

Własność państwowa

Własność znajduje swój początek w wypowiedzeniu słów „*he-ac mea res*” – ta rzecz moja jest, ponieważ doktryna przyjmuje, że to właśnie te słowa dały początek zrozumienia przez człowieka, czym jest własność.

Na przełomie wieków podejmowano próby zdefiniowania i określenia charakteru prawa własności. Z ekonomicznego punktu widzenia przez własność rozumie się każdą formę władania częściami przyrody mającymi wartość majątkową. Nauka prawa cywilnego sprowadza zdefiniowanie własności do przedstawienia tzw. triady uprawnień przysługujących właścicielowi, mianowicie prawa do posiadania rzeczy, prawa do rozporządzania rzeczą, prawa do używania rzeczy i pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy.

Problematyka własności w Polsce zajmuje szczególną pozycję, dlatego jej zakres i zrozumienie było uzależnione od panujących stosunków społeczno-gospodarczych. Koncepcje i typy własności w poszczególnych latach w polskim ustawodawstwie ukazały pozycję własności publicznej w odniesieniu do własności prywatnej. Zasadom prawa własności nadano szczególną rangę w *Konstytucji* z 22 lipca 1952 r., w której rozszerzono granice własności poza wyznaczające je prawo cywilne, a także przeprowadzono typizację własności, by uwidocznić rzeczywistą i społeczno-ekonomiczną jej treść.

Klasyfikacją objęto jej typy i rodzaje, wyróżniając w ramach własności społecznej: ogólnonarodową (państwową), społeczną i organizacji społecznych. Własność indywidualna, pod którą zaczęła występować własność prywatna, podzielona została na kapitalistyczną oraz drobnych wytwórców.

Analizując treści prawodawstwa omawianego okresu, wskazać należy na kierunek przeobrażeń ustrojowych, w których *Konstytucja* uregulowała, stosownie do typów i rodzajów własności, kilka stopni ochrony ze strony państwa. Według ustawodawcy własność społeczna zasługiwała na szczególną ochronę, w jej ramach specjalnej trosce powierzono własność państwową. Dla własności spółdzielczej przewidziano szczególną opiekę, a w stosunku do własności indywidualnej zastrzeżono ochronę tylko na podstawie obowiązujących ustaw. Tylko ten rodzaj własności został pozbawiony konstytucyjnej ochrony, a wyjątek ustawodawca wprowadził dla własności indywidualnej gospodarstw rolnych pracujących chłopów. Zakres gwarancji własności osobistej nie pochodzącej z pracy w sektorze społecznym nie został unormowany.

Rzeczywiste zmiany dotyczące prawa własności nastąpiły dopiero po przeobrażeniach politycznych, kiedy to powrócono do równouprawnienia własności prywatnej i upodmiotowienia własności państwowej. W tym celu w 1964 roku znowelizowano kilkakrotnie *Kodeks cywilny*. Kodyfikacja ta uporządkowała większość elementów systemu politycznego, utrzymała i rozszerzyła nowoczesne rozwiązania i gwarancje dla własności indywidualnej i osobistej, doprowadziła też do uregulowania zasad wykonywania własności społecznej pozostającej do tej pory poza sferą prawa cywilnego. *Kodeks cywilny*, wzorując się na postanowieniach *Konstytucji*, zróżnicował też ochronę prawa własności, uprzywilejowując własność społeczną i preferując własność państwową. Wobec powyższego państwo polskie przyjęło zasadę, że Skarb Państwa nie wyzbywa się własności nieruchomości, własność państwowa jest niepodzielna, nie było możliwości oddania nieruchomości na właścicielskie formy władania. Do 1989 roku przyjęta była zasada, że własność państwowa niepodzielnie przysługuje Skarbowi Państwa, natomiast państwowe jednostki organizacyjne w imieniu Skarbu Państwa władają nieruchomościami.

Przełom w prawie własności nastąpił w roku 1989, w którym ustawodawca, w noweli do *Konstytucji*, w miejsce marksistowskiej dyferencjacji, wprowadził zasadę równouprawnienia wszystkich

podmiotów gospodarczych, gwarantując ochronę własności i prawa do dziedziczenia. Nie tylko przepisy *Konstytucji* zostały poddane zmianom, bowiem w 1990 roku ustawodawca ponownie znowelizował *Kodeks cywilny*, uchylił artykuły 126–135 dotyczące dawnych uregulowań własności, zrezygnował z przywilejów własności społecznej, przywrócił własność prywatną i ustanowił jednolity model własności.

