

Dz. U. 2000 Nr 20 poz. 255

**WYROK**

**z dnia 21 marca 2000 r.**

**Sygn. K. 14/99**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Lech Garlicki – przewodniczący

Stefan J. Jaworski – sprawozdawca

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Andrzej Mączyński

Ferdynand Rymarz

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 21 marca 2000 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rady Gminy Rutka Tartak z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Ochrony Środowiska, Ministra Skarbu Państwa i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

niezgodności przepisów art. 1 i art. 4 ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo wodne z art. 21 i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP

**o r z e k a:**

Art. 1 i art. 4 ustawy z dnia 24 października 1974 roku – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230; zm.: z 1980 r. Nr 3, poz. 6; z 1983 r. Nr 44, poz. 201; z 1989 r. Nr 26, poz. 139, Nr 35, poz. 192; z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 39, poz. 222; z 1991 r. Nr 32, poz. 131, Nr 77, poz. 335; z 1993 r. Nr 40, poz. 183; z 1994 r. Nr 27, poz. 96; z 1995 r. Nr 47, poz. 243; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 47, poz. 299, Nr 88, poz. 554, Nr 133, poz. 885; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 2000 r. Nr 12, poz. 136) nie są niezgodne z art. 21 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**Uzasadnienie:**

## I

1. 16 kwietnia 1999 r. Przewodniczący Rady Gminy Rutka Tartak, w celu wykonania uchwały Rady Gminy z 30 marca 1999 r., zwrócił się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że przepisy art. 1 i 4 z dnia 24 października 1974 roku – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) naruszają konstytucyjne zasady:

- zaufania obywateli do organów państwa i stanowiącego prawa,
- równej ochrony własności, niezależnie od podmiotu, któremu to prawo przysługuje (art. 21 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP).

Wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku wskazał, iż na podstawie art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.) Wojewoda Suwalski decyzją nr G.II 7224-2-4/1/93 z 22 marca 1993 r. przekazał Gminie Rutka Tartak nieodpłatnie na własność, nieruchomości oznaczoną w ewidencji gruntów w obrębie Kupowo działkę nr 130 o pow. 31,70 ha, na której położone jest jezioro Kupowo.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzją z 30 stycznia 1997 r. stwierdził nieważność powyższej decyzji wojewody suwalskiego a następnie po ponownym rozpatrzeniu utrzymał 30 grudnia 1997 r. swą decyzję w mocy. Zdaniem Ministra z treści art. 1 i 4 prawa wodnego wynika wyłączenie w sposób generalny możliwości komunalizacji gruntów, na których znajdują się wody płynące. Ponadto Minister uznał, że nieruchomość będąca przedmiotem postępowania, ze względu na swój charakter rolny, podlega przekazaniu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Wójt Gminy Rutka Tartak zaskarżył decyzję Ministra do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z 13 października 1998 r. skargę oddalił. W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, iż niepodzielna własność państwa do gruntów pokrytych wodami płynącymi wynika z obowiązującej ustawy z 24 października 1974 r. – Prawo wodne – i w tym kontekście zarówno zasada *lex posterior derogat legi priori* jak też zasada *rejmami wiary publicznej ksiąg wieczystych* nie mają zastosowania. Przepisy Prawa wodnego należy interpretować jako przepisy szczególne w stosunku do przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych zgodnie z zasadą *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*.

Ustosunkowując się do decyzji Ministra i wyroku NSA wnioskodawca podniósł, że ustawa z 24 października 1974 r. – Prawo wodne uchwalana była w innych niż obecne warunkach ustrojowych, w których ani samorządy ani własność komunalna nie istniały a własność państwowa cieszyła się szczególną ochroną.

Po zmianie ustroju, przepisami ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), przewidziano możliwość komunalizacji mienia państwowego bez jakichkolwiek ograniczeń przedmiotowych jak i odniesień do wyjątków wynikających z dotychczasowego ustawodawstwa. W świetle art. 165 Konstytucji RP ma to nasuwać jednoznaczny wniosek iż zasada *lex posterior derogat legi priori* ma w pełni zastosowanie a przepisy art. 1 i 4 prawa wodnego powinny utracić moc.

Ponadto wnioskodawca podkreśla, iż odebranie gminom prawa własności do jezior, wywołuje całkowity brak zaufania do istniejącego porządku prawnego jak i do wiarygodności władz samorządowych i rzeczywistej zmiany zasad ustrojowych państwa.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 31 maja 1999 r. przedstawił stanowisko, w myśl którego przepisy art. 1 i art. 4 ustawy z 24 października 1974 r. – Prawo wodne są zgodne z art. 21 i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP.

