



**Leszek Bielecki**

**Koncepcja rzeczy publicznej  
w prawie polskim**

**Zagadnienia administracyjnoprawne**



Kielce 2013



**Autor**

Leszek Bielecki

**Tytuł**

Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjno-prawne.

**Recenzent**

Prof. dr hab. Paweł Chmielnicki

**Redaktor techniczny**

Tomasz Bochenek

**Korekta**

Kazimiera Pryt

© Copyright by Leszek Bielecki

ISBN: 978-83-64038-10-5

**Wydawca**

Leszek Bielecki  
Drukarnia COMPUS, [www.compus.net.pl](http://www.compus.net.pl)

**Projekt okładki**

Tomasz Bochenek

**Przygotowanie do druku**

Tomasz Bochenek

**Druk**

Drukarnia COMPUS, [www.compus.net.pl](http://www.compus.net.pl)



# Spis treści

<b>Wykaz skrótów</b>	<b>5</b>
<b>Wstęp</b>	<b>7</b>
<b>Rozdział I</b>	
<b>Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu historycznym</b>	<b>15</b>
1. Uwagi wprowadzające	15
2. Niemiecka koncepcja rzeczy publicznej	29
3. Francuska koncepcja rzeczy publicznej	38
4. Austriacka koncepcja rzeczy publicznej	42
5. Polska koncepcja rzeczy publicznej	43
<b>Rozdział II</b>	
<b>Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu jej podstawowych determinantów</b>	<b>55</b>
1. Uwagi wprowadzające	55
2. Własność publiczna	59
3. Cel publiczny	71
4. Interes publiczny	85
5. Publiczne prawo podmiotowe	100
<b>Rozdział III</b>	
<b>Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu infrastrukturalnym</b>	<b>109</b>
1. Uwagi wprowadzające	109
2. Majątek trwały infrastrukturalny	110
2.1. Majątek gruntowy	111
2.2. Majątek budynkowy	114
2.3. Maszyny, urządzenia, środki transportu i pozostały majątek trwały	133
3. Majątek nietrwały infrastrukturalny	134
3.1. Majątek administracyjny niematerialny i prawny. Wyposażenie i materiały	135
<b>Rozdział IV</b>	
<b>Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu fiskalnym</b>	<b>141</b>
1. Uwagi wprowadzające	141
2. Pieniądze i papiery wartościowe jako majątek finansowy	143
3. Przedsiębiorstwa państwowe jako majątek państwowy	163
4. Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa jako majątek państwowy	181
5. Majątek komunalny	183



## **Rozdział V**

<b>Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu użytkowym</b>	<b>191</b>
1. Uwagi wprowadzające	191
2. Korzystanie z rzeczy powszechnego użytku	194
2.1. Korzystanie z dróg	195
2.2. Korzystanie z wód	206
2.3. Korzystanie z lasów	210
3. Korzystanie z zakładów publicznych	212
3.1. Korzystanie z placówek oświatowych	214
3.2. Korzystanie ze szkół wyższych	217
3.3. Korzystanie z zakładów opieki zdrowotnej	219
3.4. Korzystanie z bibliotek	226
3.5. Korzystanie z muzeów	227

## **Rozdział VI**

<b>Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu gospodarowania rzeczą</b>	<b>231</b>
1. Uwagi wprowadzające	231
2. Gospodarowanie rzeczą publiczną w ujęciu rozporządzającym	232
2.1. Nabycie rzeczy publicznej	235
2.2. Sprzedaż rzeczy publicznej	241
2.3. Oddanie rzeczy publicznej w użytkowanie wieczyste	248
2.4. Oddanie rzeczy publicznej w trwałe zarząd	258
2.5. Przekazywanie rzeczy publicznej na cele szczególne	265
3. Gospodarowanie rzeczą publiczną w ujęciu nierozporządzającym	268
3.1. Gospodarowanie drogami	270
3.2. Gospodarowanie wodami	272
3.3. Gospodarowanie lasami	275

## **Rozdział VII**

<b>Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu współczesnych wybranych obcych porządków prawnych</b>	<b>279</b>
1. Uwagi wprowadzające	279
2. Niemiecka koncepcja rzeczy publicznej	279
3. Francuska koncepcja rzeczy publicznej	285
4. Austriacka koncepcja rzeczy publicznej	287
<b>Zakończenie</b>	<b>289</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>305</b>
<b>Źródła prawa</b>	<b>325</b>
<b>Orzecznictwo</b>	<b>335</b>

# Wykaz skrótów

**art.** – artykuł

**AUWr** – Acta Universitatis Wratislaviensi

**CBOSA** – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

**Cz. PKiNP** – Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych

**Dz.U.** – Dziennik Ustaw

**Dz.Urz.** – Dziennik Urzędowy

**ECTS** – Europejski System Transferu Punktów

**EFTA** – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu

**G.A.P.** – Gospodarka i Administracja Publiczna

**GKO** – Główna Komisja Orzekająca

**Ibidem** – tamże

**ISPA** – Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej

**k.p.a.** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.)

**KRUS** – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

**Legalis** – Elektroniczny System Informacji Prawnej

**LEX** – Elektroniczny System Informacji Prawnej

**MENiS** – Minister Edukacji Narodowej i Sportu

**Mon. Prawn.** – Monitor Prawniczy

**M.P.** – Monitor Polski

**nast.** – następne

**NFZ** – Narodowy Fundusz Zdrowia

**NIK** – Najwyższa Izba Kontroli

**Nr** – numer

**NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny

**ONSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

**ONZ** – Organizacja Narodów Zjednoczonych

**op. cit.** – *opus citatum* – dzieło cytowane

**OSNC** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna

**OSNCP** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna/Pracy

**OSNC-ZD** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna Zbiór Dodatkowy

**OSNIC** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna

**OSNP** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

**OSP** – Orzecznictwo Sądów Polskich

**OTK** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

**OTK-A** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego/Administracja



**PHARE** – Instrument Pomocy Przedakcesyjnej Unii Europejskiej  
**PiP** – Państwo i Prawo  
**PiZS** – Praca i Zabezpieczenie Społeczne  
**poz.** – pozycja  
**PPH** – Przegląd Prawa Handlowego  
**PPOŚ** – Przegląd Prawa Ochrony Środowiska  
**Pr. i Środ.** – Prawo i Środowisko  
**PRL** – Polska Rzeczpospolita Ludowa  
**PUG** – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego  
**PWN** – Państwowe Wydawnictwo Naukowe  
**przyp. aut.** – przypis autora  
**r.** – rok  
**red.** – redakcja  
**RFN** – Republika Federalna Niemiec  
**RP** – Rzeczpospolita Polska  
**RPEiS** – Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny  
**s.** – strona  
**SA** – Sąd Apelacyjny  
**Sa. Ter.** – Samorząd Terytorialny  
**SAPARD** – Specjalny Przedakcesyjny Program na rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich  
**s.d.g.** – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 220, poz. 1447 ze zm.)  
**SIP** – System Informacji Prawnej  
**SPZOZ** – Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej  
**SN** – Sąd Najwyższy  
**sygn. akt** – sygnatura akt  
**tekst jedn.** – tekst jednolity  
**TK** – Trybunał Konstytucyjny  
**t.** – tom  
**UE** – Unia Europejska  
**UMCS** – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej  
**WHO** – Światowa Organizacja Zdrowia  
**WPP** – Wydawnictwo Polskie Prawo  
**WSA** – wojewódzki sąd administracyjny  
**wyd.** – wydanie  
**ze zm.** – ze zmianami  
**zob.** – zobacz  
**ZUS** – Zakład Ubezpieczeń Społecznych



# Wstęp

Funkcjonowanie współczesnego państwa oparte jest na wielu instrumentach natury faktycznej oraz prawnej. Zgodnie z wymogami obowiązującej Konstytucji, niemal każde współczesne państwo, w tym europejskie, posiada określony system władz, które zapewniają jego sprawną organizację i funkcjonowanie. Każdy segment władzy publicznej, a więc w aspekcie ustawodawczym, sądowniczym oraz wykonawczym wykorzystuje określone składniki majątkowe, celem realizacji swoich konstytucyjnych zadań. Dzieje się tak w wiodących państwach kontynentalnego porządku prawnego, jak Niemcy, Francja i Austria, jak również Polska, a także państw o anglosaskiej kulturze prawnej.

Zadania wykonywane przez władzę publiczną znajdują swoje umotywowanie w ustawie zasadniczej oraz znajdują rozwinięcie w ustawodawstwie zwykłym. Biorąc pod uwagę wartości sankcjonowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz systematykę jej przepisów można dojść do przekonania, że powinien funkcjonować określony majątek publiczny, który pozwoli na sprawną realizację zadań publicznych, do których jest zobowiązane państwo. W tym zakresie, wykorzystując majątek, państwo, za pośrednictwem wskazanych władz, a zasadniczo poszczególnych jednostek organizacyjnych realizuje zamierzony cel publiczny, działając w interesie publicznym, jako podstawowych wyznaczników wykorzystania rzeczy publicznej.

