

Streszczenie rozprawy doktorskiej

„Ochrona interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej – ujęcie modelowe”

Przedkładana rozprawa doktorska dotyczy zagadnień związanych z ochroną interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej.

Przeprowadzone badania miały na celu, po pierwsze, uporządkowanie i analizę wybranych tytułów prawnych, stanowiących podstawę ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej; po drugie określenie uwarunkowań zastosowania instytucji prawnych mających za zadanie chronić interesy Skarbu Państwa. Kolejnym celem analizy było określenie obecnych trendów i istniejących rozwiązań związanych z ochroną interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej. W konsekwencji przeprowadzone badania zmierzały do zaproponowania optymalnego modelu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie tymi nieruchomościami.

Główna teza pracy zakładała, że konieczność ochrony określonych dóbr może uzasadniać wprowadzenie regulacji prawnych zapewniających poszerzoną ochronę interesów Skarbu Państwa. Jednakże aktualnie obowiązujące przepisy regulujące ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej w nadmierny sposób ingerują w cywilnoprawny obrót nieruchomościami i naruszają cywilnoprawną zasadę równości podmiotów wobec prawa.

Rozprawa doktorska składa się z pięciu rozdziałów, z których każdy z nich zakończony jest uwagami podsumowującymi.

Rozdział I poświęcony jest zagadnieniom związanym z analizą pojęcia interesu Skarbu Państwa. W tym celu zwrócono szczególną uwagę na cechy definiujące interes prawny oraz będący jego następstwem interes publiczny, który mieści w sobie pojęcie interesu Skarbu Państwa. Omówiono pozycję ustrojową Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jako równorzędnego podmiotu, którego usytuowanie polega na wyważeniu sfery *imperium* i *dominium*. Dokonano analizy konstytucyjnej zasady proporcjonalności przy ograniczeniu

prawa własności, która zapobiega instrumentalizacji pojęcia interesu Skarbu Państwa oraz wyznacza granicę dopuszczalnej ingerencji w konstytucyjne prawo własności. Rozważania przyjęte w niniejszym rozdziale zostały uzupełnione o zdefiniowanie obrotu nieruchomościami; pojęcia modelu oraz nieruchomości niestanowiących własności publicznej.

Następny rozdział poruszał aspekty prawa obcego związane z instytucją prawa pierwokupu nieruchomości. Analiza dokonana w rozdziale II służyła wskazaniu różnic w regulacjach dotyczących tejże instytucji i zwróceniu uwagi na specyfikę przyjętych rozwiązań w prawodawstwie wybranych krajów europejskich. W tym celu poddano analizie porządku prawne obowiązujące w Niemczech, Francji i Włoszech. Ponadto dokonano oceny istniejących w obcych porządkach prawnych rozwiązań pod kątem możliwości recypowania niektórych sprawdzonych w prawie obcym rozwiązań prawnych do polskiego porządku prawnego.

Rozdział III dotyczył ochrony interesów Skarbu Państwa w ujęciu historycznym. Oceniono, na ile warunki historyczne determinowały kształt obecnych regulacji prawnych. Rozważania dokonane w niniejszym rozdziale skoncentrowały się na wybranych instytucjach prawnych, zapewniających ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Zasygnalizowano również, w jaki sposób funkcje poszczególnych instytucji prawnych ulegały modyfikacji w zależności od warunków politycznych, społecznych i gospodarczych, co miało fundamentalne znaczenie przy wyodrębnieniu poszczególnych modeli ochrony interesów Skarbu Państwa.

W rozdziale IV usystematyzowano regulacje dotyczące przedmiotu ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Wskazano zakres przedmiotowy ochrony Skarbu Państwa oraz narzędzia prawne służące ochronie interesów Skarbu Państwa w odniesieniu do poszczególnych kategorii nieruchomości. Badaniom poddano relacje zachodzące między przedmiotem ochrony, a wartościami stojącymi za jej wyłączeniem pod względem ich zasadności oraz wpływu na interesy Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej. Rozważania dokonane w niniejszym uzupełniała analiza *ratio legis* aktów prawnych będących źródłem instytucji prawnych służących ochronie interesów Skarbu Państwa.

