel po zamknięciu cmentarza przez 40 lat od dnia ostatniego pochowania zwłok na cmentarzu (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych)³⁸.

Możliwość zawarcia umowy zamiany nieruchomości doznaje ograniczeń też w aspekcie podmiotowym. Dzieje się tak odnośnie do ustawy z dnia 24 marca

³⁵ Zob. postanowienie SO w Kielcach z dnia 29 kwietnia 2014 roku, II CA 940/13, LEX nr 1661453.

³⁶ Zob. więcej E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 13 u.g.n.*, [w:] *eadem*, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1473 (dalej: u.c.c.z.).

1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców³⁹. Głównym celem u.n.n.c. jest uregulowanie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców ze szczególnym uwzględnieniem umownego nabycia nieruchomości. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, regulacje te wprowadzono z konieczności zapewnienia ochrony interesu publicznego⁴⁰. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.n.n.c. do nabycia nieruchomości przez cudzoziemca konieczne jest uzyskanie zezwolenia (w postaci decyzji administracyjnej) ministra właściwego do spraw wewnętrznych, oczywiście jeśli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej⁴¹. Ponadto co do nieruchomości rolnych taki sprzeciw może wnieść także minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Upřednie nieuzyskanie stosownego zezwolenia będzie negatywną przesłanką nabycia nieruchomości przez cudzoziemca. W aspekcie podmiotowym ograniczenia te nie dotyczą obywateli, a także przedsiębiorców Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej. Nabycie nieruchomości na podstawie art. 1 ust. 4 u.n.n.c. to zarówno nabycie prawa własności, jak i prawa użytkowania wieczystego niezależnie od zdarzenia prawnego⁴².

7. WYKONANIE „OBOWIĄZKU” WYNIKAJĄCEGO Z ART. 36 UST. 2 U.P.Z.P.

W odniesieniu do użytego przez ustawodawcę w art. 37 ust. 9 u.p.z.p. sformułowania „obowiązku wynikającego z roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1–3” można zauważyć niekonsekwencję. W art. 37 ust. 9 zd. 2 u.p.z.p. ustawodawca określa sankcje w wypadku naruszenia obowiązku wypłaty odszkodowania lub zawarcia umowy sprzedaży, a nie wskazuje sankcji za niezaoferowanie nieruchomości zamiennej. Może to oznaczać, że ustawodawca dostrzega, że nie jest to obowiązek, lecz jedynie instrument, który może zostać zastosowany ze względu na zasadę racjonalnej gospodarki z art. 12 u.g.n.

Stosownie do art. 36 ust. 2 u.p.z.p. realizacja omawianego sposobu rekompensaty następuje w wyniku zawarcia umowy zamiany nieruchomości między gminą a właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości. W celu skutecznego zawarcia umowy zamiany nieruchomości konieczne jest wyrażenie zgody przez radę gminy w formie uchwały⁴³. Podstawą prawną uchwał rady gminy w sprawach mająt-

³⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2278, z późn. zm. (dalej: u.n.n.c.).

⁴⁰ Zob. A. Śmieja, *Przeniesienie własności nieruchomości na cudzoziemca należącego do kręgu spadkobierców ustawowych zbywcę*, „Prawo” 238, 1994, s. 133–137.

⁴¹ Zob. R. Kwaśnicki, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców bez zezwolenia?*, „Głosa” 2003, nr 10, s. 36–41.

⁴² Zob. A. Dalecka, A. Przewoźny-Paciorek, *Komentarz do art. 1 u.n.n.c.*, [w:] *iidem*, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX.

⁴³ Por. E. Klat-Górska, *Komentarz do art. 15 u.g.n.*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, Warszawa 2015, LEX.

kowych przekraczających zakres zwykłego zarządu jest art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁴⁴ w zw. z art. 11 u.g.n. Zauważyć należy jednak rozbieżność co do kwalifikacji charakteru prawnego uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na zamianę nieruchomości. Zgodnie z jednym stanowiskiem uchwała taka ma charakter cywilnoprawny, nie zaś administracyjnoprawny⁴⁵. Tym samym, jak wskazuje się w doktrynie oraz orzecznictwie, rada gminy uchwałą wyraża wolę dokonania czynności cywilnoprawnej⁴⁶. Nie jest ona tym samym sprawą z zakresu administracji publicznej. Natomiast, zgodnie z najnowszym kierunkiem orzecznictwem uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na zamianę nieruchomości, podlegać będą kontroli sądów administracyjnych jako podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej⁴⁷. Ponadto należy podkreślić, że uchwała taka nie może zostać uznana za ofertę ze względu na art. 11 i art. 25 u.g.n. Umowa zawarta bez zgody wyrażonej w uchwale rady gminy jest nieważna⁴⁸.