Bez wykorzystywania określonego substratu majątkowego wykonywanie władzy w państwie byłoby niemożliwe. Substrat majątkowy obejmuje określonego rodzaju rzeczy. Rzecz, która jest wykorzystywana dla pełnienia władzy publicznej, może być określana rzeczą publiczną. Rzeczy publiczne wykorzystuje władza ustawodawcza, sądownicza oraz wykonawcza. Każda z tychże władz dzierży rzecz publiczną, zarządza rzeczą publiczną oraz gospodaruje rzeczą publiczną. Zasadniczo zatem, każda z władz nowoczesnego, demokratycznego państwa administruje rzeczą publiczną.

Dostępna w omawianym zakresie, a uwypuklona w pracy literatura rodzima i obca w różny sposób przedstawia istotę, znaczenie oraz funkcjonowanie rzeczy publicznej. Ogranicza się jednakże do przedstawienia jej istoty oraz podstawowych mechanizmów związanych z wykorzystaniem rzeczy publicznej. Zazwyczaj przedmiotowa literatura w sposób cząstkowy zajmuje się funkcjonowaniem i oddziaływaniem rzeczy publicznej w sferze działania państwa i jego władz, a zwłaszcza administracji. W omawianym zakresie brak jest pogłębionej analizy prawnej w oparciu o dostępny materiał badawczy natury normatywnej, doktryny oraz orzecznictwa – w ujęciu koncepcyjnym. Jak dotąd, ani w literaturze polskiej, ani w literaturze obcej nie pojawiła się refleksja łącząca oraz analizująca po-



szczególne aspekty funkcjonowania rzeczy publicznej w polskim systemie prawnym. W moim przekonaniu funkcjonuje określona koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Wniosek tego rodzaju jest uzasadniony. Podkreślenia bowiem wymaga, że prezentowana tematyka znajduje zastosowanie w zdecydowanie szerokim nurcie życia społecznego oraz funkcjonowania każdej z wymienionych władz państwowych oraz samorządowych. Rzecz publiczna jest niezbędna dla zaspokajania określonych potrzeb społecznych oraz realizowania zadań państwowych i samorządowych. Podkreślić bowiem należy, że rzecz publiczna dotyczy działalności władzy państwowej oraz lokalnej, czyli samorządowej, która również wykorzystuje określone rzeczy w celu realizacji zadań należących do władzy samorządowej, jako równoległej do władzy rządowej, czyli zaspokajającej potrzeby lokalne, regionalne oraz wojewódzkie właściwych społeczności. Wydaje się zatem, że oddziaływanie rzeczy publicznej w jak najbardziej szerokim spektrum działania władzy państwowej i samorządowej zasługuje na analizę zmierzającą do wykazania, że najbardziej miarodajną egzemplifikacją funkcjonowania rzeczy publicznej w prawie polskim jest jej analiza z punktu widzenia założeń koncepcyjnych. Koncepcja bowiem oznacza ogólne ujęcie, zaprojektowany plan działania, rozwiązania określonej problematyki. W moim przekonaniu nie można nie zauważyć, że rzecz publiczna, która jest jednym z najistotniejszych instrumentów funkcjonowania władz państwowych i samorządowych, a ponadto stanowi zbiór elementów niezbędnych z tego punktu widzenia dla prawidłowego wykonywania zadań publicznych – powinna doczekać się chociażby próby analizy koncepcyjnej. Analiza koncepcyjna jest uzasadniona chociażby dlatego, że zakres problematyki badawczej na to zasługuje jego złożoności oraz szerokiego zastosowania, jak również z punktu widzenia szerokiej materii prawnej poruszanych zagadnień. Dlatego też uważam, że przedstawienie omawianej tematyki w ujęciu koncepcyjnym jest trafne i uzasadnione przedmiotem podjętych badań. Badania w tym zakresie zostaną przedstawione poprzez analizę poszczególnych elementów realizowanej koncepcji, mających odzwierciedlenie w badaniach cząstkowych przeprowadzanych w każdej części pracy. Rezultat badań złoży się na całościową analizę funkcjonującej w przedmiotowym zakresie koncepcji rzeczy publicznej w prawie polskim.

Głównym zamierzeniem pracy jest prawnie racjonalne uzasadnienie poglądu, zgodnie z którym funkcjonowanie rzeczy publicznej w prawie polskim mieści się w granicach określonej koncepcji w tym zakresie, obejmującej podstawowe wyznaczniki, determinanty koncepcji, jej elementy składowe oraz sposoby dysponowania rzeczą. Podjęta problematyka dotyczy materii prawnej z dziedziny prawa administracyjnego oraz w niezbędnym zakresie z dziedziny prawa konstytucyjnego, finansów publicznych oraz z prawa cywilnego, a także historii prawa, jak również nauk o organizacji i zarządzaniu.





Zajmowanie się przedmiotową tematyką jest uzasadnione z punktu widzenia potrzeb kompleksowego, koncepcyjnego spojrzenia oraz usystematyzowania determinantów oraz elementów składających się na funkcjonowanie rzeczy publicznej w polskim porządku prawnym, biorąc pod uwagę jako wiodącą administracyjnoprawną metodę regulacji. Wydaje się, że nauka prawa administracyjnego zawiera najbardziej przydatne instrumentarium badawcze dla przedmiotowego typu rozważań, aczkolwiek, jak to zostanie wykazane, funkcjonują także w stopniu niezbędnym instrumentaria z innych dziedzin nauki prawa. Prezentowane ujęcie jest oparte na tradycyjnym, klasycznym rozumieniu zadań i funkcji spełnianych przez prawo administracyjne w odniesieniu do wymagań społecznych, państwa i jego administracji.

Niniejsza praca powinna pomóc w odpowiedzi na pytania o zakres charakteru prawnego rzeczy publicznej, jej podstawowe determinanty, bez których nie byłoby możliwe *odkodowanie* prawne jej funkcjonowania, rodzaje rzeczy publicznej oraz sposoby gospodarowania rzeczą publiczną. Oddziaływanie rzeczy publicznej na całokształt działań władzy państwowej jest niezaprzeczalne. Pozostaje ona narzędziem wykonywania tejże władzy, niezbędnym zapleczem, majątkowym infrastrukturalnym, finansowym oraz użytkowym, spełniając tym samym określone funkcje dla każdego z wymienionych rodzajów rzeczy.

Ostatecznym efektem dociekań ma być osiągnięcie założeń spójnej koncepcji rzeczy publicznej i przez to udowodnienie poglądu, że koncepcja taka istnieje w prawie polskim. Zostanie to dokonane w oparciu o zaprezentowanie poglądów cząstkowych, składających się na poszczególne koncepcje, odzwierciedlone w poszczególnych rozdziałach pracy, tworzące zarys koncepcji głównej. Przedmiot badań obejmuje analizę dogmatyczną występujących w materiale normatywnym wyznaczników koncepcji rzeczy publicznej, a także analizę prezentowanych w tym względzie poglądów nauki polskiej oraz obcej.

Zamiarem autora jest dokonanie możliwie szczegółowej analizy w przedmiocie funkcjonowania rzeczy publicznej poprzez zastosowanie instrumentów analizy administracyjnoprawnej i stworzenie koncepcji tejże rzeczy publicznej w możliwie spójny sposób pod względem wymogów poprawnego wnioskowania prawnego. Jak dotychczas brak jest pogłębionej, kompleksowej analizy administracyjnoprawnej funkcjonowania rzeczy publicznej, która zostałaby zaprezentowana monograficznie.

W opracowaniach dotyczących obranej tematyki dominuje metoda koncentracji na pojedynczych elementach składających się na koncepcję rzeczy publicznej. W szczególności brak jest analizy, która wskazywałaby na funkcjonowanie systemu rzeczy publicznej w odniesieniu do rysującej się w polskim prawie administracyjnym dogmatyki prawnej, noszącej miano publicznego prawa rzeczowego. Rzecz publiczna oraz wszystkie aksjomaty związane z jej funkcjonowaniem znajdują się w centrum zainteresowania publicznego prawa rzeczowego,



które pozostaje niejako w opozycji do prywatnego prawa rzeczowego i stanowi odmienną metodę regulacji stosunku prawnego do rzeczy.

Kwestie związane z rzeczą publiczną niejednokrotnie powracają w różnego rodzaju polemikach, jak na przykład w przypadku tak zwanych specustaw z dziedziny prawa administracyjnego, jednak nie należą do częstych, z powodu skomplikowanej tematyki. Bowiem, jak spróbuję wykazać, przedmiotowa problematyka jest oceniana jako należąca do najtrudniejszej w prawie administracyjnym. Niewątpliwie stanowi to argument do pogłębionej refleksji i prowadzenia badań w tym zakresie. Pozostaje to wyzwaniem dla autora niniejszego opracowania.