Analizując zmiany, jakie w czasie dyferencjacji własności przyniosło uchwalenie *Konstytucji* z 1997 roku, wskazać należy w pierwszej kolejności na wyeliminowanie z porządku prawnego kategorii osobistej, odejście od szczególnego uprzywilejowania własności ze względów podmiotowych, czy też ogólnie ujmując – realizację zamierzeń podjętych w 1989 roku.

Omawiając zagadnienie własności publicznej czy własności prywatnej, nie sposób nie mówić o ingerencji państwa w sferę własności związaną z procesem zmian stosunków własnościowych przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony prawa własności. Wypełnienie powyższych założeń stanowi zapewnienie zasady proporcjonalności, adekwatności celu czy też interesu publicznego oraz przemian ustrojowych. Ingerencja państwa w sferę stosunków własnościowych podejmowana jest, by zostały zrealizowane zasadnicze cele, jakimi będą m.in.: przebudowa stosunków społecznych i ekonomicznych, ograniczenie prawa własności ze względu na potrzeby ochrony interesów innych podmiotów prawa i ochrony interesu publicznego oraz odpłatnego pozyskania przez państwo określonego prawa przysługującego innemu podmiotowi, jeżeli jest to niezbędne do realizacji ważnych celów publicznych.

W zakresie ingerencji państwa ważnym zagadnieniem jest kwestia pozyskiwania nieruchomości na cele publiczne. Podstawowa regulacja prawna dotycząca w ogóle prawa własności i wywłaszczenia znajduje się w *Konstytucji RP* z 1997 r., dokładnie w dziale zatytułowanym „wykonywanie, ograniczenie lub pozbawienie praw do nieruchomości”. Artykuły 21 i 64 *Konstytucji* stanowią, iż Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo do dzie-

dziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne wówczas, gdy dokonywane jest na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Przepisy te stanowią konstytucyjną ochronę prawa własności, natomiast odebranie lub ograniczenie tego prawa jest możliwe, gdy zostaną spełnione warunki, jakimi są cel publiczny i słuszne odszkodowanie.

Treść wywłaszczenia nieruchomości określona jest przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami i według brzmienia art. 112 „wywłaszczyć można nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo dla których została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego”. Najważniejszym elementem prawnej konstrukcji wywłaszczenia jest określenie materialnoprawnych przesłanek dopuszczalności ingerencji państwa w sferę praw jednostki. Najważniejszym kryterium będzie określenie interesu publicznego, ponieważ obok słusznego odszkodowania, wyznacza granice dopuszczalności, a zarazem legalności wywłaszczenia. Jego istota jest ściśle powiązana z bieżącymi potrzebami społeczeństwa, czyli warunkowana jest względami gospodarczymi i społecznymi, wynika ona z poziomu rozwoju danego społeczeństwa i jego możliwości ekonomicznych.

Podstawowe znaczenie dla ustalenia zakresu pojęcia celu publicznego uzasadniającego wywłaszczenie ma art. 6 u.g.n., służy on ograniczeniu władzy administracji publicznej, której przysługują uprawnienia i obowiązki do ich realizacji, aby zapobiec działaniom opartym na swobodnym uznaniu pojęcia celu publicznego. Omawiane działania można klasyfikować jako m.in. działania inwestycyjne polegające głównie na budowie szeroko pojętych urządzeń infrastrukturalnych, takich jak: drogi, obiekty transportu publicznego, linie kolejowe, przewody i urządzenia przesyłowe pary, gazów i energii elektrycznej, będą to też obiekty i urządzenia stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, szkoły wyższe i publiczne, zakłady karne czy cementarze. Druga kategoria działań jest związana z utrzymaniem wyżej wymienionych celów, a trzecia grupa działań ma charakter

ochronny i obejmuje takie działania, które związane są m.in. z dobrami kultury, pomnikami Zagłady czy miejscami pamięci narodowej. Ostatnia grupa skupia w sobie poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa.

Powyższe wyliczenie stanowiło zobrazowanie, a nie przykładowe wyliczenie, ponieważ proces poszerzania katalogu celów publicznych potwierdza tezę o dynamice oraz tendencji do rozszerzania się zakresu znaczeniowego pojęcia celu publicznego.

