

Anna Kawęcka*

*Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej*ORCID: [0000-0002-4258-1443](https://orcid.org/0000-0002-4258-1443)

Nabycie przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych własności nieruchomości Skarbu Państwa – w trybie art. 75 „nowej” ustawy o rezerwach strategicznych

Acquisition by the Government Strategic Reserves Agency of ownership
of the State Treasury real estate – pursuant to art. 75
of the “new” Act on Strategic Reserves

Streszczenie

Celem pracy jest identyfikacja problemów ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, w zakresie dotyczącym nabycia nieruchomości Skarbu Państwa przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych, a także wyjaśnienie wątpliwości dotyczących momentu przejścia owego prawa na rzecz RARS. W treści opracowania ujęto charakter prawny nowej, wyspecjalizowanej instytucji, jaką jest Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych. Podjęto także próbę ukazania szerokiego zakresu zadań, jakie powierzono Agencji. Artykuł omawia istotny, z punktu widzenia podmiotów reprezentujących Skarb Państwa, temat przejęcia przez nowo utworzoną Rządową Agencję Rezerw Strategicznych własności nieruchomości, będących dotychczas we władaniu Agencji Rezerw Materialowych. Tezą wykazaną w toku pracy jest to, iż przejęcie własności przedmiotowych nieruchomości nie jest zależne od wydania decyzji przez właściwego wojewodę, a jedynie od wejścia ustawy w życie. Autorka w swych rozważaniach nie pominęła także problematyki praw, które dotychczas ustanowione były na nieruchomości, stającej się własnością Agencji, w celu dogłębnego wyjaśnienia dylematów, które może rodzić analiza art. 75 ustawy o rezerwach strategicznych. Opracowanie podkreśla doniosłość i rolę w zarządzaniu kryzysowym bezpieczeństwem państwa spoczywające na Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, czego wyrazem jest poszerzenie jej uprawnień właścicielskich względem nieruchomości niezbędnych do realizacji jej celów statutowych.

Słowa kluczowe

rezerwy strategiczne, nieruchomości, własność, Skarb Państwa, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych

* Informacje o autorze: autorka ukończyła studia prawnicze na Wydziale Prawa i Administracji UMCS, studia inżynierskie z zakresu gospodarki przestrzennej oraz architekturę krajobrazu na Wydziale Nauk Ścisłych i Nauk o Zdrowiu KUL, jak również studia podyplomowe z zakresu Prawa Ochrony Środowiska Uniwersytetu Wrocławskiego. Obecnie pracuje w Wydziale Prawnym Analiz Rynku Partnerstwa Publiczno-Prywatnego MFIPR.

Abstract

The aim of the study is to identify problems with the application of the provisions of the Act of 17 December 2020 on strategic reserves, in the scope related to the purchase of the State Treasury real estate by RARS, and to clarify doubts regarding the moment when this law was passed. The content of the study also includes the legal nature of a new, specialized entity, which is the Governmental Agency for Strategic Reserves. An attempt was also made to show the wide range of tasks entrusted to RARS. The article discusses the significant, from the point of view of entities representing the State Treasury, the subject of taking over by the newly established Government Strategic Reserves Agency of the ownership of real estates previously owned by the Material Reserves Agency. The thesis demonstrated in the course of the work is that the acquisition of the ownership of the real estate in question does not depend on the issuing of a decision by the competent voivode, but only on the entry into force of the act. In her considerations, the author also did not ignore the issue of rights that so far were established on the property that became the property of the Agency, for a thorough explanation of the dilemmas that may arise from the analysis of art. 75 of the Act on Strategic Reserves. The study emphasizes the importance and role of the Governmental Agency for Strategic Reserves in crisis management, which is reflected in the extension of its ownership rights to real estate necessary for the implementation of its statutory objectives.

Keywords

strategic reserves, real estate, ownership, State Treasury, Government Strategic Reserves Agency

1. Wstęp

W dniu 23 lutego 2021 r. weszła w życie¹ ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, uchylając tym samym „starą” ustawę z dnia 29 października 2010 r. o tożsamym tytule. Nowy akt prawny ma na celu zintegrowanie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowanie obronnością państwa oraz budowanie zdolności adaptacyjnych². Powyższe postanowienie należy uznać za bardzo ważny krok w długotrwałym już procesie doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego³. Ustawa porządkuje i określa zasady tworzenia, utrzymywania, udostępnienia, likwidacji oraz finansowania rezerw strategicznych, jak również ustanawia sprawującą nad nimi pieczę – Rządową Agencję Rezerw Strategicznych (dalej też RARS, Agencja). Liczne kontrowersje w organach administracji publicznej oraz innych podmiotach, uprawnionych na podstawie przepisów odrębnych, wywołał wprowadzony art. 75 omawianej ustawy. Przepis ten stanowi o przejściu na własność nieruchomości będących dotychczas własnością Skarbu Państwa, znajdujących się we władaniu Agencji Rezerw Materiałowych, na rzecz nowo utworzonej Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Organy powzięły liczne wątpliwości co do stanu prawno-faktycznego dotyczącego posiadanych przez nie nieruchomości. Z uwagi na

¹ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 255, dalej jako u.r.s.

² Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020, <https://www.bbn.gov.pl> [dostęp: 28.08.2022], s. 13.

³ R. Wróblewski, *Elements of the Concept of National Security Management*, „Journals of Siedlce University of Natural Sciences and Humanities” 2021, vol. 7, no. 1, s. 8.

brak podjęcia istotnego tematu rezerw strategicznych przez doktrynę, w szczególności brak dostępnych opracowań naukowych, komentarzy czy monografii, temat zdaje się być pominięty. Celem pracy jest rozpoznanie problemów ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych w zakresie dotyczącym nabycia nieruchomości Skarbu Państwa przez RARS. Kwestia zatem nowej regulacji wydaje się szczególnie interesująca i wymaga wyjaśnienia, co zostanie poczynione na kanwie niniejszej pracy.

2. Pojęcie rezerw strategicznych

Rozważania należy rozpocząć od próby zdefiniowania, czym co do zasady są i w jakim celu tworzy się rezerwy strategiczne, do zarządzania którymi powołana została Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych. Rezerwy strategiczne stanowią produkty, surowce, materiały oraz urządzenia, które zaszeregować można do trzech podstawowych kategorii: rezerw żywnościowych, medycznych i technicznych⁴. Do głównych celów gromadzenia rezerw strategicznych należy z pewnością, zabezpieczenie na wypadek sytuacji kryzysowych takich jak zagrożenie bezpieczeństwa i obronności szeroko rozumianego państwa (jego władz, ustroju, granic, terytorium), bezpieczeństwa obywateli, wszelkiego rodzaju klęsk i katastrof naturalnych oraz wsparcie wykonywania zadań w tym zakresie. Rezerwy tworzone są również w celu zapewnienia porządku oraz dbałości o zdrowie publiczne bądź uniknięcia skutków innej, niemożliwej do przewidzenia sytuacji, w maksymalnie najlepszy sposób. Ponadto rezerwy strategiczne mają za zadanie odtworzenie infrastruktury krytycznej⁵, złagodzenie przeszkód w ciągłości dostaw zapewniających podstawowe potrzeby ludności, czy do prawidłowego funkcjonowania gospodarki państwa. Omawiane rezerwy mogą pomóc także w realizacji polskich interesów narodowych oraz tych wynikających z umów z państwami obcymi i członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Do katalogu dóbr zaliczanych w poczet rezerw strategicznych ustawa kwalifikuje: surowce, materiały, urządzenia, maszyny, konstrukcje, elementy infrastruktury krytycznej, moc produkcyjną i usługową, zwierzęta gospodarskie, produkty naftowe, produkty rolnicze oraz rolno-spożywcze, inne środki przeznaczenia spożywczego i ich elementy składowe, wyroby medyczne, jak również odmienne produkty leczni-

⁴ Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, Gospodarowanie rezerwami strategicznymi, 23.02.2021, <https://www.rars.gov.pl/?dz=rezerwy-strategiczne> [dostęp: 25.08.2021].

⁵ W myśl art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1856) infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w wodę, żywność, energię, surowce energetyczne, paliwa, łączność, sieci teleinformatyczne, system ochrony zdrowia i ratownictwo, transport, system finansowy, ciągłość pracy administracji publicznej, jak również dotyczące zarządzania substancjami chemicznymi i promieniotwórczymi.

cze, produkty lecznicze przeznaczenia weterynaryjnego, a także substancje czynne⁶. Z powyższego wynika, iż zapewnienie zasobów stanowiących rezerwy jest kluczowym zadaniem władz publicznych. Prawidłowe wykonywanie owego zadania jest szczególnie istotne dla poprawnego funkcjonowania państwa oraz bezpieczeństwa jego obywateli, na wypadek wystąpienia niespodziewanych klęsk i kryzysów, co w ostatnich latach dobitnie pokazała sytuacja wystąpienia pandemii. Tak ważna funkcja powierzona została jednostce, jaką jest Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych.