Szczególnie wiele kontrowersji pojawia się w przypadku wyjaśnienia charakteru prawnego rzeczy będącej w dyspozycji władzy publicznej. W tym względzie występują bowiem elementy natury publicznoprawnej i natury prywatnoprawnej określonego substratu majątkowego administracji. Nie mniejszą trudność stanowi wyznaczenie podstawowych determinantów rzeczy publicznej, które zawierają wysoki stopień aksjologii i pozostają twierdzeniami oraz zwrotami niedookreślonymi. Inny stopień trudności dotyczy dookreślenia substratu majątkowego administracji jako władzy publicznej. W tym bowiem zakresie występuje niejednorodny majątek, nie zawsze możliwy do prostej kwalifikacji prawnej. Podobna skala trudności występuje także przy analizie powszechnego wykorzystania rzeczy publicznej, gdzie ponownie należy odnieść się do istoty rzeczy publicznej oraz zakresie korzystania z niej. Określone problemy nawiązują również analiza sposobów administrowania rzeczą, gospodarowania majątkiem publicznym. Przejawia się to w zróżnicowanych prawnie formach postępowania z rzeczami publicznymi. Z powyższymi trudnościami związane są określone pytania doktryny oraz orzecznictwa.

W moim przekonaniu analiza dogmatyczna w zakresie dowodzenia określonych zapatrywań odnośnie funkcjonowania określonej koncepcji rzeczy publicznej jest możliwa na tle doświadczeń historycznych, obowiązującego ustawodawstwa oraz ustaleń doktryny w tym względzie.

Wybór przedmiotowego tematu do badań nie był przypadkowy, gdyż jak wspomniałem, obrana tematyka jak dotąd nie doczekała się analizy w ujęciu koncepcyjnym o charakterze monograficznym, w obrębie systemu prawa rzeczy publicznej w polskim porządku prawnym, biorąc pod uwagę specyfikę rozważań natury administracyjnoprawnej. Uważam, że ranga oraz walor publiczny omawianej problematyki zasługuje na przeprowadzenie takiej analizy. Tego rodzaju podejście wymaga zastosowania określonych, co najmniej kilku metod badawczych, a więc wspomnianej już metody dogmatycznej, historycznej, jak również prawnoporównawczej oraz systemowej.

Praca składa się z siedmiu rozdziałów. Celem rozdziału pierwszego jest przybliżenie podstawowych kwestii związanych z opisem i wyodrębnieniem określo-



nych zapatrywań w kwestii rzeczy publicznej w ujęciu historycznym. Wskazane ujęcie dotyczy charakterystyki poglądów doktryny oraz ustawodawstwa polskiego, a także obcego. W ujęciu historycznym pojawiają się niejako zręby podstawowych determinantów rzeczy publicznej.

Rozdział drugi poświęcam rozważaniom koncentrującym się na próbie zaprezentowania podstawowych determinantów rzeczy publicznej, a więc własności publicznej, celu publicznego, interesu publicznego oraz publicznego prawa podmiotowego. Są to niewątpliwie pojęcia o określonym stopniu aksjologii, które determinują funkcjonowanie rzeczy publicznej poprzez wpływ na jej naturę wewnętrzną oraz oddziaływanie zewnętrzne. Analiza poszczególnych determinantów skłania do wniosku, że biorąc pod uwagę pojęcie własności musi istnieć określony majątek administracji dla realizacji celów publicznych.

Rozdział trzeci dotyczy pierwszego z ujęć przedmiotowych koncepcji rzeczy publicznej, a więc koncepcji w ujęciu infrastrukturalnym. W tym względzie można wyróżnić określony majątek trwały oraz majątek nietrwały administracji. Majątek tego rodzaju jest niezbędny dla wykonywania funkcji przeznaczonych w zadaniach dla władzy publicznej. Analiza konkretnych elementów prowadzi do wniosku, że majątek infrastrukturalny nie jest wystarczający dla realizacji przez władzę publiczną jej zadań. W tym względzie zatem musi istnieć określony majątek o innej naturze, który byłby dopełnieniem funkcji rzeczy publicznej.

Rozdział czwarty wskazuje na drugie ujęcie przedmiotowe koncepcji rzeczy publicznej, czyli w ujęciu finansowym. Rzecz publiczna w takim ujęciu stanowi określony substrat majątkowy, szczególnego rodzaju. Jest on dość zróżnicowany. W jego bowiem zakresie istotne znaczenie posiadają pieniądze i papiery wartościowe, jako majątek o ściśle fiskalnym charakterze. Innego rodzaju majątek, generujący zyski finansowe w celu realizacji zadań publicznych, stanowią przedsiębiorstwa państwowe i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa. Natomiast w sferze samorządowej przedmiotowy majątek jest nazywany komunalnym. Analiza funkcjonowania wskazanego majątku prowadzi do wniosku, że zasadniczo służy on władzy publicznej, jej administracji celem gromadzenia niezbędnych dla funkcjonowania państwa środków pieniężnych, a tylko w sposób niezbędny, pośredni służy wykorzystaniu powszechnemu.

Rozdział piąty ukazuje koncepcję rzeczy publicznej w ujęciu użytkowym, zatem w szerokim znaczeniu społecznym, powszechnym. W takim ujęciu rzecz publiczna jest wykorzystywana przez administrację, władzę publiczną, w znaczeniu węższym, w sposób pośredni. Państwo w tym względzie udostępnia określonego rodzaju rzeczy (dobra – przyp. aut.) publiczne, które mogą być naturalne, jak na przykład wody i lasy oraz wytworzone, jak na przykład część dróg, mosty, niektóre zbiorniki wodne. Tego rodzaju rzeczy publiczne, a zasadniczo dobra publiczne mogą być wykorzystywane w sposób bezpłatny albo odpłatny poprzez uzyskanie określonego aktu administracyjnego. W omawianym zakresie można



wyróżnić korzystanie powszechne oraz korzystanie z tak zwanych dóbr zakładowych publicznych. Prowadzona analiza w tej części koncepcji rzeczy publicznej oraz wnioski wyciągnięte wcześniej wiodą do przekonania, że tak olbrzymi majątek publiczny powinien być w określony sposób zarządzany oraz poddany czynnościom rozporządzającym.

Rozdział szósty pracy dotyczy gospodarczego, industrialnego ujęcia rzeczy publicznej. Dokonywane w stosunku do rzeczy czynności mogą przybierać postać nierozporządzających oraz rozporządzających. Wśród czynności nierozporządzających można wyróżnić gospodarowanie określoną rzeczą bez zmiany dzierżyciela rzeczy i jej przeznaczenia, czyli nie są to zasadniczo czynności prawne, a raczej faktyczne, natomiast w ujęciu rozporządzającym czynności prawne powodują szereg istotnych konsekwencji dla rzeczy publicznej. W tym względzie należy podnieść czynność prawną oraz sposób nabycia, sprzedaży, oddania rzeczy publicznej w użytkowanie wieczyste, oddanie rzeczy publicznej w trwałe zarząd oraz przekazanie rzeczy publicznej na cele szczególne.

Rozdział siódmy dotyczy przedstawienia podstawowych założeń koncepcji rzeczy (dóbr) publicznej we współczesnej doktrynie oraz ustawodawstwie niemieckim, francuskim oraz austriackim. Analiza w tym względzie pozwoli na dokonanie obserwacji przemian w obszarach prawnych związanych z funkcjonowaniem rzeczy publicznej obecnie i w czasach minionych, jak przebiegały poglądy doktryny oraz prawodawstwa, a także pozwoli na dokonanie analizy prawnoporównawczej na tym tle rozwiązań polskich.

Każde z zaproponowanych ujęć części koncepcji rzeczy publicznej, następnie składających się na całość koncepcji głównej prowadzi do ustaleń dowodzących prezentowanego poglądu w przedmiotowym zakresie.

Pozostaje mieć nadzieję, że niniejsza praca pozwoli na usystematyzowanie dotąd rozproszonych twierdzeń o naturze, właściwościach i funkcjonowaniu rzeczy publicznej w prawie polskim. W moim przekonaniu istnienie rzeczy publicznej zasługuje na podjęcie próby systemowego, kompleksowego spojrzenia na tak obrany przedmiot badawczy i dokonanie analizy każdego elementu, ujęcia koncepcji, które w całości tworzą zasadniczo spójny całościowy obraz wyniku przeprowadzonych badań. Praca powinna stanowić kolejny krok, zmierzający do poznania znaczenia rzeczy (dóbr – przyp. aut.) publicznych dla funkcjonowania państwa oraz samorządu terytorialnego.



Tradycyjnym obyczajem, a przede wszystkim kierując się szczerą wdzięcznością, pragnę serdecznie podziękować licznym Profesorom, a w szczególności Profesorom swojej *Alma Mater*, tj. UMCS w Lublinie – Marianowi Zdybowi oraz Jerzemu Stelmasiakowi za inspirację i wszystkie cenne uwagi, które w zasadniczy sposób wpłynęły na ostateczny kształt niniejszej pracy, Szanownemu Recenzentowi za życzliwą krytykę i Innym Osobom, które swoją wiedzą i doświadczeniem przyczyniły się do jej powstania, zaś własnej Rodzinie dziękuję za wyjątkową cierpliwość.