W ostatnim rozdziale poruszono zagadnienia dotyczące wymiaru podmiotowego ochrony interesów Skarbu Państwa. Poddano analizie zasady reprezentacji Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Wyeksponowano rozproszony system umocowania podmiotów działających za Skarb Państwa. Rozważania przyjęte w powyższym rozdziale uzupełniała analiza projektów ustaw wraz z ich uzasadnieniem, regulujących podmiotowy aspekt ochrony interesów Skarbu Państwa. Ocenie poddano także regulacje dotyczące reprezentacji Skarbu

Państwa w obrocie nieruchomościami z perspektywy wskazania zasad reprezentacji, zapewniających największą samodzielność podmiotową w wykonywaniu praw przysługujących Skarbowi Państwa. Pracę kończą uwagi podsumowujące poszczególne wywody wraz z zestawieniem postulatów *de lege ferenda*.

W rozprawie zastosowano w głównej mierze metodę dogmatyczno-prawną, historycznoprawną oraz prawnoporównawczą.

Użycie metody dogmatyczno-prawnej badawczej służyło wykładni obowiązujących unormowań oraz uporządkowaniu i analizie poglądów doktryny z jednoczesnym uzupełnieniem badań o aktualne orzecznictwo poświęcone ochronie interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami. Podstawę rozważań stanowiły w głównej mierze przepisy ustaw szczególnych, zawierających instytucje prawne poddane analizie w ramach niniejszej rozprawy.

Uzupełnienie metody dogmatyczno-prawnej stanowiła metoda historyczno-prawna polegająca na analizie wybranych instytucji służących zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami z perspektywy historycznej. Historyczne ujęcie instytucji służących ochronie interesów Skarbu Państwa służyło ocenie rozwiązań występujących w przeszłości oraz zmian w kształcie instytucji służących ochronie tych interesów z uwzględnieniem dorobku nauki i orzecznictwa w okresie od dwudziestolecia międzywojennego do chwili obecnej. Badania historyczne miały na celu ukazanie funkcji poszczególnych instytucji prawnych oraz znaczenia pojęcia interesu Skarbu Państwa w kontekście uwarunkowań pozaprawnych. Metoda historyczno-prawna służyła również wyodrębnieniu modeli ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami.

W pracy wykorzystano również metodę prawnoporównawczą polegającą na analizie instytucji ustawowego prawa pierwokupu w wybranych krajach europejskich, jako podstawowej instytucji służącej zabezpieczeniu interesów państwa. Celem analizy prawnoporównawczej było wskazanie podobieństw oraz podkreślenie odmienności w regulacjach dotyczących ochrony interesów państwa w obrocie nieruchomościami, a ponadto zwrócenie uwagi na specyfikę rozwiązań przyjętych w prawodawstwie wybranych krajów europejskich.

Dokonana w pracy analiza pozwoliła sformułować wniosek, iż zakres pojęcia interesu Skarbu Państwa jest węższy niż pojęcie interesu publicznego. W regulacjach prawnych interes Skarbu Państwa jest rozumiany zazwyczaj w wymiarze ekonomicznym. Skonstatowano, że pozycja Skarbu Państwa w obrocie cywilnoprawnym, mimo iż opiera się na formalnej zasadzie równości stron, jest silniejsza niż pozostałych uczestników. Niezależnie od okresu

historycznego, interesy Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami były silnie chronione. Historycznoprawna perspektywa ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami potwierdziła znaczny wpływ sytuacji gospodarczej, politycznej i społecznej kraju na kształt modelu ochrony interesów Skarbu Państwa. Wyszczególniono funkcjonujące modele ochrony interesów Skarbu Państwa od dwudziestolecia międzywojennego do chwili obecnej.

W rozprawie doktorskiej dostrzeżono, że reprezentacja Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami jest rozproszona i opiera się na funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych oraz organów administracji publicznej. Ukazano także, że reprezentacja Skarbu Państwa w oparciu o konstrukcję państwowej osoby prawnej zapewnia najszerszą ochronę interesów Skarbu Państwa. Zauważono, iż *de lege lata* ustawodawca objął szczególną ochroną obrót nieruchomościami rolnymi, co wynika z historycznych uwarunkowań oraz ich ogromnego znaczenia dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Stwierdzono, iż ograniczenia w obrocie obejmują również nieruchomości, w skład których wchodzi zasoby naturalne kraju. Analiza prawno porównawcza wykazała, że polski model ochrony interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej znacznie ogranicza obrót nieruchomościami na tle regulacji prawnych wybranych krajów europejskich.

W konsekwencji wykazano główną tezę pracy, iż aktualnie obowiązujące przepisy regulujące ochronę interesów Skarbu Państwa w obrocie nieruchomościami niestanowiącymi własności publicznej w nadmierny sposób ingerują w cywilnoprawny obrót nieruchomościami i naruszają cywilnoprawną zasadę równości podmiotów wobec prawa.