3. Charakter prawny i zadania Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych

Istotnym elementem nowoczesnego administrowania państwem jest umiejętne delegowanie zadań publicznych do podmiotów za nie odpowiedzialnych. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, celem wprowadzenia agencji wykonawczych jako wyspecjalizowanych, autonomicznych instytucji jest stworzenie bardziej elastycznych i nastawionych na realizację wyznaczonych celów jednostek organizacyjnych oraz odbiurokratyzowanie i usprawnienie funkcjonowania administracji⁷. Agencja wykonawcza jest zatem państwową osobą prawną tworzoną na podstawie odrębnej ustawy w celu realizacji zadań państwa⁸. Jak podkreśla się w doktrynie, forma organizacyjno-prawna agencji wykonawczej, jako stosunkowo innowacyjna⁹, wprowadzona została dla wykonywania wyłącznie kluczowych zadań państwa¹⁰. Tym samym uznać należy, że zarządzanie i gromadzenie rezerw strategicznych, które powierzono RARS, z pewnością należy do katalogu fundamentalnych zadań realizowanych przez państwo.

Do cech charakterystycznych tworów, jakim jest agencja wykonawcza, zaliczyć należy: wyodrębnienie organizacyjne i formalno-prawne ze struktur ministerialnych, realizację zadań publicznych na szczeblu rządowym, finansowanie działalności ze środków budżetowych, niezależność w podejmowaniu decyzji o ich wydatkowaniu oraz autonomię operacyjną i kadrową¹¹. Cechy te oraz koncentracja odpowiedzialności za bezpie-

⁶ Katalog ten przedstawiony został w art. 4 u.r.s.

⁷ K. Marchewka-Bartkowiak, *Agencje wykonawcze*, Infos BAS 2011, nr 17(109), s. 1.

⁸ Art 18 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305), dalej jako u.f.p.

⁹ Instytucja agencji wykonawczej wprowadzona została dopiero ustawą o finansach publicznych z 2009 r., a sama forma organizacyjno-prawna wzorowana jest na instytucjach unijnych.

¹⁰ K. Kopyściańska, *Komentarz do art. 18 ustawy o finansach publicznych*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, 2020, LEX/el.

¹¹ C. Talbot, C. Pollitt, K. Bathgate, J. Caulfield, A. Reilly, A. Smullen, *The Idea of Agency Researching the agencification of the (public service) world*, Paper for the American Political Studies Association Conference, Washington DC, August 2000, https://www.researchgate.net/publication/255596145_The_Idea_of_Agency#read [dostęp: 25.08.2021], s. 5.

czeństwo państwa, rozumiane jako zapewnienie zasobów w sytuacjach krytycznych, w rękach jednego podmiotu zadecydowały o utworzeniu w roku 1996 Agencji Rezerw Materiałowych, w nowoczesnej formie agencji wykonawczej. Zgodnie z art. 67 i dalszymi „nowej” ustawy o rezerwach strategicznych Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych stała się następczynią prawną dotychczasowej Agencji Rezerw Materiałowych i wraz z dniem wejścia w życie ustawy wstąpiła w pełnię jej praw i obowiązków. Oznacza to, iż w chwili obecnej RARS jest odpowiednio stroną lub uczestnikiem umów i porozumień, postępowań administracyjnych i sądowych oraz egzekucyjnych, a także przechodzi na nią pełnia praw i obowiązków wynikających z decyzji, postanowień i innych aktów prawa administracyjnego, których stroną dotychczas była Agencja Rezerw Materiałowych¹². W rozumieniu art. 18 u.f.p. agencja wykonawcza stanowi państwową osobę prawną. Osoby prawne mają zdolność prawną oraz zdolność do czynności prawnych, mogą zatem nie tylko być biernym podmiotem stosunków prawnych, ale również samodzielnie i aktywnie kreować swoje prawa i obowiązki – w tym zawierać umowy. RARS ma swoją siedzibę w Warszawie i jest nadzorowana przez Prezesa Rady Ministrów. Na czele Agencji stoi Prezes (powoływany przez premiera), który jest jej organem. Zasady prowadzenia gospodarki finansowej Agencji określa ustawa o finansach publicznych w art. od 20 do 22, jak również art. od 41 do 47 ustawy o rezerwach strategicznych. Agencja działa na podstawie ustaw, statutu¹³ oraz wewnętrznie obowiązującego regulaminu organizacyjnego.