# Rozdział I

## Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu historycznym

### 1. Uwagi wprowadzające

Przystępując do analizy badawczej w zakresie koncepcji rzeczy publicznej w prawie polskim w aspekcie administracyjnoprawnym, nie można pominąć kwestii zasadniczych, wstępnych w przekroju historycznym oraz kwestii teoretycznoprawnych immanentnie związanych z tym zagadnieniem.

Historia ukształtowała określone instytucje i poglądy dotyczące również i będącego przedmiotem niniejszych badań fragmentu rzeczywistości oddziaływania prawa. Przede wszystkim oddziaływania prawa administracyjnego, zasadniczo jego części materialnoprawnej. Prezentowane zagadnienie wiąże się ściśle z funkcjonowaniem administracji oraz z kwestiami fundamentalnymi nauki prawa, a w szczególności jego podziału na publiczne i prywatne.

W pierwszej kolejności chciałbym przybliżyć kwestie związane z pojęciem tzw. administracji z punktu widzenia poglądów historycznych. Pojęcie administracji posiada bowiem wpływ na kształtowanie się pojęcia rzeczy publicznej, która była i jest przedmiotem zainteresowania organów administrujących, czyli organów administracji publicznej. Administracja oznacza kierowanie, zarządzanie czymś, jak również zespół zarządzający, kierujący czymś, zarząd jakiejś instytucji, a także ogół czynności wykonywanych przez organy państwowe lub samorządowe w zakresie władzy wykonawczej, organy tej władzy<sup>1</sup>. Administracja zatem jest terminem wieloznacznym, mogącym obejmować określone organy państwa lub innego związku publicznoprawnego albo korporacyjnego, a także jest określonym procesem wykonywania zadań publicznych. Takie rozumienie administracji pozwala na wyodrębnienie jej aspektu podmiotowego i przedmiotowego. Administracja może być zatem definiowana nie tylko poprzez nauki prawne, ale także poprzez nauki ekonomiczne, albo nauki o zarządzaniu. W związku z koncepcją rzeczy publicznej w prawie polskim, przedmiotowo zajmę się w tym miejscu poszukiwaniem znaczenia administracji na gruncie prawa administracyjnego. Na ogół dominują poglądy, które akcentują niemożność wypracowania

<sup>1</sup> Zob. *Słownik języka polskiego PWN* (red. M. Szymczak), Warszawa 1978, t. I, s. 9. Podobnie [w:] *Mały słownik języka polskiego PWN* (red. S. Skorupka, H. Anderska, Z. Łempicka), Warszawa 1969, s. 2-3.

pełnej i skończonej definicji administracji<sup>2</sup>. Zasadniczo wskazywano, że administracja charakteryzuje inną działalność państwa, poza ustawodawstwem i sądownictwem<sup>3</sup>. Wspomniane definicje podmiotowe w sposób szczegółowy utożsamiały administrację z określoną grupą ludzi w służbie misji publicznej lub zespół ludzi powołany do prowadzenia działalności organizatorskiej i kierowniczej, przy wyposażeniu w odpowiednie do tego środki<sup>4</sup>. Natomiast definicje przedmiotowe koncentrowały się ściśle na zakresach działań dotyczących administracji oraz narzędziach zastosowanych do wykonania tychże zadań, zwracając przy tym uwagę na zorganizowany charakter działalności administracji ukierunkowanej na osiągnięcie określonych celów<sup>5</sup>. Wśród koncepcji administracji o charakterze mieszanym trzeba wskazać pogląd, według którego administracja jest funkcją państwa w ramach funkcjonującego w nim systemu zespołów pracowniczych<sup>6</sup>. Z kolei, niektórzy zwracają uwagę na wybitnie celowy charakter działania administracji realizowany w interesie publicznym, przy wykorzystaniu wszelkich czynności i działań organizatorskich<sup>7</sup>. W zbliżonym zakresie, na aktywność organów państwa w procesie administrowania zwraca uwagę nauka francuska i bliżej, na przykład wzorce słowackie<sup>8</sup>. Natomiast administrację publiczną można by określić jako trwałą działalność, mającą na celu załatwianie spraw należących do organizacji prawno-publicznych, a więc państwa, ciał samorządowych, zakładów ubezpieczeń społecznych etc.<sup>9</sup>. Podsumowując można sformułować za J. Łętowskim, cechy administracji, a więc: działanie na podstawie prawa i w granicach przez prawo określonych; wykonywanie zadań publicznych; działanie dla dobra wspólnego (co nie wyklucza ochrony interesu jednostki); działanie w imieniu państwa lub innego związku publicznoprawnego; ścisły związek z polityką państwa, wzajemne relacje pomiędzy ogniwami administracji (postać hierarchicznego podporządkowania lub decentralizacji i prawnego wyodrębnienia); władztwo

<sup>2</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 27. Podobnie w nauce niemieckiej, na przykład S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 27.

<sup>3</sup> Zob. W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 6 i O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1924, t. I, s. 7. Podobnie w nauce polskiej, na przykład E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 12 i nast.

<sup>4</sup> Zob. J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 201 i nast., W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 12 i nast., czy także M. Jełowicki, [w:] *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, (red. K. Sand), Warszawa 1979, s. 11 i nast.

<sup>5</sup> Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 19.

<sup>6</sup> Zob. J. Starościan, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 11.

<sup>7</sup> Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

<sup>8</sup> Zob. J. Rivero, J. Waline, *Droit administrative*, Dalloz, Paris 2000, s. 9 i J. Machajová kolektiv, *Všeobecné správne právo*, Bratislava 2009, s. 11 i nast.

<sup>9</sup> Zob. A. Peretiatkiewicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 8.





publiczne; wykonywanie zadań w swoistych formach (akt administracyjny, działalność organizatorska i inne); jednostronne decydowanie o prawach i obowiązkach jednostki; obowiązek wykonywania zadań nie tylko na wniosek, ale też z urzędu; bezosobowy charakter; zawodowy charakter personelu; zaspokajanie potrzeb obywateli (nie w celu osiągnięcia zysku) i monopolistyczny charakter<sup>10</sup>.

Niejako przy okazji prezentacji różnorodnych znaczeń dla określenia administracji nasuwa się uwaga, że do czasów współczesnych pozostają w użyciu różne jej przymiotniki, na przykład administracja państwowa, publiczna, samorządowa, a nawet prywatna. Ponadto, co jest bardzo istotne, administracja posiada dwie główne płaszczyzny działania, czyli płaszczyznę wewnętrzną i zewnętrzną. Sfera wewnętrzna obejmuje relacje pomiędzy podmiotami administracji (administrującymi – przyp. aut.) podporządkowanymi organizacyjnie i służbowo. W tym zakresie mogą wystąpić relacje w warunkach niepodporządkowania pomiędzy organami administracji a innymi jednostkami, które wykonują administrację publiczną. Natomiast sfera zewnętrzna obejmuje relacje pomiędzy podmiotami administrującymi i podmiotami administrowanymi, czyli znajdującymi się poza strukturą określonej administracji<sup>11</sup>. Należy zwrócić uwagę, że podział na płaszczyznę zewnętrzną i wewnętrzną posiada doniosłe znaczenie z punktu widzenia wykonywanych przez administrację zadań. Są to często zadania związane z wykorzystywaniem rzeczy publicznej. Rzecz publiczna będąca w rozporządzeniu organu administracji w postaci budynku lub rzeczy ruchomej w sferze wewnętrznej jest wykorzystywana jedynie przez administrację, natomiast w sferze zewnętrznej jest udostępniana do powszechnego korzystania z takiej rzeczy, na przykład biblioteka, teatr i inne tym podobne.

W prezentowanej tematyce będą funkcjonować i ścierać się różne koncepcje prawa rzeczy publicznych. Jak już wspomniałem, najbardziej dla przedmiotowego opracowania znaczące będą koncepcje różnicujące prawo publiczne i prywatne, w związku z tym wyodrębnienie dóbr publicznych i dóbr prywatnych oraz na razie wstępna charakterystyka tychże dóbr w poszczególnych wybranych, najbardziej reprezentatywnych tematycznie europejskich porządkach prawnych w przeglądzie historycznym. W kontekście powyższego przeplatają się również określone koncepcje interesu publicznego oraz prywatnego, biorąc pod uwagę cel działania administracji, który ona osiąga przy pomocy i w konsekwencji wykorzystywania określonej infrastruktury. Ponadto w poniższych rozważaniach będzie obecna, niejako przebijając się, koncepcja związana z publicznymi prawami podmiotowymi. Jednym słowem, zechcę już na gruncie historycznym dokończyć określenie podziału rzeczy publicznej, wstępnie zakładając, że przedstawia się on poprzez istnienie majątku administracji, który ona używa dla swoich

<sup>10</sup> Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990, s. 8 i nast.

<sup>11</sup> Zob. J. Lang, [w:] *Prawo administracyjne* (red. M. Wierzbowski), Warszawa 2009, s. 20.



celów i potrzeb, a także w interesie publicznym, oraz majątku, którym zarządza, a jest on wykorzystywany przez jednostki niezależne od administracji, aczkolwiek w celach mieszczących się w pojęciu interesu ogółu.