Prokurator Generalny kwestionuje przede wszystkim legitymację Rady Gminy Rutka Tartak do skutecznego złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, w oparciu o art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP. Stosownie bowiem do treści art. 32 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym organ stanowiący samorządu terytorialnego może wystąpić z wnioskiem do Trybunału wówczas, gdy kwestionowany akt normatywny „dotyczy spraw objętych ich zakresem działania”. Zdaniem Prokuratora złożony wniosek ma charakter ogólnego postulatu, aby ustawodawca rozważył możliwość komunalizacji także wód, w określonym zakresie, nie zaś roszczenia w ramach statusu prawnego gmin, o stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Właściwszym środkiem z którego gmina powinna była skorzystać, jest w myśl art. 46 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym skarga konstytucyjna.

Prokurator uważa także, iż wskazane we wniosku wzorce konstytucyjnej kontroli są nieadekwatne do przedmiotu sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Suwalskiego o przekazaniu wnioskodawcy działki z jeziorem Kupowo, ponieważ gmina nabyła wymienioną nieruchomość na podstawie wadliwej decyzji. Twierdzenie, w tych

warunkach o naruszeniu zaskarżonymi przepisami konstytucyjnej zasady ochrony własności, a tym bardziej zasad wynikających z art. 64 ust. 2 i art. 165 ust. 1 Konstytucji RP jest nieuprawnione. Zgodnie z tym ostatnim przepisem gminy posiadają osobowość prawną i realizują zadania własne przy pomocy przydzielonego im majątku. Brak jest bezpośredniego związku między tym przepisem a sprawą unieważnienia decyzji o przekazaniu jeziora Gminie Rutka Tartak. W świetle art. 1 i art. 4 prawa wodnego roszczenia majątkowe Rady Gminy Rutka Tartak wychodzą poza przedmiot ustawy z dnia 10 maja 1990 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.), która konkretyzuje przepis art. 165 ust. 1 Konstytucji RP.

Prokurator Generalny stwierdza, że przepisy art. 1 i art. 4 prawa wodnego w żadnym stopniu nie godzą we własność gminy i w ukształtowane prawa samorządu terytorialnego. Rzeczą ustawodawcy jest ustalenie, jakie składniki majątku Skarbu Państwa przekazuje gminom na samodzielny realizację ich zadań. Skoro zatem nowelizując po roku 1989 prawo wodne ustawodawca nie uznał za celowe dokonanie zmiany zaskarżonych przepisów a żaden akt generalny nie deroguje ustawodawstwa sprzed zmiany ustroju, to należy przyjąć, że zarzut gminy jest prawnie nieuzasadniony.

3. Minister Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w piśmie z 10 września 1999 r. stwierdził, że zgodnie z obowiązującym stanem prawnym wszystkie wody płynące, a więc woda w jeziorze Kupowo, stanowią własność państwa i administrowane są przez jednostki organizacyjne do tego celu powołane, tj. okręgowe dyrekcje gospodarki wodnej oraz wojewódzkie zarządy melioracji urządzeń wodnych. Własność Państwa stanowią także, w granicach określonych liniami brzegów, grunty pokryte wodami płynącymi. Ani ustawa – prawo wodne, ani wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze nie przewidują komunalizacji wód płynących stanowiących własność państwa. Wyłączona została zatem, zdaniem Ministra, możliwość przeprowadzenia komunalizacji tych wód.

Ponadto Minister zauważa, iż jako przedmiot niematerialny niesamoistny woda nie jest rzeczą, a więc nie można stosować do niej przepisów prawa rzeczowego i ustanawiać na niej praw, co ostatnio ma bardzo często miejsce, zwłaszcza w przypadku jezior przepływowych przejętych bez podstawy prawnej przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa lub rozdysponowanych przez ówczesnych wojewodów. Minister stwierdza też, nie uzasadniając tego, iż na przejęcie przez Agencję jezior przepływowych nie zezwala

także ustawa z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

4. Minister Skarbu Państwa w piśmie z 11 października 1999 r. zajął stanowisko, iż przepisy art. 1 i art. 4 ustawy z 24 października 1974 r. – Prawo wodne są zgodne z art. 21 i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem Ministra ograniczenie własności zawarte w art. 64 ust. 3 konstytucji znajduje swoje rozwinięcie m.in. w art. 1 i 4 prawa wodnego, a wyłączenie wód płynących z obrotu nie narusza istoty prawa własności i uzasadnione jest interesem publicznym ponadlokalnym.