Jak wspomniano na wstępie niniejszego akapitu, agencja wykonawcza co do zasady jest tworem powołanym w celu realizacji wyspecjalizowanych zadań państwa. Do najważniejszych zadań Agencji zaliczyć należy: utrzymywanie rezerw strategicznych, ich tworzenie, udostępnianie i likwidację, w tym: nabywanie określonych ilości asortymentu, organizowanie jego wydawania oraz zapewnienie przetworzenia rezerw, które tego wymagają (to jest tych utrzymywanych w postaci surowców i półproduktów)¹⁴. Do zadań RARS należy również organizacja sprzedaży zlikwidowanych rezerw strategicznych albo nieodpłatne przekazanie ich jednostkom sektora publicznego lub tym, których cele statutowe to uzasadniają, jak również zagospodarowanie czy pozbycie się zlikwidowanych materiałów stanowiących rezerwy. Co więcej Agencja zawiera umowy o utrzymywaniu zdolności produkcyjnych i o pozostawianiu w gotowości do świadczenia usług oraz umowy o utrzymywanie rezerw stanowiących własność przedsiębiorców i umowy przechowania. Do zadań RARS należy także zakup, magazynowanie, wydawanie asor-

¹² Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, Podstawy prawne, 27.08.2021, https://bip.rars.gov.pl/index.php?dz=podstawy_prawne [dostęp: 14.05.2021].

¹³ Zarządzenie Nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2021 r. w sprawie nadania statutu Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (M.P. z 2021 r. poz. 281).

¹⁴ Art. 31 ust. 1 pkt 2 u.r.s.

tymentów określonych odrębnie w decyzji uprawnionych organów. Agencja organizuje usługi logistyczne i transportowe zgromadzonych zasobów, a także utrzymuje zapasy ropy naftowej i innych paliw. Ponadto w zakresie obowiązków Agencji leży kontrola podmiotów zewnętrznych przechowujących rezerwy strategiczne, dokonywanie inwestycji związanych z infrastrukturą techniczną, opracowanie wykazów i innych dokumentów informacyjnych oraz, co istotne dla rozważań niniejszej pracy, zarządzanie nieruchomościami stanowiącymi własność Agencji lub pozostającymi w jej posiadaniu. Z powyższego wynika fakt, iż liczne zadania Agencji są niezbędne dla prawidłowego zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym do niezwłocznej mobilizacji i dysponowania zgromadzonymi rezerwami i sprawnego reagowania na wypadek niespodziewanych sytuacji kryzysowych. Jak trafnie zauważa A. Szlachta, w ostatnich latach nastąpiło przewartościowanie poglądów na temat warunków bezpieczeństwa państwa¹⁵. W szczególności coraz bardziej istotnymi zagrożeniami wydają się być: nagłe zjawiska atmosferyczne, związane z zauważalną zmianą klimatu, mogące powodować powodzie, osuwiska, susze – a w konsekwencji klęski nieurodzaju czy zjawiska epidemii, bezspornie związane ze wzmagającym się procesem globalizacji. Nieustannie zwiększająca się liczba potencjalnych zagrożeń i ich skala powodują wzrost znaczenia utrzymywania rezerw strategicznych oraz wzmoczoną odpowiedzialność spoczywającą na barkach podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie omawianymi rezerwami.

4. Przejście własności nieruchomości na rzecz RARS

Naturalne jest, że jako następca prawny zlikwidowanej Agencji Rezerw Materiałowych, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, wstępując w całokształt jej praw i obowiązków, przejęła także przysługujące poprzednicze uprawnienia właścicielskie, w tym prawa do nieruchomości. Legislator przy stanowieniu nowej ustawy, zauważając najpewniej wzrost znaczenia Agencji, podjął jednak decyzję znacznie rozszerzającą zakres przyznanego RARS prawa własności nieruchomości. Materia ta została ujęta następująco: nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, które pozostawały w dniu wejścia w życie „nowej” ustawy we władaniu Agencji Rezerw Materiałowych, stały się z dniem 23 lutego 2021 r. własnością Agencji¹⁶. Zgodnie z definicją kodeksową nieruchomości są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności. Do kategorii tej zalicza się grunty, jak również budynki trwale związane z powierzchnią ziemi lub w drodze wyjątku części takich budynków (lokale), jeżeli na mocy przepisów

¹⁵ A. Szlachta, *Prawne aspekty tworzenia rezerw strategicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2013, nr 1(33), s. 167.

¹⁶ Art. 75 ust. 1 u.r.s.