W nauce prawa brak jest określonego pojęciowego rozróżnienia pomiędzy prawem publicznym i prywatnym. Podział taki, najogólniej mówiąc, ma podłoże w tradycji i niejako jest wygodny z powodów praktycznych i instytucjonalnych. Państwo jako określona zbiorowość elementów przedmiotowych i podmiotowych, zorganizowana w określoną prawnie całość, wymusza taki właśnie podział. Jeśli więc, państwo to suwerenna organizacja polityczna społeczeństwa zamieszkującego terytorium o określonych granicach, charakteryzująca się hierarchiczną władzą publiczną, dysponującą aparatem przymusu, który dąży do monopolu w jego stosowaniu, to państwo zasadniczo wkracza w życie społeczne w sposób bezpośredni lub pośredni. Towarzyszy temu formułowanie określonych nakazów i zakazów. Swoboda, a więc brak ingerencji administracji jest *zarezerwowana* tradycyjnie poprzez oddziaływanie norm prawa cywilnego. Natomiast narzędziem, dzięki któremu władza zwierzchnia, a więc państwowa oddziałuje na życie społeczne obywateli są przepisy prawa publicznego, przepisy prawa administracyjnego w szczególności. We wzajemnych relacjach pomiędzy państwem a jednostką regulowanych za pomocą norm prawnych funkcjonuje określona więź nosząca nazwę stosunku administracyjnoprawnego, względnie sytuacji prawnej. Poprzez stosunek administracyjnoprawny można rozumieć więź prawną łączącą podmiot administrujący (administrację – przyp. aut.) i podmiot administrowany (osoba fizyczna, prawna i inna – przyp. aut.) oraz układ prawnej sytuacji pomiędzy podmiotami. Jego treścią są wyznaczone prawem administracyjnym zachowania (nakazane, dozwolone i zakazane), stosownie do wynikających ze stosunku uprawnień lub obowiązków. Natomiast sytuacja prawna jest synonimem pojęcia położenia prawnego lub statusu prawnego, czyli powiązania kilku elementów: podmiotu lub przedmiotu o określonych właściwościach, zachowania lub typu zachowania się tych podmiotów, rozważanego systemu norm prawnych oraz kwalifikacji zachowań się uwzględnianych podmiotów w określonych okolicznościach, ze względu na normy rozpatrywanego systemu prawnego<sup>12</sup>. Powyższe pozostaje w ścisłym związku z odmiennością konkretyzacji prawa, która przebiega w sferze prawa cywilnego i prawa administracyjnego. Prawo cywilne jest konkretyzowane nieautorytatywnie poprzez umowę cywilnoprawną, delikt lub inne zdarzenie oraz autorytatywnie poprzez wyrok sądowy – powodujące powstanie stosunku cywilnoprawnego. Natomiast w prawie administracyjnym zbiega się wszelka konkretyzacja, zarówno autorytatywna,

---

<sup>12</sup> Zob. Z. Duniewska, *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2009, s. 65 i nast.



jak i nieautorytatywna. Zarówno akt prawa przedmiotowego upoważniający do konkretyzacji prawa, jak i akt administracyjny ustalający ostatecznie określone dla jednostki prawa lub obowiązki, określa zarazem autorytatywnie wzajemne uprawnienia i obowiązki stron stosunku prawnego, będące na przykład podstawą do zastosowania środków przymusu lub określonej sankcji. Stąd też, jak zauważa A. Wasilewski, propozycja wyróżnienia nie prawa publicznego i prywatnego, ale publiczno- i prywatnoprawnej konkretyzacji porządku prawnego<sup>13</sup>. W tymże porządku prawnym występuje między innymi sytuacja stosunku administracji do rzeczy, czy też prawa własności, dysponowania i wykorzystywania rzeczy. W ogólności można określić tę sytuację jako publicznoprawny stosunek do rzeczy. W ten sposób uzewnętrznia się i konkretyzuje dla rzeczy miano rzeczy publicznej. Rzecz publiczna może pozostawać w dyspozycji i udostępnianiu państwa, czy też innego związku publicznoprawnego, jak na przykład samorząd terytorialny i w dyspozycji innych osób, w tym prywatnych. W tym ostatnim przypadku można jedynie twierdzić o publicznym oddaniu rzeczy do używania, względnie użytkowania. Przedmiotem zainteresowania niniejszego opracowania jest stosunek do rzeczy publicznej administracji oraz jednostki pozostającej na zewnątrz administracji, rozumiane poprzez pryzmat określonych stosunków i sytuacji administracyjnoprawnych oraz różnych uwarunkowań aksjologicznych na gruncie obowiązujących norm prawnych. Na podstawie powyższego można zatem stwierdzić, że w przypadku rzeczy będących w dyspozycji i używaniu administracji pojawia się publicznoprawne panowanie nad rzeczą. Prawo zatem w tym odniesieniu charakteryzuje się publicznoprawną metodą regulacji.

Jednakże zanim przejdę do omawiania i charakterystyki wstępnej koncepcji rzeczy publicznej w ujęciu historycznym rozwinę tematykę, przypomnę i zwrócę uwagę, że umownie mówiąc, tradycyjne rozróżnienie prawa prywatnego i publicznego w przedmiotowym znaczeniu nie jest takie oczywiste. Kryterium ewentualnego podziału jest uzależnione od charakteru interesu, sprawy podporządkowania i tak zwanej teorii podmiotowości, a następnie koncepcji własności.

Jeszcze w czasach rzymskich, Ulpian dokonał podziału prawa w tradycyjny do dziś sposób, przyjmując kryterium podziału jako interes lub pożytek<sup>14</sup>. Norma prawna miała taki charakter, jakiemu interesowi służyła. Jeżeli przeznaczenie prawa służyło interesowi publicznemu (który jest osobną kategorią, instytucją prawną – przyp. aut.), to jest ono publiczne. Jeśli realizuje interes prywatny, to jest prywatne. Zatem według Ulpiana prawo prywatne jest prawem korzyści poszczególnych jednostek, podczas gdy prawo publiczne jest prawem odnoszącym się do interesów państwa. W okresie średniowiecza było rozpowszechnione

<sup>13</sup> Zob. A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972, s. 11 i nast.

<sup>14</sup> Zob. Ulpian, *De iustitia et iure*.

prawo do korzystania z rzeczy powszechnego użytku. Rozróżniano tak zwane mienie wspólne. Każdy z członków wspólnoty społecznej posiadał prawo do korzystania ze składników tego mienia, ale nadzór nad mieniem sprawował władca. Natomiast w okresie państwa policyjnego rzeczy publiczne stanowiły wybitnie kategorię przynależną państwu. Wyróżniano państwo jako piastujące władzę oraz państwo jako podmiot praw majątkowych. Prawo własności rozumiano poprzez pryzmat prawa prywatnego, natomiast kategoria rzeczy publicznych składała się z dwóch elementów, mianowicie: przeznaczenie do powszechnego użytku i całkowity nadzór władzy nad rzeczą. W tamtym okresie rzecz publiczna była wyłączona z obrotu prawnego. W późniejszej nauce jednak twierdzenie takie było poddawane krytyce. Według H. Kelsena, cel, któremu służą normy, jest bez znaczenia dla ich kwalifikacji prawnej. Cały porządek prawny jest ustanowiony w interesie publicznym. Prawo służy interesom zbiorowości<sup>15</sup>. Według zaś teorii podmiotowej, jako przykład można przywołać poglądy T. Bigo, według którego owa teoria przeprowadza dystynkcję według kryterium podmiotów, występujących w stosunku prawnym. Zalicza do prawa publicznego normy, które regulują stosunki podmiotów władzy publicznej do osób tej władzy podległych. Istotna jest zatem treść stosunku prawnego. Stosunki prywatnoprawne to takie, które łączą podmioty równe, natomiast stosunki publiczne łączą podmioty nierówne. Jeden podmiot jest podporządkowany drugiemu, gdyż tenże drugi reprezentuje imperium państwa<sup>16</sup>. W nauce austriackiej panował pogląd, zgodnie z którym nie stosunek prawny decyduje o charakterze normy, lecz odwrotnie, norma nadaje charakter stosunkowi przez nią uregulowanemu. Norma sama w sobie nie jest ani prywatną, ani publiczną. To tworzący normę może dokonać takiego rozróżnienia. Zależnie od tego, czy jakaś norma traktuje jednostki jako członków związku publicznego, a więc na zasadzie kolektywizmu, czy też abstrahuje od takiej ich kwalifikacji i traktuje je w ich charakterze indywidualnym, ukazuje się ona jako norma publiczna lub prywatna. Prawem publicznym są zatem normy, które regulują stosunki związków publicznych jako takich oraz stosunki jednostek, wynikające z ich przynależności do tych związków<sup>17</sup>. Wedle jeszcze innych autorów, tym razem szkoły prawa niemieckiego, istnieje podział na prawo indywidualne i społeczne, a nie prywatne i publiczne. Prawo indywidualne należy do prawa prywatnego, a prawo społeczne po części do prywatnego i publicznego. Do publicznego prawa należy całe prawo państwowe, czyli dotyczące stosunku państwa jako organicznej całości do członków oraz prawo regulujące życie takich związków, które ze względu na wielkie znaczenie dla ogółu stanowią składową część porządku publicznego. Przynależność do związku publicznoprawnego,

<sup>15</sup> Zob. H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Tübingen 1925, s. 80 i nast.