W art. 37 ust. 9 u.p.z.p. ustawodawca wskazał podstawowy termin, w jakim gmina powinna spełnić obowiązki wynikające z art. 36 ust. 1–3 u.p.z.p. Jeżeli gmina zamierza wykonać obowiązek w inny sposób niż przez zapłatę odszkodowania lub wykupienie nieruchomości, to umowa zamiany powinna zostać zawarta w ciągu 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Jednak gdy strony postanowią inaczej, termin ten może zostać odpowiednio dostosowany. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości wygasają.

8. PROBLEMATYKA PRZEDAWNIEŃ UPRAWNIENIA WSKAZANEGO W ART. 36 UST. 2 U.P.Z.P.

Bieg terminu przedawnienia uprawnienia z art. 36 ust. 2 u.p.z.p. rozpoczyna się od dnia wejścia w życie uchwalonego lub zmienionego planu miejscowego. Ponadto ustawodawca nie ustanowił w u.p.z.p. przepisów, które regulowałyby odrębnie problematykę przedawnienia. Wówczas zastosowanie znajdzie ogólny termin

⁴⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 (dalej: u.s.g.).

⁴⁵ Zob. E. Klat-Górska, *op. cit.*

⁴⁶ *Ibidem*; zob. też postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 29 września 2011 roku, II SA/Rz 573/11, LEX nr 1599950; postanowienie WSA w Bydgoszczy z dnia 4 czerwca 2013 roku, II SA/Bd 465/13, LEX nr 1348651.

⁴⁷ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 marca 2017 roku, II SA/Gl 1246/16; postanowienie NSA z dnia 23 marca 2017 roku, I OSK 485/17; wyrok NSA z dnia 6 marca 2018 roku, I OSK 1855/17; por. też postanowienie NSA z dnia 14 marca 2018 roku, I OSK 207/18 — NSA wskazuje, że uchwały rady gminy w przedmiocie wyrażenia zgody na zamianę nieruchomości są podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Skutki cywilnoprawne wywołują one natomiast w sposób pośredni przez oświadczenie woli organów reprezentujących gminę złożone na podstawie takich uchwał.

⁴⁸ Por. wyrok SN z dnia 22 lutego 2008 roku, V CSK 404/07, LEX nr 394013.

przedawnienia wynikający z art. 118 k.c., wynoszący 6 lat⁴⁹. W wypadku roszczeń powstałych przed 9 lipca 2018 roku należy ponadto uwzględnić przepisy przejściowe. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2018 roku o zmianie ustawy — Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw⁵⁰ do roszczeń powstałych przed 9 lipca 2018 roku i w tym dniu nieprzedawnionych też stosuje się termin sześcioletni. Pamiętać należy jednak o możliwości zastosowania terminu dziesięcioletniego odnośnie do roszczeń, które przy zastosowaniu tego właśnie terminu przedawniłyby się przed 31 grudnia 2024 roku (art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy nowelizującej).

Jaki termin przedawnienia należałoby jednak zastosować do przedsiębiorców? Wydaje się, że podobnie jak w kwestii przedawnienia roszczeń z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. należałoby się opowiedzieć za sześcioletnim terminem przedawnienia z uwzględnieniem wyjątku z art. 5 ust. 2 zd. 2 ustawy nowelizującej⁵¹. Za tym rozwiązaniem przemawia rozróżnienie podstawowych dla tego sporu pojęć: „działań związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej” oraz „działań przedsiębiorcy związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa, które nie polegają na prowadzeniu działalności gospodarczej”⁵². W takim ujęciu do roszczeń niebędących konsekwencją stosunku prawnego wynikającego z prowadzonej działalności gospodarczej, lecz będących efektem działań prawotwórczych gminy w zakresie planowania przestrzennego właściwy jest termin sześcioletni⁵³.