szczególnych stanowią odrębny przedmiot własności¹⁷. Niestety na płaszczyźnie prawa polskiego próżno szukać materialnej definicji władania, dlatego też zrozumienie i wykładnia owego pojęcia może nastroczać pewnych trudności. Niemniej jednak wytyczne pozwalające wyinterpretować, czym *de facto* jest władanie, zawiera w sobie art. 336 k.c. stanowiący, iż posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą, czyli posiadacz zależny. Władanie zatem należy pojmować jako faktyczne sprawowanie władzy (w tym zarządzanie czy ulepszanie, ponoszenie nakładów) w sposób odpowiadający prawu własności albo w sposób leżący w zakresie innego prawa podmiotowego umożliwiającego sprawowanie faktycznego władztwa nad cudzą rzeczą. Dla zaistnienia stanu „władania” nie ma zatem znaczenia, czy wynika ono z posiadania zależnego, czy z przekonania o możliwości dysponowania nieruchomością we własnym imieniu. Śmiałym poglądem, lecz zasadnym w świetle brzmienia ustawy, jest, iż nawet korzystanie przez Agencję z nieruchomości Skarbu Państwa bez żadnego tytułu prawnego może spowodować przejście jej własności na rzecz RARS, o ile wiązałoby się z władaniem nią jak właściciel czy posiadacz zależny. Wydaje się jednak, iż władztwo faktyczne powinno cechować się względną trwałością i polegać co najmniej na rzeczywistej możliwości jego sprawowania nad rzeczą¹⁸. Przejęciu zatem podlegały dotychczasowe nieruchomości należące do Skarbu Państwa, które ówczesna Agencja Rezerw Materiałowych posiadała na podstawie umów najmu, użyczenia czy też w sposób bezumowny. Przewidziana w art. 75 u.r.s. możliwość nabycia własności nieruchomości zbliżona będzie do instytucji zasiedzenia, z uwagi jednak na fakt, iż nie wymaga określonego upływu czasu oraz posiadania samoistnego, aby stwierdzenie faktu nabycia nieruchomości mogło mieć miejsce, jest przedmiotowo znacznie szersza.

Kolejną kwestią wymagającą wyjaśnienia jest to, w czyjej dyspozycji pozostawały nieruchomości Skarbu Państwa, których własność nabyła Agencja. Zgodnie z definicją kodeksową Skarbem Państwa w stosunkach cywilistycznych nazywamy podmiot praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych¹⁹. Skarb Państwa jest szczególnego rodzaju osobą prawną, nie posiada bowiem jednej siedziby czy organów w klasycznym rozumieniu. W jego imieniu działa szereg jednostek organizacyjnych – tzw. *stationes fisci* – czy organów władzy publicznej²⁰.

¹⁷ Art. 46 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740), dalej jako k.c.

¹⁸ B. Lackoroński, *Komentarz do art. 336, teza 3*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny, Komentarz*, 2021, Legalis/el.

¹⁹ Art. 34 k.c.

²⁰ R. Strugała, *Komentarz do art. 34, teza 1*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny*, 2021, Legalis/el.

Zgodnie zaś z ustawą o zasadach zarządzania mieniem państwowym podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa są organy administracji publicznej lub inne organy i podmioty uprawnione na podstawie przepisów do jego reprezentowania, w tym kierownicy jednostek w odniesieniu do nabytego i powierzonego tym jednostkom mienia²¹.

Co istotne, w prowadzonych rozważaniach należy jednak podkreślić, iż ustawa ograniczyła nabycie własności nieruchomości Skarbu Państwa przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych, będących dotychczas we władaniu Agencji Rezerw Materiałowych, wyłącznie do nieruchomości niezbędnych do wykonywania zadań statutowych Agencji²². Konieczne dla przejścia własności owej nieruchomości jest zatem spełnienie dwóch przesłanek: przeznaczenie nieruchomości i wykorzystywanie jej do wykonywania zadań wynikających ze statutu RARS oraz fakt, iż nieruchomość jest niezbędna dla potrzeb spełnienia tego celu. Fakt władania nieruchomością Skarbu Państwa przez Agencję, cechujący się elementem fizycznego posiadania rzeczy – *corpus possessionis* – nie przesądza zatem o przejściu jej własności na RARS. Grunt, który był dla przykładu przedmiotem najmu, a który nie był wykorzystywany na cel wynikający ze statutu RARS, nie zmieni właściciela wraz z dniem wejścia w życie ustawy, podobnie jak grunt, którego wykorzystanie wpisuje się w cele statutowe, lecz nie jest dla RARS kluczowy do ich realizacji.

Nabycie niniejszych nieruchomości następuje w sposób nieodpłatny, jak również zwolnione jest z opodatkowania²³. Przejście własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a będących we władaniu poprzedniczki prawnej RARS, tj. Agencji Rezerw Materiałowych, na jej rzecz, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu, miało miejsce automatycznie wraz z dniem 23.02.2021 r. czyli wraz z wejściem w życie nowej ustawy o rezerwach strategicznych.

5. Rola decyzji wojewody

Jak już wyartykułowano, zgodnie z postanowieniami „nowej” ustawy o rezerwach strategicznych niektóre nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa stały się własnością RARS z dniem wejścia w życie nowej ustawy o rezerwach strategicznych. Nabycie własności przejętych nieruchomości jest stwierdzane przez właściwego wojewodę w drodze decyzji²⁴. Ustalając właściwość wojewody, należy posiłkować się przepisami traktującymi o właściwości miejscowej, w podanym przypadku art. 21 Kodeksu

²¹ Art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1933).