<sup>16</sup> Zob. T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 3-4.

<sup>17</sup> Zob. R. Herrnritt, *Grundlehren des Verwaltungsrechts*, Tübingen 1921, s. 60 i nast.



czyli państwa i innych jest tu kryterium równie ważnym jak kryterium interesu<sup>18</sup>. Można zatem zgodzić się z tezą H. Kelsena, który twierdził, że teoria podmiotowa wystawiona jest na bardzo ciężkie zarzuty ze strony formalnej nauki prawa. Tak pojęcie podmiotu, jak i pojęcie stosunku prawnego są pojęciami formalnymi i rozróżnianie ich według treści jest niedopuszczalne. Treść praw i obowiązków jest obojętna dla pojęcia osoby i stosunku prawnego, którego podmiotem jest ta osoba. Odnosi się to także do tych przypadków, gdy jako materialna treść stosunków występuje imperium, władztwo. Takie stosunki różnią się zasadniczo od innych pod względem materialnym, ale nie pod względem formalnym<sup>19</sup>.

Z powyższych wywodów można wnosić, że w tendencjach teoretycznych przeważa koncepcja interesu nad koncepcją praw podmiotowych w sensie uzasadnienia elementarnego podziału prawa. Nadal jednak brak jest jednoznacznie zasadnego naukowego argumentu podziału. Poszukując i analizując poszczególne kryteria podziału, nie można odnaleźć najwłaściwszego. Kryterium takim nie może być także nierównorzędność podmiotów. Czasami bowiem podmiot „wyższy”, czyli związek publicznoprawny zwany państwem może występować jako zobowiązany, a osoba prywatna uprawniona<sup>20</sup>. Z omawianą tematyką wiąże się pojęcie podmiotowości publicznoprawnej związanej z władczością. Można twierdzić, że legitymacją do rangi publicznoprawnej jest faktyczne władztwo, fakt socjalny, a nie fakt prawny i to w równej mierze dla państwa, jak i dla innych podmiotów władzy publicznej. Jednakże jak twierdzi T. Bigo, państwo i inne osoby publicznoprawne nie są równorzędne co do swej genezy. Zatem próby wyjaśniania dualizmu prawa przy pomocy twierdzenia o metaprawnym pochodzeniu władzy określonych podmiotów nie można uważać za produktywną<sup>21</sup>. Jakich zatem należy szukać kryteriów dla uzasadnienia tradycyjnego podziału prawa, w tym następnie prawa do rzeczy publicznej? Otóż, bardzo interesująca jest koncepcja W.L. Jaworskiego, według której prawo prywatne jest ogółem norm regulujących działalność jednostek, kontrolowaną przez państwo, zaś prawo publiczne jest ogółem norm regulujących działalność państwa kontrolowaną przez obywateli za pomocą całego szeregu urządzeń, których szczytem jest sądownictwo administracyjne<sup>22</sup>. Koncepcja ta jest o tyle interesująca, że nie wyraża ani teorii interesu, ani teorii praw podmiotowych w czystej postaci. Koncepcja L.W. Jaworskiego nawiązuje zasadniczo do myśli prawa francuskiego. Nauka prawa francuskiego w przestrzeni historycznej nie zajmowała się dualizmem prawa i jego konsekwencjami, na przykład dla rzeczy publicznej, ale akcento-

<sup>18</sup> Zob. D. Gierke, *Deutsches Privatrecht*, Berlin 1895-1905, s. 158.

<sup>19</sup> Zob. H. Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen 1912, s. 53 i nast.

<sup>20</sup> Zwraca na taką okoliczność uwagę A. Merkl w swojej pracy, *Allgemeines Verwaltungsrechts*, Wien 1927, s. 82 i nast.

<sup>21</sup> Zob. T. Bigo, *op. cit.*, s. 10.

<sup>22</sup> Zob. W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 54.



wano zainteresowanie prawem administracyjnym. Prawo administracyjne w ujęciu nauki francuskiej koncentrowało się na pojęciu „służby publicznej”. Owa służba publiczna obejmowała część zadań przypisywanych państwu. Wszystkie działania państwa, przejaw jego aktywności były poddawane kontroli sądów administracyjnych. T. Duguit wyjaśnia podział na prawo prywatne i publiczne w różnicy koncentrującej się na sankcjach prawnych. Wedle jego koncepcji państwo zmonopolizowało przymus. Zatem nikt nie może stosować wobec państwa egzekucji, natomiast państwo może stosować egzekucję dla realizacji swoich uprawnień<sup>23</sup>. Takie zapatrywanie można uznać za formę teorii podmiotowej<sup>24</sup>. W opozycji do tej koncepcji stanęli przedstawiciele nauki niemieckiej twierdząc, że państwo prowadzi podwójne życie prawne. Wedle tejże koncepcji prawo publiczne nie ogarnia całej działalności państwa, lecz tylko jej określoną część. Na tę część składają się czynności, które są przejawem władztwa, interesu publicznego lub mają charakter majątkowy<sup>25</sup>. Natomiast przedwojenna koncepcja polska zasadniczo, jak czynił to wspomniany już W.L. Jaworski i inni, optowała za dualizmem prawa, w ten sam sposób co koncepcja niemiecka. Przebijającym poglądem była koncepcja indukcji. Zgodnie z jej założeniami, wytyczenie granicy pomiędzy prawem publicznym i prywatnym jest możliwe jedynie na drodze indukcji. Zatem, tylko drogą analizy całego ustawodawstwa można ustalić linię rozgraniczającą obydwa systemy prawne i pokusić się o ich syntezę, czyli wskazać kryterium<sup>26</sup>. W świetle powyższego można ustalić, że brak jest jednego wiążącego dla wszystkich poglądu, wedle którego można oprzeć podział prawa na publiczne i prywatne. Natomiast istnieje różnica między sposobami wyjaśniania dualizmu w prezentowanych poglądach nauki w ujęciu historycznym. Jedyne co można wywnioskować z rozważań historycznych to sugestia, że dualizm prawa wynika z prawa pozytywnego i jest wynikiem rozwoju poszczególnych szkół prawniczych.

W ujęciu bardziej współczesnym, wedle koncepcji nauki niemieckiej przeważa pogląd, zgodnie z którym jak dotąd nie udało się wyjaśnić różnic pomiędzy prawem publicznym a prywatnym w wystarczający sposób<sup>27</sup>. Wedle poglądów nauki francuskiej, to nawiązuje ona do T. Duguita, prezentując klasyczne podej-

<sup>23</sup> Zob. T. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2 éd. T. I-V. Paris 1921-1925, s. 94 i nast.

<sup>24</sup> Poglądy nauki francuskiej, zwłaszcza w kontekście przeciwstawień do nauki niemieckiej przybliża W. Reiss [w:] *Prawo administracyjne w zarysie. Część I. Nauka administracji*, Toruń 1946, s. 20-21.

<sup>25</sup> Zob. F. Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts V. Auflage*, Tübingen 1920, s. 6 i nast.

<sup>26</sup> Zob. B. Wasiutyński, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez administrację*, G.A.P. 1926, s. 503.

<sup>27</sup> Zob. K. Tschira, C. Schmitt, E. Glaeser, *Verwaltungsprozessrecht*, Stuttgart, München, Hannover 1990, s. 28 i nast. oraz R. Stober, *Allgemeines Wirtschafts – verwaltungsrecht Grundlagen und Prinzipien. Wirtschaftsverfassungsrecht*, Stuttgart 2000, s. 152 i nast.

ście w sensie służby publicznej, podnosząc znaczącą rolę sankcji dla zdefiniowania rodzaju prawa<sup>28</sup>. W przypadku nauki polskiej istnieją poglądy, że granica pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym została całkowicie zburzona<sup>29</sup> lub też, że kryterium rozróżnienia tychże praw przebiega wokół pojęcia określonych wartości wynikających z aktu prawnego<sup>30</sup>. Wspólną cechą tychże poglądów jest wniosek, że obydwa podstawowe obszary oddziaływania norm prawnych wzajemnie się przenikają. Ostry podział nie jest już zasadniczo możliwy<sup>31</sup>.

Konkludując należy stwierdzić, że funkcjonują trzy grupy teorii tradycyjnego podziału prawa: 1) teoria interesu, według której prawo publiczne służy interesowi publicznemu, natomiast prawo prywatne urzeczywistnia interesy prywatne, 2) teoria podporządkowania, gdzie jest to uzależnione od charakteru stosunku prawnego. W teorii tej, gdy występuje stosunek prawnej nadrzędności państwa i podporządkowania obywatela, to wtedy istnieje prawo publiczne, a gdy pozycja stron stosunku prawnego jest równa – to wówczas istnieje prawo prywatne, 3) teoria podmiotowa, zgodnie z którą do prawa publicznego należą te normy prawne, które uprawniają lub zobowiązują podmioty dysponujące władztwem państwowym, zaś normy prawne, które mogą uprawniać lub zobowiązywać każdego, należą do prawa prywatnego<sup>32</sup>. W mojej ocenie trzon prawa publicznego, a zasadniczo administracyjnego stanowią te przepisy, które mogą stanowić podstawę powstania stosunku administracyjnoprawnego<sup>33</sup>. W moim przekonaniu również mogą być to te przepisy, które powodują powstanie sytuacji administracyjnoprawnej w interesie publicznym, którego *de facto* istoty trudno zdefiniować<sup>34</sup>.