Minister podkreśla również, że wody płynące nie mogą być przedmiotem własności w rozumieniu prawa cywilnego (art. 140 kc), bowiem z uwagi na brak samoistności nie stanowią rzeczy (art. 45 kc). Prawo do wody (własność wody) jest odrębną od własności (w rozumieniu kc) instytucją prawną, dla której konstrukcji istotne znaczenie mają przepisy art. 1 i 4 prawa wodnego.

Prawo wodne, zdaniem Ministra, w sposób wyczerpujący wymienia prawa, które mogą przysługiwać podmiotom innym niż państwo w stosunku do wody; jest w tym zakresie ustawa szczególną, a określone w niej prawa nie mogą być ujmowane w kategoriach cywilistycznych.

Ponadto w piśmie podniesiono, iż we wniosku Rady Gminy Rutka Tartak brak jest uzasadnienia wskazującego na to, że kwestionowany przepis ustawy dotyczy sprawy objętej zakresem działania gminy, a zatem rada nie miała uprawnienia do wniesienia wniosku.

## II

Na rozprawie 21 marca 2000 roku przedstawiciele wnioskodawcy, Prokuratora Generalnego, Skarbu Państwa i Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa podtrzymali swoje stanowiska przedstawione na piśmie i zawartą w nich argumentację prawną oraz udzielili wyjaśnień w kwestiach szczegółowych.

Z powodu braku pisemnego stanowiska Sejmu RP w tej sprawie, przedstawiciel Sejmu przedstawił ustnie na rozprawie główne argumenty i motywy przemawiające za uznaniem kwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów ustawy z 24 października 1974 r. – Prawo wodne, za zgodne z Konstytucją RP. Przytoczone przez przedstawiciela

Sejmu argumenty w sprawie wód płynących będących własnością Skarbu Państwa, dotyczyły udowodnienia tezy, że przyjęty model prawnego uznania Skarbu Państwa za właściciela wód płynących nie był nigdy kwestionowany od czasu wprowadzenia tego rozwiązania w Polsce. Przedstawiciel Sejmu podkreślił, że mimo licznych nowelizacji ustawy – Prawo wodne, nigdy nie obejmowały one zmian w regulacjach własnościowych wód płynących, a w szczególności poddania tych wód procesom komunalizacyjnym. Zwłaszcza po 1989 roku, w dobie wprowadzanych reform i przemian ustrojowych, kolejne zmiany przepisów prawa wodnego nie dotyczyły stosunków własnościowych. Ponadto w nowym projekcie prawa wodnego będącego przedmiotem prac komisji sejmowych utrzymuje się dotychczasowe rozwiązania.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. U podstaw założeń wniosku nie leży dążenie do rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego zgodności z konstytucją wskazanych we wniosku przepisów prawa wodnego. W istocie wnioskodawcy chodzi o rozstrzygnięcie o konkretnym fakcie, a mianowicie o prawidłowości zakwalifikowania charakteru wód jeziora Kupowo w rozumieniu art. 6 prawa wodnego i wynikających z tego konsekwencjach prawnych. Wnioskodawca chce uzyskać odpowiedź na pytanie, czy wody jeziora Kupowo należy zaliczyć do wód powierzchniowych płynących (art. 6 ust. 2 i 3 pkt 1 w związku z art. 6 ust. 4), które – jak twierdzi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Naczelny Sąd Administracyjny – na podstawie art. 4 prawa wodnego stanowią własność państwa, czy też należy je zaliczyć do wód powierzchniowych stojących (art. 6 ust. 2 i 3 pkt 2), które stosownie do dyspozycji art. 2 prawa wodnego stanowią własność właścicieli gruntów, na których te wody się znajdują. Wnioskodawca domaga się więc rozstrzygnięcia dotyczącego oceny prawidłowości procesu stosowania prawa, a to jak wiadomo nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, powołanego do orzekania w sprawach dotyczących zgodności przepisów prawa z konstytucją.

Wniosek zmierza zatem do tego, aby Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął w charakterze pozytywnego prawodawcy, że ustawa komunalizacyjna (tj. ustawa z 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym...) objęła także

własność jezior położonych na Suwalszczyźnie, a szczególnie jeziora Kupowo. Wynika z tego – na co słusznie zwrócił uwagę Prokurator Generalny – że zarzuty wnioskodawcy są całkowicie nieadekwatne do rozstrzygnięcia przedłożonego zagadnienia konstytucyjnego, gdyż w istocie są one skierowane nie przeciwko przepisom prawa wodnego, ale przepisom ustawy komunalizacyjnej, które *expressis verbis* nie rozstrzygają problemu dopuszczalności komunalizacji wód państwowych.