²² Zadania statutowe RARS precyzyjnie wymienia § 3 i § 4 Statutu Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

²³ Art. 76 u.r.s.

²⁴ Art. 75 ust. 1 u.r.s.

postępowania administracyjnego. Zgodnie z powyższym organ administracji publicznej właściwy w sprawach dotyczących nieruchomości będzie ustalany wedle miejsca jej położenia. Decyzja administracyjna wydawana w omawianym przypadku przez wojewodę jest orzeczeniem organu administracji publicznej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawa administracyjnego dla indywidualnie określonego podmiotu – jednostki Skarbu Państwa i w konkretnej sprawie²⁵. Decyzja jest przejawem działania administracji publicznej i aby nie była wadliwa, powinna spełniać wszelkie wymogi prawem określone²⁶. Decyzja wojewody stwierdzająca nabycie nieruchomości na rzecz RARS nie ma jednakowoż charakteru konstytutywnego – nie tworzy nowego stanu prawnego, a samo przejście własności nieruchomości Skarbu Państwa na Agencję nie jest od niej zależne. Tym samym wydanie decyzji administracyjnej nie jest wymagane, aby fakt zmiany własności nieruchomości należących do jednostek będących we władaniu Agencji miał miejsce. Podkreślenia wymaga, iż jedynym czynnikiem, od którego przejście własności jest zależne, jest wejście w życie ustawy, które miało miejsce w dniu 23 lutego 2021 r., a nabycie własności nieruchomości jest jedynie stwierdzane przez wojewodę w formie decyzji administracyjnej. Decyzja właściwego miejscowo wojewody ma zatem funkcję deklaratoryjną, przez co rozumieć należy, iż sama w sobie nie tworzy ani nie zmienia sytuacji prawnej podmiotów w zakresie przysługującej własności, a jedynie potwierdza określone skutki prawne. W niniejszym przypadku decyzja wydawana przez wojewodę wywołuje skutki *ex tunc*, tj. z mocą wsteczną, od momentu wejścia w życie ustawy. Jednostka Skarbu Państwa, która utraciła własność nieruchomości, co do zasady dowiaduje się o tym fakcie z niniejszego aktu administracyjnego, można decyzji zatem przypisać również funkcję informacyjną. Podmiotowi będącemu adresatem decyzji wojewody stwierdzającej nabycie nieruchomości na rzecz RARS przysługuje odwołanie od niniejszego rozstrzygnięcia do ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa²⁷, jest ona zatem zaskarżalna.

6. Wygaśnięcie praw, którymi obciążona jest przejęta nieruchomość

Nie mniej istotną kwestią, co do jakiej po głębszej analizie ustawy o rezerwach strategicznych z dnia 17 grudnia 2020 r. mogą pojawiać się wątpliwości, jest problema-

²⁵ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, [w:] R. Kędziora, *Wydanie decyzji administracyjnej*, 2017, LEX/el.

²⁶ Elementy składowe decyzji administracyjnej określa art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735).

²⁷ Zgodnie z aktualnie obowiązującym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2293) odpowiedzialnym za działy administracji rządowej do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa jest Minister Funduszy i Polityki Regionalnej.

tyka dotychczasowych stosunków prawnych obciążających przejętą przez RARS nieruchomość. Ustanowione na nieruchomości prawa zasadniczo powodują posiadanie zależne przejmowanej nieruchomości występujące po stronie podmiotu uprawnionego. Posiadaniem zależnym określamy władanie rzeczą na podstawie odmiennego od własności tytułu prawnego. Zgodnie z art. 336 k.c. posiadanie zależne może wynikać z takich stosunków jak: użytkowanie, zastaw, najem czy dzierżawa. Ponadto na nieruchomości mogą być ustanowione ograniczone prawa rzeczowe: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka²⁸. Zauważyć należy, iż powyższy katalog nie jest wyczerpujący, z uwagi bowiem na odmiennie podstawy prawne nieruchomości może także obciążać dla przykładu stosunek użyczenia, służebności czy choćby oddanie w trwałe zarząd. Za słuszne należy uznać, iż każdorazowo przekształcenie posiadania zależnego w posiadanie samoistne powodowało będzie wygaśnięcie dotychczasowego stosunku prawnego ustanowionego na nieruchomości, z którego to stosunku owo posiadanie zależne wynikało. Z sytuacją taką będziemy mieć do czynienia, gdy zobowiązanie, np. umowa najmu czy użyczenia, zawarte zostało pomiędzy jednostką Skarbu Państwa (która utraciła prawo własności owej nieruchomości na rzecz RARS) a ówczesną Agencją Rezerw Materiałowych, ponieważ po przeniesieniu prawa własności nastąpiła kumulacja praw po stronie Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, a każde z ustanowionych praw obligacyjnych przyznaje posiadaczowi uprawnienia węższe od najszerszego w polskim porządku prawnym – prawa własności. Na poparcie tej tezy przywołać należy stanowisko wyrażone przez W. Szydłę w komentarzu do art. 140 k.c., które stanowi, iż właścicielowi przysługuje najszerszy zakres możliwych uprawnień, wszakże pozostałe prawa podmiotowe (jak na przykład: użytkowanie wieczyste, użytkowanie, służebności, hipoteka, najem czy dzierżawa) zawierają jedynie wycinek uprawnień przysługujących właścicielowi danej rzeczy, a więc tylko jakąś wskazaną przez ustawodawcę w definicji określonego prawa część uprawnień właściciela²⁹. Własność jest najpełniejszym prawem rzeczowym, skutecznym *erga omnes*. Właściciel może posiadać rzecz (*ius possidendi*), używać jej (*ius utendi*), czerpać z niej pożytki (*ius fruendi*) oraz rzeczą rozporządzać (*ius abutendi*). Z uwagi na tak szeroki wachlarz uprawnień właścicielskich, ograniczonych jedynie ustawą lub prawami osób trzecich, dalsze trwanie ograniczonego prawa rzeczowego ustanowionego dla obecnego właściciela nieruchomości pozbawiona byłaby sensu. Dla przykładu połączenie roli najemcy i wynajmującego w jednej osobie powodowałoby obowiązek zapłaty czynszu oraz oddania rzeczy do używania samemu sobie, co wydaje się ze wszech miar działaniem nielogicznym.