Niewątpliwie na gruncie podziału zasadniczego prawa na prywatne i publiczne wyodrębnia się model prawa administracyjnego jako wywodzącego się z nurtu prawa publicznego. Pomijając naukę wspomnianego już Ulpiana, jako że dotyczyła ona raczej definicji ogólnej prawa publicznego (*ius publicum* – przyp. aut.), a nie nawiązywała do prawa administracyjnego, trzeba stwierdzić, że prawo administracyjne posiada stosunkowo młodą tradycję<sup>35</sup>. Nowożytne prawo administracyjne zapoczątkowało swoje funkcjonowanie jako nauka od początku XVIII w. Przede wszystkim nauka prawa administracyjnego rozwinęła się we Francji i dotyczyła zabezpieczenia jednostki przed nadmierną ingerencją w jej

<sup>28</sup> Zob. R. Chapus, *Droit administratif general*, T. I, Paris 2000, s. 128 i nast.

<sup>29</sup> Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 29 i nast.

<sup>30</sup> Zob. J. Nowacki, *Prawo publiczne-prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 155.

<sup>31</sup> Z. Duniewska, *op. cit.*, s. 36-37.

<sup>32</sup> Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 35-36.

<sup>33</sup> W tej kwestii podzielam pogląd J. Starościała, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 14-15.

<sup>34</sup> Zob. J. Łętowski, *op. cit.*, s. 21.

<sup>35</sup> Można wspomnieć tylko, że jeszcze w czasach starożytnej Grecji i Rzymu pojawiały się regulacje, które współcześnie można zaliczyć do prawa administracyjnego. Później takie regulacje przeżywały się w średniowieczu oraz w monarchiach absolutnych i konstytucyjnych.

sferę wolności i praw<sup>36</sup>. Podporządkowanie administracji prawu oraz zagwarantowanie przez to prawo podstawowych wolności i praw jednostki stało się wyznacznikiem i determinantą doktryny państwa prawa (*Rechtsstaat* – przyp. aut.) i jej anglosaskiego odpowiednika, tj. rządów prawa (*rule of law* – przyp. aut.). W tym zakresie doktryna rządów prawa sprowadza się w głównej mierze do faktu, że stanowiący prawa, we wszystkich swoich działaniach, podlegają takim samym prawom co obywatele i tak samo obowiązani są je przestrzegać<sup>37</sup>. W polskiej nauce prawa, począwszy od A. Okólskiego, a skończywszy na autorach współczesnych korzystano z wielu kryteriów kwalifikowania i definiowania prawa administracyjnego. Konstruowane były definicje negatywne, podmiotowe, przedmiotowe i mieszane (podobnie jak podział pomiędzy prawem publicznym a prywatnym – przyp. aut.). W ujęciu negatywnym prawo administracyjne jest takim prawem, które nie mieści się w ramach innych dyscyplin prawa. W ujęciu pozytywnym prawo administracyjne stanowią normy, które odnoszą się do organizacji i zasad funkcjonowania administracji (rozumianej podmiotowo) lub też jako normy prawne odnoszące się do procesu administrowania, czyli regulujące wykonywanie zadań państwa (rozumienie przedmiotowe). Natomiast w ujęciu mieszanym są to normy odnoszące się zarówno do organizacji i funkcjonowania administracji, jak i regulujące proces administrowania. Jest to więc prawo regulujące relacje w sferze zewnętrznej i wewnętrznej administracji publicznej<sup>38</sup>. Stosownie do koncepcji J. Langroda, prawo administracyjne odnosi się do struktury administracji i jej działania w społeczeństwie w swoisty sposób<sup>39</sup>. Są to zatem wszelkie normy odnoszące się do ustroju i organizacji administracji oraz normy związane z potrzebami i wymaganiami administracji. Prawo administracyjne było też ujmowane jako zbiór norm regulujących stosunki pomiędzy organami administracji a jednostkami administrowanymi<sup>40</sup>. Według J. Starościaka, prawo administracyjne jest gałęzią prawa, która reguluje działalność organów państwowych, podejmowaną w celu wykonywania ustalonych prawem zadań organizatorskich wypełnianych w swoistych formach działania. Najważniejsze w tym względzie są przepisy, które mogą stanowić podstawę nawiązania stosunku administracyjnoprawnego<sup>41</sup>. Z kolei J. Łętowski twierdził, że mianem

<sup>36</sup> Z. Duniewska, [w:] *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, (red. M. Stahl), Warszawa 2009, s. 41.

<sup>37</sup> Zob. H. Kaczmarczyk, *Rządy prawa a nie ludzi. Poglądy F.A. von Hayeka na temat instrumentalizacji prawa*, Kraków 2010, s. 132 i nast.

<sup>38</sup> Zob. P. Ruczkowski, *Definicje prawa administracyjnego w ujęciu historycznym i współczesnym*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 24.

<sup>39</sup> Zob. J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948, s. 34.

<sup>40</sup> Zob. E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 23. W podobnym znaczeniu wypowiedział się M. Jaroszyński [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna* (M. Jaroszyński, M. Zimmermann, M. Brzeziński, Warszawa 1956, s. 37.

<sup>41</sup> Zob. J. Starościak, *op. cit.*, s. 16 i nast.



prawa administracyjnego należy objąć regulacje dotyczące realizacji procesów administrowania w państwie oraz system instytucji, realizujących te procesy, a także władczy charakter działań administracji<sup>42</sup>. Władczość działania organów administracji oraz szczególne formy działania administracji jako wyróżnik norm prawa administracyjnego przyjmował J. Borkowski<sup>43</sup>. W koncepcji prawa administracyjnego, którą prezentował W. Dawidowicz, pierwszorzędne znaczenie miały normy prawa materialnego, czyli część szczegółowa prawa administracyjnego. Zdecydowanie odróżniał on normy prawa ustrojowego oraz procesowego, twierdząc, że stanowią one inne gałęzie prawa. Prawem administracyjnym są normy prawne, które regulują jednostronne i władcze oddziaływanie organów administracji państwowej na podmioty ustrojowo im niepodporządkowane, a więc w pierwszym rzędzie na obywateli<sup>44</sup>. Natomiast podkreślając kryterium przedmiotowe w pojęciu prawa administracyjnego Z. Leoński uważał, że stanowi ono normy regulujące działalność, formy realizacji i struktury organizacyjne administracji państwowej, której swoistą cechą jest realizacja funkcji państwa poprzez zarządzanie społeczeństwem na podstawie przepisów prawa przez specjalnie w tym celu powołane organy z możliwością użycia przymusu państwowego<sup>45</sup>. Warto również wskazać, że część autorów podkreślała i odwoływała się w pojęciu prawa administracyjnego do wartości dobra wspólnego, które powinno być realizowane poprzez działalność administracji publicznej<sup>46</sup>. Natomiast nauka niemiecka zalicza prawo administracyjne do prawa publicznego, które reguluje poszczególne formy aktywności administracji zwane jej dziedzinami i wynikające z nich stosunki pomiędzy podmiotami prawa<sup>47</sup>. W przypadku nauki francuskiej, prawo administracji i prawo administracyjne są normami odnoszącymi się

<sup>42</sup> Zob. J. Łętowski, *op. cit.*, s. 15. Element władczości podkreślał także J. Filipek [w:] *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. I*, Kraków 1995, s. 82.

<sup>43</sup> Zob. J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, Studia Prawniczo-Ekonomiczne, Łódź 1982/XXVIII.

<sup>44</sup> Tego rodzaju twierdzenie wyróżnia zatem jedynie normy prawa materialnego. Powyższe poglądy prezentował W. Dawidowicz [w:] *W kwestii pojęcia prawa administracyjnego*, PiP 1971, Zeszyt 6, s. 898 i *Tworzenie prawa jako funkcja organów administracji państwowej*, PiP 1970, Zeszyt 12, s. 862 i nast.

<sup>45</sup> Zob. Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. Dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 128.

<sup>46</sup> Zob. Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne* (red. Z. Niewiadomski), Warszawa 2005, s. 45. Funkcję służebną prawa podkreślał także M. Zdyb i S. Fundowicz, [w:] *Państwo prawa w perspektywie zaszłości historycznych oraz dokonujących się zmian*, [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego* (red. S. Fundowicz), Lublin 1999, s. 76 oraz F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968, s. 12 i nast.