9. WYŁĄCZENIE STOSOWANIA ART. 36 UST. 2 U.P.Z.P.

Wprowadzone do u.p.z.p. zmiany ustawą z dnia 20 lipca 2017 roku — Prawo wodne⁵⁴ w znacznym stopniu ograniczyły możliwość realizacji roszczeń z art. 36 ust. 2 u.p.z.p. Zgodnie z dodanym w wyniku nowelizacji art. 36 ust. 1a u.p.z.p, jeśli skutek w postaci niemożliwości (ograniczenia) korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem nie jest konsekwencją samodzielnego rozstrzygnięcia gminy, to właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości nie może skorzystać z roszczeń wynikających z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.⁵⁵ Jako że art. 36 ust. 2 u.p.z.p. nie funkcjonuje samodzielnie i należy

⁴⁹ Zmiana terminów przedawnienia obowiązuje od 9 lipca 2018 roku.

⁵⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 1104 (dalej: ustawa nowelizująca).

⁵¹ W aspekcie problematyki zastosowania właściwego terminu przedawnienia roszczeń przedsiębiorców zob. wyrok SN z dnia 20 października 2016 roku, II CSK 53/16, OSNC 2017, nr 7–8, poz. 84; wyrok SO w Poznaniu z dnia 31 października 2018 roku, XVIII C 469/18, LEX nr 2624001. Odmienne zob. wyrok SA w Krakowie z dnia 27 marca 2015 roku, I ACa 74/15, LEX nr 1679920.

⁵² Zob. wyrok SN z dnia: 20 października 2016 roku, II CSK 53/16; 6 czerwca 2012 roku, III CSK 282/11, LEX nr 1212813.

⁵³ Zob. uchwała SN z dnia 25 listopada 2015 roku, III CZP 67/11, OSNC 2012, nr 6, poz. 69.

⁵⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 310 (dalej: p.w.).

⁵⁵ Zob. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski *et al.*, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 36.

go odczytywać łącznie z art. 36 ust. 1 u.p.z.p., to zaktualizowanie się przesłanek z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. wyłącza możliwość zastosowania art. 36 ust. 2 u.p.z.p. W konsekwencji gmina nie musi zaoferować nieruchomości zamiennej nawet w razie złożenia stosownego wniosku przez właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, jeśli nie jest on uprawniony do realizacji roszczeń wynikających z art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Ustawodawca dąży tym samym do tego, by gmina nie ponosiła odpowiedzialności za działania, które w istocie są od niej niezależne⁵⁶.

10. NIEWAŻNOŚĆ UCHWAŁY RADY GMINY W PRZEDMIOCIE PLANU MIEJSCOWEGO — KONSEKWENCJE ODNOŚNIE DO UMOWY ZAWARTEJ NA PODSTAWIE ART. 36 UST. 2 U.P.Z.P.

W art. 36 ust. 5 i 6 u.p.z.p. ustawodawca wprowadził regulacje dotyczące nieważności uchwały rady gminy w przedmiocie planu miejscowego. Zauważyć należy, że te przepisy nie mają zastosowania do umów prawnorzeczowych dotyczących nieruchomości⁵⁷. Jak wskazuje się w literaturze, rozwiązanie takie ma na celu zapewnienie przymiotu pewności oraz trwałości w zakresie obrotu prawnego nieruchomości⁵⁸. Zgodnie z tym założeniem nieważność uchwały rady gminy nie powinna powodować ujemnych konsekwencji odnośnie do podmiotów, które zrealizowały uprawnienia z art. 36 ust. 2 u.p.z.p.

PODSUMOWANIE

Mechanizm rekompensaty obejmujący w szczególności zaoferowanie nieruchomości zamiennej jest koniecznym środkiem dochodzenia roszczeń w związku z uchwaleniem lub zmianą planu zagospodarowania przestrzennego. Skorzystanie z uprawnień przewidzianych w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. jest wyłączną kompetencją podmiotu uprawnionego — właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości. Jednak w wypadku procedury zamiany nieruchomości pojawia się konieczność współdziałania między podmiotem uprawnionym a gminą. Wówczas może wystąpić wiele czynników, których skutkiem będzie niezawarcie stosownej umowy, czyli brak nieruchomości zamiennej w zasobie gminy, niewyrażenie zgody na zamianę przez radę gminy, brak porozumienia między stronami co do konkretnej nieruchomości.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ T. Bąkowski, *Komentarz do art. 36 u.p.z.p.*, [w:] *idem*, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, LEX.

⁵⁸ *Ibidem*.