2. Przed przystąpieniem do szczegółowych rozważań na temat ewentualnych ograniczeń w przekształcaniu mienia ogólnonarodowego (państwowego) w mienie komunalne, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepisy Konstytucji RP z 1997 r. nie dokonują podmiotowej stratyfikacji własności, jak też nie przewidują szczególnej ochrony własności państwowej.

Własności państwowej nie tylko nie wymienia się jako odrębnego, uprzywilejowanego typu własności, ale zgodnie z art. 20 konstytucji podstawą ustroju gospodarczego RP stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na własności prywatnej. Przez własność prywatną w rozumieniu tego przepisu rozumieć należy wszelką własność należącą do podmiotów autonomicznych w stosunku do państwa i sektora jego własności gospodarczej. Sformułowanie to wskazuje podstawową opcję, na której oparty ma być system stosunków własnościowych w Rzeczypospolitej i wyklucza powrót do systemu opartego na dominacji własności państwa i podmiotów (przedsiębiorstw) o państwowym charakterze" (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 82). Jednocześnie należy podkreślić, że z art. 20 konstytucji nie wynika, by z kolei własność komunalna, z którą wnioskodawca wiąże naruszenie swoich interesów, podlegała szczególnej ochronie konstytucyjnej.

W konkluzji Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że na gruncie Konstytucji RP istnieje jednolite rozumienie pojęcia „własność” używanego w art. 20, 21 ust. 1, art. 64 i 165 ust. 1 (które wnioskodawca wskazuje – z wyjątkiem art. 20 – jako wzorce konstytucyjne), jak też zasada równej ochrony własności bez względu na jej podmiot (por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1998, Wydawnictwo CH. Beck, s. 195). Trybunał Konstytucyjny podziela panujący w doktrynie pogląd, że konstytucyjne rozumienie własności wykracza poza ujęcie cywilnoprawne.

Minister Skarbu Państwa podnosi, że art. 64 ust. 3 konstytucji wprowadza możliwość ograniczenia własności także w zakresie nabywania mienia państwowego przez

gminy. Należy w związku z tym podkreślić, że przepis ten dotyczy ochrony przed naruszeniami prawa własności już przysługującego określonej podmiotowi, a nie ograniczenie możliwości stania się właścicielem. Za taką wykładnią przemawia m.in. zawarty w omawianym przepisie bezwzględny zakaz naruszania istoty prawa własności, tj. wprowadzania takiej regulacji prawnej, która nie znosząc prawa własności w praktyce uniemożliwia korzystanie z niego (B. Banaszak, op.cit., s. 382).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje swoją dotychczasową linię orzeczniczą, iż ograniczenie prawa własności może nastąpić tylko przy zachowaniu wymogów wyraźnie określonych w art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 konstytucji (por. orzeczenia w sprawach P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2 i K. 13/98, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 74).

3. Następnie Trybunał rozważył, czy w świetle obowiązujących przepisów regulujących nabycie mienia komunalnego, istnieje mienie państwowe, którego nie można przekazać gminom.

Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z art. 43 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r. Dz.U. Nr 13, poz. 74 ze zm.). „Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin, ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw”. Według przyjętego w doktrynie poglądu, własność, o której mowa w tym przepisie, jest pojęciem prawnym ukształtowanym jako podstawowa i równocześnie relatywnie najpełniejsza forma władania przedmiotami materialnymi (rzeczami), co nie przeszkadza odnoszeniu tego pojęcia do przedmiotów niematerialnych, albo do zbioru przedmiotów materialnych i niematerialnych. W skład takiego zbioru wchodzi nie tylko prawo własności rzeczy w znaczeniu określonym w art. 140 kc (A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1997, s. 241-242).

Własność komunalna powstała w drodze tzw. komunalizacji, polegającej na przejściu określonych składników mienia ogólnonarodowego (państwowego) przez właściwe gminy. Prawne podstawy komunalizacyjnych przekształceń własnościowych zostały zawarte w ustawie dnia 10 maja 1990 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Zgodnie z art. 5 tej ustawy można wyróżnić dwa tryby komunalizacji: z mocy prawa (art. 5 ust. 1 i 2) oraz z mocy przekazania (art. 5 ust. 3 i 4).



Jeżeli chodzi o tryb przekazania mienia, to zgodnie z art. 5 ust. 3 „jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) służące użyteczności publicznej, należące w dniu wejścia w życie ustawy do:

1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego,

2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt. 1 pełnią funkcje organu założycielskiego,

3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanym organom określonym w pkt. 1,

– przekazuje się jako mienie komunalne gminom i związkom gmin, jeżeli jest ono niezbędne do wykonywania ich zadań”.