Gwarantem ochrony własności dotyczącej wywłaszczenia jest właśnie odszkodowanie zapewnione konkretnymi przepisami. Zasadą jest, że odszkodowanie z tytułu publicznoprawnych ograniczeń prawa własności przysługuje jedynie wówczas, gdy przepis prawny wyłącznie tak stanowi. Słuszny wydaje się w literaturze przedmiotu pogląd, że konstytucyjny wymóg przyznania słusznego odszkodowania dla podmiotu pozbawionego własności, jest wymogiem powszechnym, bezwzględnym, bezwarunkowym i niewzruszalnym w drodze ustawy zwykłej. Słuszne odszkodowanie należy przyrównywać z odszkodowaniem sprawiedliwym i znajduje ono swój wyraz w przeprowadzonym postępowaniu i bezwzględnej wypłacie odszkodowania. Należyte odszkodowanie stanowi element kształtujący stan właściwej równowagi między potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społecznego i wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki.

Zagadnieniu ingerencji czy pozyskiwania nieruchomości na cele publiczne w literaturze przedmiotu i ustawodawstwie poświęcono wiele miejsca, niemniej jednak analizować należy aktualne zagadnienia poparte ustawami szczegółowymi.

Ustawa z 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji w zakresie realizacji dróg publicznych to regulacja szczególna w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawę tę stosuje się do dróg krajowych, a także wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Regulacja tej ustawy jest specyficzna, ponieważ z mocy samego prawa następuje przejście wszystkich nieruchomości objętych ostateczną decy-

zją o ustaleniu lokalizacji drogi, które w zależności od kategorii stają się własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych lub jednostek samorządu terytorialnego w przypadku dróg wojewódzkich, powiatowych czy gminnych. Ustawa specjalna, która będzie obowiązywać tylko do końca 2020 roku, wprowadziła nowy typ decyzji administracyjnej – zezwolenie na realizację inwestycji drogowej. Procedura, której celem jest przejęcie nieruchomości pod inwestycje drogowe, skrócona została nawet o kilka miesięcy. Dzieje się tak za sprawą tego, iż postępowanie wyłączeniowe toczyło się zawsze z postępowaniem odszkodowawczym, co znacznie wydłużało proces pozyskiwania nieruchomości pod inwestycje. Obecny stan prawny przewiduje przeprowadzenie postępowania odszkodowawczego jako pochodnego w stosunku do postępowania wyłączeniowego. Oznacza to, że właściciel, którego nieruchomość została objęta decyzją lokalizacyjną, utraci prawo własności z chwilą uprawomocnienia się decyzji, a kwestia odszkodowania trafi na tory odrębnego postępowania. Ustawa reguluje również wysokość odszkodowania za nieruchomości przejęte pod budowę dróg, tak by odpowiadało to przesłance „słusznego odszkodowania” określonej w *Konstytucji RP*. Takie rozwiązanie ma respektować wyroki Trybunału Konstytucyjnego, w którym podnoszono, iż słuszne odszkodowanie powinno mieć charakter ekwiwalentny do wartości wyłączonego dobra.

Nowela ustawy o gospodarce nieruchomościami nadaje inwestycjom związanym z przesyłem oraz dystrybucją m.in. energii elektrycznej i gazu status inwestycji celu publicznego. Cele te dodatkowo wynikają i poparte są polityką prowadzoną przez Unię Europejską. Budowa terminalu, jakim jest LNG ma służyć dywersyfikacji źródeł dostaw gazu, zapewnieniu bezpieczeństwa i ciągłości dostaw oraz przyspieszeniu inwestycji w sieci energetyczne, ale jednocześnie ograniczy uprawnienia właścicieli nieruchomości, użytkowników wieczystych oraz osób, którym przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do gruntu.

Ustawodawca w przygotowanych założeniach na nowo interpretuje cel publiczny, rozszerzając jego znaczenie. Realizacją celu publicznego będzie dostarczanie i odbiór mediów (w tym m.in. energii elektrycznej, paliw, wody, gazów i ciepła). Oznacza to, że charakter celu publicznego otrzyma także budowa i utrzymywanie urządzeń (obiektów) służących dostarczaniu i odbiorowi tych mediów, czyli korytarzy przesyłowych.

Pod pojęciem „korytarze przesyłowe” rozumiany jest wyodrębniony pod względem prawnym obszar, wyznaczony z uwagi na cel publiczny, w którym są lub mają być ulokowane urządzenia przesyłowe należące do jednego lub kilku przedsiębiorców.