²⁸ O czym stanowi art. 244 k.c.

²⁹ W. Szydło, *Komentarz do art. 140 Kc, teza II*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *op. cit.*

Odmienne i w sposób bardziej skomplikowany wyglądała będzie sytuacja, gdy w przeszłości na nieruchomości należącej do Skarbu Państwa, a będącej w posiadaniu Agencji Rezerw Materiałowych ustanowione było prawo osoby lub podmiotu trzeciego, dla przykładu służebność przesyłu lub hipoteka. Trwanie tego stosunku i sposoby jego wygaśnięcia będą charakterystyczne dla właściwości każdego z ustanowionych praw odrębnie, na podstawie odpowiednich przepisów prawa. Podkreślenia wymaga fakt, iż nie w każdym wypadku zmiana właściciela automatycznie powodowała będzie wygaśnięcie stosunku obligacyjnego. Co więcej, częstokroć ustanowione na nieruchomości prawo – np. służebność gruntowa – przypisane jest do nieruchomości i niezależne od podmiotu właściciela. Niekiedy w przypadku woli rozwiązania obciążającego nieruchomości stosunku prawnego niezbędne będzie wypowiedzenie umowy w odpowiednim trybie, wygaśnięcie prawa czy spłata wierzytelności zabezpieczonej hipotecznie, co pozwoli zwolnić nieruchomość ze spoczywającego na niej obciążenia. Zgodnie bowiem z art. 67 ust. 4 i 5 u.r.s.: wierzytelności i zobowiązania Agencji Rezerw Materiałowych stały się wierzytelnościami i zobowiązaniami RARS, a Agencja wstąpiła w prawa i obowiązki Agencji Rezerw Materiałowych oraz stała się odpowiednio stroną lub uczestnikiem umów i porozumień zawartych przez poprzedniczkę.

Trzecią okolicznością, jaką należy mieć na uwadze, jest sytuacja, gdy Agencja Rezerw Materiałowych na podstawie łączącego ją z jednostką Skarbu Państwa stosunku mogła ustanawiać na nieruchomości dalsze prawa. Dobrym przykładem do analizy będzie przypadek podnajmu nieruchomości. Charakterystyczne wówczas zastosowanie będą miały przepisy art. 668 § 2 k.c. stanowiącego, iż stosunek wynikający z zawartej przez najemcę umowy o bezpłatne używanie lub podnajem rozwiązuje się najpóźniej z chwilą zakończenia stosunku najmu. Tym samym, w związku z ustaniem stosunku najmu, jak zauważono powyżej, na skutek kumulacji ról Agencji, stosunek podnajmu ustanowiony ówczesnie na rzecz podmiotu trzeciego winien wygasnąć z datą 23 lutego 2021 r. Rozważając niniejszy dylemat, nie sposób jednak pominąć rodzących się pytań o możliwość i słuszność przejęcia przez RARS nieruchomości rzekomo niezbędnej do realizacji jej celów statutowych, a udostępnionej do władania innemu podmiotowi oraz dylematu, w którym faktycznym władaniu przejmowana nieruchomość znajdowała się na dzień wejścia w życie ustawy – Agencji Rezerw Materiałowych czy podnajmującego. W ocenie autorki przejęcie nieruchomości Skarbu Państwa oddanej w posiadanie zależne przez Agencję czyni przejęcie jej własności bezpodstawnym, z uwagi na brak spełnienia czynnika faktycznego władania rzeczą nieruchomą. Z pewnością przesłanka ta może być wykorzystana do podważenia decyzji wydanej przez wojewodę o stwierdzeniu nabycia własności na rzecz Agencji. Omawiane zagadnienie jest niezwykle ciekawe, wydaje się jednak, iż każdy z przypadków posiadania zależnego występującego na