Natomiast w art. 5 ust. 4 przewidziano, iż „gminie, na jej wniosek, może być także przekazane mienie ogólnonarodowe (państwowe) inne niż wymienione w ust. 1-3, jeżeli jest ono związane z realizacją jej zadań”. Przekazanie nie ma w tym przypadku charakteru obligatoryjnego i wojewoda może odmówić przekazania.

Jeżeli chodzi o ograniczenia przedmiotowe zastosowania art. 5, to określono je w art. 11 i 12 ustawy, poprzez wskazanie mienia nie przekazywanego (art. 11) oraz mienia nie podlegającego uwłaszczeniu (art. 12).

Otóż zgodnie z art. 11 „1. Składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa w art. 5 ust. 1-3 nie stają się mieniem komunalnym, jeżeli:

1) służą wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej,

2) należą do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim, z zastrzeżeniem przepisu art. 14,

3) należą do państwowego Funduszu Ziemi, z zastrzeżeniem art. 15.

2. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi wykaz przedsiębiorstw i jednostek, o których mowa w ust. 1 pkt 2.”

Stosownie zaś do art. 12 „Nie podlega uwłaszczeniu mienie ogólnonarodowe (państwowe), jeżeli korzystają z niego:

1) przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych oraz instytucje międzynarodowe korzystające z immunitetów dyplomatycznych lub

konsularnych w takim zakresie, jaki wynika z ustaw, umów międzynarodowych albo powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych,

2) Kościół Katolicki, inne kościoły oraz związki wyznaniowe."

Reasumując analizę postanowień tej ustawy należy stwierdzić, że ustawa nie zawiera innych ograniczeń przedmiotowych w zakresie przekazywania gminom mienia ogólnonarodowego (państwowego). W szczególności ustawa nie zawiera żadnych postanowień odnoszących się wprost do komunalizacji powierzchniowych wód płynących, jak też nie wyłącza takich wód z tego procesu. Innymi słowy ustawodawca w toku procesu komunalizacji nie zdecydował odmiennie od dotychczasowej regulacji prawa wodnego tą częścią majątku państwowego, który stanowiły powierzchniowe wody płynące. Wobec tego nieuzasadnione jest twierdzenie o wywłaszczeniu gminy z jej własności, skoro gmina nie nabyła nigdy skutecznie tej własności.

W literaturze przedmiotu podnosi się, iż „w zasadzie przedmiotowy zakres mienia komunalnego nie podlega żadnemu ustawowemu ograniczeniu, obejmując własność i inne prawa majątkowe niezależnie od natury i przeznaczenia przedmiotów, do których te prawa się odnoszą (...) należy podkreślić, że właśnie wszelkie mienie państwowe, a więc nie należące dotychczas do terenowych (podstawowych i wojewódzkich) podmiotów władzy i gospodarki, może stać się mieniem gminy, jeżeli jest ono związane z realizacją jej zadań" (W. Pańko, Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny Nr 1-2/1991, s. 18).

Ustrojowe przekształcenia stosunków własnościowych doprowadziły do przywrócenia kategorii własności Skarbu Państwa i własności innych państwowych osób prawnych oraz kategorii własności komunalnej przysługującej jednostkom samorządu terytorialnego i komunalnym osobom prawnym. W ramach każdej z tych kategorii występują odrębne podmioty prawa własności, wyposażone w przymiot osobowości prawnej. Z dniem 1 stycznia 1999 roku, jako z dniem wejścia w życie ustaw z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.) i samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.) wprowadzono nowe kategorie mienia, a mianowicie „mienie powiatu” (art. 46 ust. 1) i „mienie województwa” (art. 47 ust. 1), w skład których wchodzi własność i inne prawa majątkowe nabyte przez te jednostki lub inne powiatowe i wojewódzkie osoby prawne. Nie ulega wątpliwości, że żadna z wymienionych kategorii mienia nie obejmuje własności Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych. Używane zamiennie pojęcia „własność państwowa” lub „własność państwa”

obejmuje własność Skarbu Państwa i własność państwowych osób prawnych. Treść analizowanych przepisów dotyczących prawa własności jednostek samorządu terytorialnego nie upoważnia do przyjęcia tezy, iż własność komunalna wchodzi w skład tak rozumianej kategorii „własności państwowej”. W nowej sytuacji ustrojowej własność państwowa jest kategorią odrębną od własności komunalnej. Odnosząc się konkretnie do rozróżnienia tych kategorii własności na gruncie prawa wodnego stwierdza się, że w jego przepisach występuje zarówno termin „własność Państwa”, jak i termin „mienie komunalne”. Prawo wodne oprócz pojęcia „własność Państwa” (np. art. 1, 4, 10, 14, 47) używa pojęcia „mienie komunalne”, jako „urządzenia kanalizacyjne stanowiące mienie komunalne” (art. 102 ust. 2 w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 25 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne; Dz.U. Nr 47, poz. 299). Podkreślić również należy, że wyżej wymienionego rozróżnienia kategorii własności ustawa nie odnosi do własności wód, a jedynie do własności urządzeń kanalizacyjnych, co niewątpliwie ma znaczenie dla interpretacji pojęcia „własności Państwa” w rozumieniu prawa wodnego (por. także wyrok z 19 kwietnia 1999 r., sygn. U. 3/98, OTK ZU Nr 4/99, poz. 70, s. 326-327).