Przedsiębiorcy energetyczni mają skorzystać na nowych regulacjach w ten sposób, że decyzja starosty lub wojewody będzie automatycznie prowadziła do ograniczenia praw właścicieli nieruchomości, użytkowników wieczystych lub osób, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do gruntu. Ponadto decyzja lokalizacyjna będzie zawierała tzw. rezerwację gruntu, co oznacza, że żadna inna inwestycja kolidująca z korytarzem nie będzie mogła być realizowana na obszarze koniecznym do lokalizacji urządzeń.

Służebność dla tzw. zasłużenia w myśl ustawy o korytarzach przesyłowych będzie ustanawiana w drodze decyzji o określeniu korytarza przesyłowego. Z dniem, w którym ww. decyzja stanie się ostateczna, nieruchomość wymieniona w tej decyzji z mocy prawa zostanie obciążona służebnością przesyłu na rzecz przedsiębiorcy. Za ustanowienie służebności przysługuje odszkodowanie ustalane na podstawie nowych zasad określonych w projektowanej ustawie. Odszkodowanie to jest nowym rodzajem kompensacji dla właścicieli (użytkowników wieczystych) nieruchomości, nie znajdującym odzwierciedlenia w dotychczasowym stanie prawnym.

W myśl obowiązujących przepisów za ustanowienie służebności przesyłu przysługuje właścicielowi lub użytkownikowi nieruchomości roszczenie o wynagrodzenie. Właściciel, któremu ww. wynagrodzenie nie zostało wypłacone, może wystąpić do sądu

powszechnego z powództwem przeciwko przedsiębiorcy przesyłowemu. W odniesieniu natomiast do zaszczości właściciele lub użytkownicy wieczyści nieruchomości mogą wystąpić z roszczeniem o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości lub odszkodowanie, jeśli urządzenia posadowiono bez ich zgody lub wiedzy, a także o wynagrodzenie za ustanowienie służebności przesyłu. „Uzyskanie odszkodowania, o którym mowa w art. 39 ust. 1, wyłącza inne roszczenia z tytułu ustanowienia służebności przesyłu, w szczególności roszczenie o wynagrodzenie za ustanowienie służebności przesyłu, jak również za ewentualne bezumowne korzystanie z nieruchomości przed dniem powstania tej służebności” (art. 49 projektu ustawy o korytarzach przesyłowych).

Ustawa inwestycyjna, tj. ustawa z dnia 29 czerwca 2011 roku o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, zawiera podstawy prawne dla rozwoju w Polsce energetyki jądrowej. Przepisy zawierają jednoznaczny prymat bezpieczeństwa nad innymi aspektami działania obiektów jądrowych.

Ustawa ta określa zasady budowy obiektów energetyki jądrowej i inwestycji towarzyszących oraz przygotowania tych inwestycji. Obiektami energetyki jądrowej w rozumieniu ustawy są: elektrownie jądrowe, zakłady wzbogacania, wytwarzania i przerobu paliwa jądrowego oraz składowiska odpadów promieniotwórczych.

Realizacja zasady konstytucyjnej ochrony własności również w tym przypadku następuje poprzez fakt, iż właściciele działek wywłaszczani z powodu budowy elektrowni atomowej dostaną odszkodowania. Przejęcie nieruchomości nastąpi z mocy prawa z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji stanie się ostateczna. Odszkodowania będzie wypłacał wojewoda, który wydał decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy obiektu energetyki jądrowej. Wysokość odszkodowania będzie ustalana po przeprowadzeniu negocjacji, w przypadku braku po-

rozumienia odszkodowanie zostanie ustalone decyzją administracyjną wojewody. Będzie się można od niej odwołać do sądu.

W końcowych słowach warto zauważyć, iż następujące zmiany po uchwaleniu *Konstytucji* w 1997 roku podkreśliły związek własności państwowej w stosunku do własności prywatnej. Podejmowane mechanizmy harmonizacji między własnością prywatną a własnością państwową skłaniają ku wnioskowi płynącemu wprost z artykułów *Konstytucji*, że własność nie będąca prawem absolutnym może podlegać ograniczeniom, ale tylko w interesie ogółu i za odszkodowaniem. Własność towarzyszy rozwojowi społecznemu, zmieniając swoją treść w stosunku do ewolucji zachodzącej w życiu politycznym i społeczno-gospodarczym państwa. Budzącym zainteresowanie jest fakt dostrzegalnych zmian oraz ingerencji w prawo własności, tj. z jednej strony większe są możliwości pozyskiwania nieruchomości na cele publiczne, z drugiej natomiast wzrastają gwarancje potwierdzające konstytucyjną zasadę „słusznego odszkodowania” dla osoby pozbawionej własności.