nieruchomości przejętej przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych powinien być analizowany w sposób indywidualny, z uwagi na jego specyfikę.

7. Podsumowanie

Konkludując, Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych stanowi ważną agendę państwową, która odgrywa rolę w zarządzaniu szeroko pojętym bezpieczeństwem państwa w niemożliwych do przewidzenia sytuacjach podniesionego ryzyka czy wystąpienia klęsk żywiołowych. W nadzwyczajnych okolicznościach, niebezpiecznych dla obronności państwa lub zagrażających funkcjonowaniu i życiu ludności, zapewnia zasoby, zwane rezerwami strategicznymi, niezbędne do przetrwania i przezwyciężenia trudności. Ustawodawca, chcąc wyposażać RARS w mienie konieczne do prawidłowego wykonywania jej zadań statutowych, nadał Agencji własność nieruchomości należących uprzednio do Skarbu Państwa, które do dnia wejścia w życie ustawy o rezerwach strategicznych pozostawały we władaniu zlikwidowanej Agencji Rezerw Materiałowych. Przejście własności owych nieruchomości ograniczono tylko do nieruchomości wykorzystywanych na cele statutowe agencji. Co więcej, przejmowane nieruchomości winny być niezbędne do wykonywania tych celów. Przejście własności nieruchomości ma charakter nieodpłatny i nastąpiło automatycznie wraz z dniem wejścia w życie ustawy, tym samym nie jest zależne od wydania decyzji przez właściwego wojewodę. Wspomniana decyzja administracyjna ma charakter informacyjno-deklaratoryjny i przysługuje od niej odwołanie. Ustanowione na przejmowanej nieruchomości prawa wygasają o tyle, o ile ustanowiono je bezpośrednio na rzecz Agencji Rezerw Materiałowych, poprzedniczki prawnej RARS. Teza ta jest właściwa, ponieważ uzyskane przez Agencję prawo własności jest prawem przyznającym możliwie najszersze uprawnienia do dysponowania rzeczą, mieszczące w sobie każdy rodzaj posiadania zależnego. Odmiennie sytuacja będzie wyglądała w przypadku praw osób trzecich ustanowionych na nabytych nieruchomościach. Ich wygaśnięcie lub trwanie regulowane jest każdorazowo wedle właściwości stosunku prawnego przepisami odrębnymi.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 255).

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1856).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1933).
- Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2293).
- Zarządzenie Nr 23 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2021 r. w sprawie nadania statutu Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (M.P. z 2021 r. poz. 281).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2020, <https://www.bbn.gov.pl> [dostęp: 28.08.2022r.].

Literatura

- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, [w:] R. Kędziora, *Wydanie decyzji administracyjnej*, 2017, LEX/el.
- Kopyściańska K., *Komentarz do art. 18 ustawy o finansach publicznych*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, wyd. II, 2020, LEX/el.
- Lackoroński B., *Komentarz do art. 336, teza 3*, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny, Komentarz*, 2021, Legalis/el.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Agencje wykonawcze*, „Infos BAS” 2011, nr 17(109).
- Strugała R., *Komentarz do art. 34, teza 1*, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny*, 2021, Legalis/el.
- Szlachta A., *Prawne aspekty tworzenia rezerw strategicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 2013, nr 1(33).
- Szydło W., *Komentarz do art. 140 Kc, teza II*, [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2021, Legalis/el.
- Talbot C., Pollitt C., Bathgate K., Caulfield J., Reilly A., Smullen A., *The Idea of Agency Researching the agencification of the (public service) world*, Paper for the American Political Studies Association Conference, Washington DC, August 2000, https://www.researchgate.net/publication/255596145_The_Idea_of_Agency.
- Wróblewski R., *Elements of the Concept of National Security Management*, “Journals of Siedlce University of Natural Sciences and Humanities” 2021, vol. 7, no. 1.
- Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, *Gospodarowanie rezerwami strategicznymi*, 23.02.2021, <https://www.rars.gov.pl/?dz=rezerwy-strategiczne>.
- Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych, *Podstawy prawne*, 27.08.2021, https://bip.rars.gov.pl/index.php?dz=podstawy_prawne.