Odnosząc się już konkretnie do problemu własności wód należy podkreślić (na co słusznie wskazał na rozprawie przedstawiciel Sejmu), że także obecny ustawodawca nie przewidział wyraźnie komunalizacji wód płynących przy okazji licznych nowelizacji prawa wodnego, jak też ustaw wprowadzających nowy podział terytorialny kraju. Dowodzą tego wyraźnie postanowienia powołanych wyżej ustaw o samorządzie województwa i samorządzie powiatowym oraz przepis art. 70 ustawy z dnia 13 października 1998 roku – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872), które wyraźnie wyłączają spod przekazania jednostkom samorządu wojewódzkiego, między innymi „będące w trwałym zarządzie”: 1) śródlądowe wody powierzchniowe płynące i 2) grunty pokryte państwowymi wodami płynącymi.

Zwraca uwagę fakt, że obecny ustawodawca pomimo wielokrotnych nowelizacji prawa wodnego utrzymuje konsekwentnie terminologię „własność państwa”, gdy tymczasem w innym nowym i nowelizowanym ustawodawstwie regulującym prawa do zasobów naturalnych używa terminologii „własność Skarbu Państwa”, co znajduje oczywiste oparcie w postanowieniach art. 218 konstytucji (por. ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach; Dz.U. Nr 101, poz. 444, ze zm.; ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo

geologiczne i górnicze; Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.; ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie; Dz.U. Nr 147, poz. 713 ze zm.).

4. Zagadnienie własności śródlądowych wód płynących jest ciągle aktualne już od czasów starożytności. Klasyczne prawo rzymskie wprowadziło w stosunku do wszystkich wód płynących bez względu na ich wielkość zasadę *flumina omnia sunt publica*, wykluczającą całkowicie własność prywatną takich wód. Ta kardynalna zasada prawa rzymskiego legła u podstaw nowożytnego europejskiego ustawodawstwa wodnego, jak też ustawodawstwa polskiego (por. Prawo wodne z komentarzem, pod red. J. Rotki, Wrocław 1999, s. 12). O szczegółowych regulacjach własnościowych polskiego ustawodawstwa wodnego będzie jeszcze szerzej mowa. Znaczenie tej zasady dla przyszłych regulacji podkreślają także zwolennicy nowelizacji obowiązującej ustawy – Prawo wodne (por. R. Paczuski, Potrzeby i problemy reformy polskiego prawa wodnego, Księga Pamiątkowa ku czci profesora Leopolda Steckiego, Toruń 1997).

Jest oczywiste, że woda należy do podstawowych zasobów naturalnych ziemi, która (obok innych dóbr natury) powinna służyć człowiekowi. Skoro Konstytucja RP nie zawiera wyraźnych postanowień co do własności tych zasobów, niezbędna jest szczególna ustawowa regulacja określająca zarówno kwestię własności tych dóbr (w tym własności wód), jak też zasady gospodarczego ich wykorzystania.

W doktrynie przyjmuje się, że obok pojęcia własności określonego w art. 140 kc należy wyróżnić własność w innym znaczeniu, a w szczególności własność w znaczeniu występującym w prawie wodnym. Prawo do wody, określone w prawie wodnym jako „własność” jest wprawdzie także prawem bezwzględnym, ale stanowi odrębną od własności w rozumieniu art. 140 kc kategorię prawną. Odrębność ta wynika stąd, że woda znajdująca się w stanie naturalnym na powierzchni lub pod powierzchnią ziemi nie stanowi – ze względu na brak samoistności – rzeczy w rozumieniu art. 45 kc. O tym, czy w konkretnym wypadku jest to własność w znaczeniu prawa cywilnego, czy w znaczeniu prawa wodnego rozstrzygają przepisy prawa wodnego łącznie z normą art. 143 kc (J. Ignatowicz, Prawo rzeczowe, Warszawa 1997, s. 79; por. Prawo wodne z komentarzem, ibidem, s. 18-19).