Podkreślenia wymaga cywilnoprawny charakter uprawnień zawartych w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. W przypadku art. 36 ust. 2 u.p.z.p. fundamentalne znaczenie odgrywa zasada swobody umów — żadna ze stron nie musi zawrzeć niekorzystnej dla siebie umowy. Artykuł 36 ust. 2 u.p.z.p. stanowi wyłącznie uprawnienie do zaproszenia do negocjacji. Dla właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości oznacza to uniemożliwienie w zakresie dochodzenia zawarcia umowy zamiany na drodze sądowej. Sąd nie może przecież ingerować w samodzielność gminy w sferze *dominium*, która to na przykład nie ma do zaoferowania żadnej nieruchomości zamiennej lub potencjalna zamiana nie jest racjonalna w świetle art. 12 u.g.n.

Podkreślić natomiast należy, że co do zasady ze względu na racjonalność zasad gospodarki nieruchomościami opisany sposób realizacji roszczeń jest uzasadniony, ale niektóre przepisy powinny zostać zmienione w celu uwzględnienia cech charakterystycznych instytucji zamiany. Konieczne jest także ujednolicenie przepisów u.p.z.p., z uwzględnieniem rozwiązań u.g.n. zwłaszcza w aspekcie możliwości zamiany praw niejednorodnych. Należy dążyć do wyeliminowania sytuacji, w której dopuszczalna byłaby zamiana prawa własności przez gminę na prawo użytkowania wieczystego, czego skutkiem byłoby jego wygaśnięcie.

OFFERING OF A MUNICIPAL REAL PROPERTY AS A RESULT OF THE ENACTMENT OR AMENDMENT OF THE LOCAL MASTER PLAN (IN THE CONTEXT OF ASSUMPTION OF THE RATIONAL LEGISLATOR)

Summary

The aim of this publication is to provide an analysis of the main aspects of offering a municipal real property as a consequence of the enactment or amendment of the local master plan.

Firstly, the author describes the regulatory changes in regard to the compensation mechanism intertwined with the rule-making actions of the municipality.

Subsequently, the author analyses the mutual relations of the constitutional protection of the ownership and provisions of the Act on Spatial Planning and Development of 27th March 2003.

This paper describes the most significant elements of the property exchange procedure, taking into account the context of the rational legislator.

Keywords: master plan, real property, exchange contract, municipality, rational legislator

BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *Komentarz do art. 36 u.p.z.p.*, [w:] *idem, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2018.

- Buczyński K., *Komentarz do art. 4 u.p.z.p.*, [w:] K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Ciszewski J., Bocianowska J., *Komentarz do art. 196 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019.
- Dalecka A., Przewoźny-Paciorek A., *Komentarz do art. 1 u.n.n.c.*, [w:] A. Dalecka, A. Przewoźny-Paciorek, *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Gniewek E., *Współwłasność*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3. *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2013.
- Górska K., *Komentarz do art. 199 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019.
- Górski M., *Strategie, plany, programy*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7. *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Gromski W., *Akty instrumentalizacji prawa i ich granice*, „Przegląd Prawa i Administracji” 114, 2018.
- Jezioro J., *Komentarz do art. 603 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019.
- Kaczor J., *Stosowanie „Zasad techniki prawodawczej” do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 7–8.
- Kaliński M., Krzywoń A., „*Własność*” jako przedmiot ochrony na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji RP, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 1.
- Klat-Górska E., *Komentarz do art. 15 u.g.n.*, [w:] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Kwaśnicki R., *Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców bez zezwolenia?*, „Glosa” 2003, nr 10.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- Nowak L., *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973.
- Olejniczak A., *Zamiana*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 7. *Prawo zobowiązań — część szczegółowa*, red. J. Rajski, Warszawa 2018.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski et al., Warszawa 2019.
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., *Komentarz do art. 4 u.p.z.p.*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Radziszewski E., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006.
- Sikorski G., *Komentarz do art. 506 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019.
- Szydło W., *Komentarz do art. 140 k.c.*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019.
- Śmieja A., *Przeniesienie własności nieruchomości na cudzoziemca należącego do kręgu spadkobierców ustawowych zbywcy*, „Prawo” 238, 1994.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 21 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Wronkowska S., *Prawodawca racjonalny jako wzór dla prawodawcy faktycznego*, [w:] *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, red. S. Wronkowska, M. Zieliński, Poznań 1989.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985.
- Ziemiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990.