Z przytoczonej zasady oraz przewidzianych wyjątków wynika, że inna jest sytuacja prawna wód stojących, inna zaś wód płynących. Wody stojące to takie, które znajdują się w jeziorach i innych naturalnych zbiornikach zamkniętych (z których nie

wypływają lub do których nie wpływają tzw. ciekami tj. wody płynące). Wody stojące stanowią część składową gruntów i jako takie są przedmiotem własności – w rozumieniu prawa cywilnego – właścicieli gruntów. Wody płynące zaś to wody w rzekach oraz jeziorach i zbiornikach otwartych, z których wychodzą lub do których wpływają ciekami. Wody te są – w zasadzie – własnością państwa i jest to własność w rozumieniu prawa wodnego (J. Ignatowicz, *ibidem*, s. 80; por. St. Rudnicki, *O własności wód*, *Nowe Prawo* 1982, nr 7-8, s. 79-82 i 85-88).

5. Obecnie obowiązujący status prawny wód uregulowano ustawą – Prawo wodne z dnia 24 października 1974 r. (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.). W art. 1 tej ustawy stanowi się, iż: „Wody stanowią własność Państwa, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej” zaś zgodnie z art. 4 „Grunty pokryte państwowymi wodami płynącymi stanowią własność Państwa w granicach określonych liniami brzegów”. Zgodnie z art. 6 ust. 4 tej samej ustawy „Przepisy o wodach płynących stosuje się do jezior i innych zbiorników, z których ciekami wypływają lub do których uchodzą”.

Ustawa – Prawo wodne była wielokrotnie nowelizowana i obowiązuje w dalszym ciągu, ale jej przepisy odnoszące się do stosunków własnościowych należy odczytywać w świetle przepisów Konstytucji z 1997 r. i z uwzględnieniem nowych regulacji ustawowych dotyczących przekształceń własnościowych w obrębie mienia państwowego. Upoważnienie do tego rodzaju wykładni znajdujemy nie tyle jak sugeruje wnioskodawca w dyrektywie *lex posterior derogat legi priori* co w zawartym w art. 1 zastrzeżeniu „...jeżeli ustawa nie stanowi inaczej”. Nie użyto sformułowania „jeżeli niniejsza ustawa nie stanowi inaczej”, a zatem ustawodawca dopuszcza odstępstwa od zasady państwowej własności wód, pod warunkiem, że przewidziane są aktami rangi co najmniej ustawowej. Taka interpretację potwierdza również użycie w art. 4 wyrażenia „państwowe wody płynące”. Gdyby ustawodawca nie przewidywał istnienia innych niż państwowe wód płynących, przymiotnik „państwowe” byłby zbędny.

Treść art. 4 prawa wodnego nie wyklucza więc takiej sytuacji, że osoba nie będąca ani Skarbem Państwa, ani inną państwową osobą prawną, będzie właścicielem wód. Innymi słowy art. 4 nie pozbawia zarówno niepaństwowych osób prawnych, jak też osób fizycznych możliwości bycia właścicielem wód, wszakże pod warunkiem ustanowienia takiego prawa w drodze odpowiedniej regulacji ustawowej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego istotną funkcją art. 4 prawa wodnego jest domniemanie, że wszelkie wody (poza wodami określonymi w art. 2, tj. powierzchniowymi wodami stojącymi oraz wodami w studniach i rowach) są przedmiotem własności państwa. Obowiązkiwanie tego domniemania ma przecież istotne znaczenie praktyczne.

Przypomnijmy, iż stosunki własnościowe w dziedzinie gospodarki wodnej podlegały w Polsce różnym reżimom prawnym. Według ustawy wodnej z 19 września 1922 r. (tekst jednolity z 1928 r. Dz.U. Nr 62, poz. 574 ze zm.) wody były dzielone na publiczne i prywatne. Art. 2 tej ustawy ustanawiał domniemanie własności publicznej wód. Zgodnie z jego treścią wszystkie wody były własnością publiczną, chyba że z mocy tej ustawy lub na podstawie innych tytułów prawnych wody stanowiły własność prywatną. Nieruchomości będące jeziorami zarówno w wodach stojących, jak i przepływowych, mogły stanowić własność wszystkich podmiotów: państwa, samorządu, innych osób prawnych, fizycznych i grup społecznych o szczególnym statusie, tj. osób uprawnionych do wspólnot gruntowych i mienia gromadzkiego. Po roku 1945 jeziora, które według prawa wodnego z 1922 r. stanowiły własność prywatną, samorządową i gromadzką, przechodziły, wraz z gruntami je otaczającymi, kolejno na własność państwa (J. Szachułowicz, *Przemiany w stosunkach własności jezior*, Państwo i Prawo z 1993 r., nr 8, s. 84, zob. także T. Dybowski, S. Grzybowski, Z. Nowakowski, *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957, s. 76-77).

Zasadę państwowej własności wód ustalono w ustawie z 30 maja 1962 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 34, poz. 158 ze zm.) i potwierdzono w obowiązującej ustawie z 1974 r. Jednocześnie jednak, zgodnie z art. 131 tej ostatniej, osobom, które były właścicielami wód płynących przejętych z dniem 12 grudnia 1962 r. na własność państwa i korzystały z nich dla celów rybackich właściwy organ może przyznać prawo dożywotniego, nieodpłatnego korzystania z tych wód do celów rybackich. Byli właściciele, którzy ze względów zdrowotnych nie mogli skorzystać z tego uprawnienia, jak również ci, których jeziora zostały zagospodarowane przez jednostki uspołecznione w okresie od chwili nacjonalizacji do wejścia w życie prawa wodnego z 1974 r., nabyli prawo do odszkodowania (Szachułowicz, *op.cit.*, s. 84, zob. także wyrok SN z 11 października 1977 r., sygn. II CR 336/77).

W świetle powyższego nie da się utrzymać teza, iż istnieją specyficzne cechy wód płynących, które wyłączałyby istnienie innego podmiotu ich własności niż państwo. W

szczególności nie ma uzasadnienia traktowanie uchwalonej w 1974 r. pod rządami Konstytucji PRL z 1952 r. ustawy – Prawo wodne, jako *lex specialis* w stosunku do przyjętych już w nowych warunkach ustrojowych, ustaw – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych oraz samorządzie województwa i samorządzie powiatowym. Te ostatnie ustawy nadają realną treść przepisowi w art. 165 ust. 1 konstytucji, zgodnie z którym „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Ta koncepcja ustrojowa odpowiada uregulowaniom zawartym w ustawie o samorządzie gminnym (a zwłaszcza treść przytoczonego wyżej art. 43 tej ustawy) oraz w ustawie o samorządzie powiatowym (zwłaszcza treść art. 47 ust. 1 pkt 1) i w ustawie o samorządzie województwa (zwłaszcza treść art. 48). Podkreślić należy, że nabycie mienia komunalnego następowało, zgodnie z art. 44 powoływanej już ustawy o samorządzie gminnym między innymi. „na podstawie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym”.

Należy zatem uznać, iż przepisy art. 1 i 4 ustawy – Prawo wodne nie wykluczają ustanowienia drogą ustawową innych niż Państwo podmiotów własności wód, w tym wód płynących, oraz gruntów pokrytych wodami płynącymi, a w konsekwencji nie są niezgodne z art. 21 i art. 64 ust. 2 w zw. z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Nie oznacza to, by z konstytucji wynikał nakaz likwidacji państwowej własności wód lub innych dóbr, drogą komunalizacji czy też w inny sposób. Decyzja o tym, czy zezwolić i w jakim zakresie na przekazanie własności państwowej oraz na czyją rzecz, należy do ustawodawcy.

6. W tym stanie rzeczy nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie o prawidłowości procedur oraz istnieniu bądź braku przesłanek niezbędnych do przekazania Gminie Rutka Tartak mienia państwowego. Nie należy także do Trybunału ocena czy przekazanie gminie jeziora Kupowo spełniało warunek by przekazywane mienie było związane z realizacją zadań gminy.

Takie podkreślenie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego jest nieodzowne w kontekście ostatniego zarzutu wnioskodawcy, iż odebranie nadanego gminie prawa własności jeziora stanowi naruszenie „zasady zaufania obywateli do organów Państwa i stanowionego prawa”. Wnioskodawca nie wskazał z jakim wzorcem konstytucyjnym i z jakim przepisem konstytucji należy łączyć wskazaną przez niego zasadę. W utrwalonej już linii orzecniczej Trybunał Konstytucyjny zasadę ochrony zaufania dekodował z

konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (poprzednio z art. 1 przepisów konstytucyjnych a obecnie z art. 2 Konstytucji RP). Zasada ta w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczyła stanowienia prawa, a nie stosowania prawa.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla jednakże, że zarzut ten jest całkowicie nieadekwatny do przedmiotu kontroli, gdyż odnosi się wyraźnie do procesu stosowania prawa (stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnych), a nie jego stanowienia. Wnioskodawca nie wskazuje bowiem zasadnie żadnego aktu ustawodawczego, na podstawie którego nabył skutecznie własność jeziora, jak też takiego aktu normatywnego, który pozbawiałby gminę tej własności.

Skoro wnioskodawca nie wykazał naruszenia żadnego z wskazanych wzorców konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.