<sup>47</sup> Zob. S. Detterbeck, *op. cit.*, s. 7 i nast.

zarówno do organizacji, jak i aktywności administracji<sup>48</sup>. W związku z powyższym można wskazać na najistotniejsze cechy prawa administracyjnego, czyli: najszerszy przedmiotowo zakres regulacji spośród wszystkich gałęzi prawa; brak normatywnie wyodrębnionej części ogólnej; stanowienie przez organy państwa i tym usankcjonowanie jego norm wolą państwa; bezwzględnie obowiązujący charakter; częste nowelizacje; ścisły związek z polityką państwa; brak kodyfikacji (poza procedurą); władczość; rozbudowany system źródeł prawa wewnętrznego; rozbudowany system aktów prawa miejscowego; wysoki stopień kazuistyki przepisów; ochrona zasadniczo interesu publicznego i regulowanie wolności, praw i obowiązków obywateli oraz innych podmiotów prawa<sup>49</sup>.

Tradycyjny podział prawa administracyjnego przebiega wzdłuż rozróżnienia jego części ogólnej, która obejmuje podstawowe pojęcia, zasady i instytucje prawa administracyjnego, części ustrojowej, która stanowi o strukturze i funkcjach administracji publicznej<sup>50</sup> oraz części procesowej, która dotyczy trybu postępowania organów administracji w załatwianiu określonych spraw<sup>51</sup>. Niektórzy jednak autorzy do części ogólnej zaliczają prawo ustrojowe, a niektórzy nie dokonują wyodrębnienia części ogólnej, posługując się własną systematyką prawa administracyjnego<sup>52</sup>. Poza przedstawionymi występuje również część szczegółowa prawa administracyjnego, zwana materialnym prawem administracyjnym, obejmująca przepisy dotyczące poszczególnych dziedzin działalności administracji publicznej, takie na przykład jak: prawo budowlane, prawo wodne, prawo o stowarzyszeniach, o szkolnictwie wyższym itd.<sup>53</sup>. Tenże podział jest dokonany na podstawie osiągnięć doktryny prawa, gdyż normatywne ujęcie tej gałęzi stosunków społecznych jaką jest prawo administracyjne nie pozwala na przykład wyodrębnić jego części ogólnej. Zatem należy pamiętać, że podziały prawa administracyjnego przebiegają nie zawsze w sposób spójny pomiędzy doktryną a wzorcami normatywnymi.

Na podstawie poczynionych wyżej uwag można zastanowić się nad miejscem rzeczy publicznej w doktrynalnym i normatywnym ujęciu prawa administracyjnego. Uznając wstępnie, że rzecz publiczna dotyczy nieruchomości i ruchomego oraz finansowego majątku administracji, jak również jest związana z korzysta-

<sup>48</sup> Zob. R. Chapus, *op. cit.*, s. 1.

<sup>49</sup> Zob. P. Ruczkowski, *Cechy prawa administracyjnego i jego wewnętrzne podziały*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 25-26.

<sup>50</sup> Zob. *Ustrojowe prawo administracyjne* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011.

<sup>51</sup> Zob. *Postępowanie administracyjne* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011.

<sup>52</sup> Pierwszy z autorów to E. Ochendowski, a drugi to J. Zimmermann, P. Ruczkowski [w:] *Część ogólna a część szczegółowa prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 27.

<sup>53</sup> Zob. *Materialne prawo administracyjne. Część I* (red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski), Warszawa 2011.



nieniem z rzeczy publicznego przeznaczenia przez podmioty będące na zewnątrz administracji, niewątpliwie w części, w której majątek pozafinansowy administracji jest wykorzystywany zasadniczo przez nią samą do wykonywania zadań publicznych, największe znaczenie będzie posiadało prawo materialne administracyjne (na przykład prawo budowlane, prawo o gospodarce nieruchomościami – przyp. aut.). Natomiast w zakresie wykorzystywania majątku finansowego w publicznej działalności administracji będą miały także swoje zastosowanie elementy prawa finansowego (na przykład prawo o finansach publicznych – przyp. aut.). W odniesieniu zaś do korzystania z rzeczy publicznej również będą miały zastosowanie przepisy prawa materialnego administracyjnego (na przykład prawo o drogach publicznych, prawo o muzeach – przyp. aut.).

W tym miejscu chciałbym podnieść bardzo istotną kwestię związaną z przedstawioną wyżej kwalifikacją prawną dla rzeczy publicznej w nurcie prawa administracyjnego. W moim przekonaniu działalność normotwórcza państwa i jego organów oraz dokonania doktryny, które odnoszą się do funkcjonowania rzeczy publicznej, można ogólnie nazwać dorobkiem normatywnym i naukowym z dziedziny publicznego, administracyjnego prawa rzeczowego. Publiczne prawo rzeczowe jest rodzajem prawa administracyjnego i ma odniesienie tylko do kwestii związanych z rzeczami publicznymi. Tego rodzaju prawo może być zatem częścią wyodrębnioną prawa administracyjnego nie tylko z nazwy, gdyż posiada własne odrębności, a więc zakres podmiotowy, który obejmuje zasadniczo wszystkie organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej – przyp. aut.) wyposażone w majątek; zakres przedmiotowy, który dotyczy majątku administracji wykorzystywanego wewnątrz i na zewnątrz w wykonywaniu jej zadań; posiada własne determinanty, na które składa się pojęcie własności publicznoprawnej, celu i interesu publicznego oraz publicznych praw podmiotowych; dotyczy nabywania oraz zarządzania majątkiem; jak również dotyczy gospodarowania majątkiem zarządzanym i udostępnianym na zewnątrz do korzystania. Ten rodzaj regulacji administracyjnoprawnej korzysta z dorobku prawnego materialnego prawa administracyjnego i częściowo z dorobku prawa finansowego. Pozostaje w odróżnieniu od prawa osobowego administracyjnego, prawa ustrojowego, prawa procesowego, ale posługuje się niektórymi walorami prawa administracyjnego z jego części ogólnej, zwanej także teoretyczną, ponieważ jest częścią tego systemu prawa w ogólności. Niemniej jednak, wykazuje wyraźnie określone odrębności, które powodują, że można wysunąć pogląd o szczególnych, specyficznych właściwościach tego rodzaju kierunku prawa administracyjnego, jakim jest publiczne, administracyjne prawo rzeczowe. Szczególnie w zakresie jego funkcji społecznych. Prawo administracyjne rzeczowe zasługuje zatem na wyodrębnienie w szerokim nurcie prawa administracyjnego i zasadniczo w jego aspekcie rozpatrzę problematykę koncepcji rzeczy publicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę, po dłuższej dygresji natury podstawowej, należy odpowiedzieć na pytanie w jakiej płaszczyźnie prawa publicznego i prywat-

nego należy umieścić funkcjonowanie rzeczy publicznych, biorąc pod uwagę różnice pomiędzy prawem prywatnym a publicznym? W przekroju historycznym, za powstawaniem określonych poglądów nauki prawa stopniowo poszerzała się sfera działania administracji, a w szczególności w dziedzinie zaspokajania określonych potrzeb indywidualnych i zbiorowych. Należy zauważyć, że wszelka działalność administracyjna odbywała i odbywa się z zastosowaniem określonego substratu osobowego i rzeczowego. W substracie rzeczowym wyróżnia się tradycyjnie rzeczy ruchome i nieruchome. Stąd też doniosłe znaczenie ma publicznoprawne władztwo nad rzeczą identyfikowane z własnością potrzebną w tym zakresie do zabezpieczenia tak zwanych potrzeb rzeczowych administracji służących zaspokajaniu określonych potrzeb społecznych. W tym przypadku mamy do czynienia z własnością publiczną. W przeciwieństwie do tego można mieć również do czynienia z własnością prywatną oddaną do używania lub użytkowania ogółowi. Wówczas to wystąpi także zaspokajanie potrzeb społecznych.

W mojej ocenie rzecz publiczna, a więc taka, która pozostaje w dyspozycji administracji i służy zaspokajaniu potrzeb społecznych, zarówno jednostkowych, jak i zbiorowych jest związana z zadaniami administracji, celem jej działania w określonych obszarach życia społecznego i potrzebą wykorzystywania jej w tych celach oraz zadaniach. Cel wykorzystania rzeczy publicznej powinien być podstawą jej funkcjonowania. W tej sytuacji mamy do czynienia z prawem publicznym i regulacjami publicznoprawnymi rzeczy publicznej.

Natomiast może wystąpić rzecz publiczna będąca we władaniu, czy też posiadaniu podmiotów prywatnych udostępnionych społeczeństwu. Będzie to związane z realizacją celów zasadniczo prywatnych ukierunkowanych na sposób ściśle komercyjny. W tej sytuacji metodą regulacji będzie zdecydowanie prawo prywatne odnoszące się do rzeczy.

W niniejszym opracowaniu niewątpliwie skupiam się na publicznoprawnym ujęciu rzeczy publicznych, które reguluje administracyjne prawo rzeczowe, kwestie natury prywatnoprawnej pozostawiając analizie prawa prywatnego. Jest to uzasadnione tym, że bez wątplenia dziedzina prawa administracyjnego należy do domeny prawa publicznego<sup>54</sup>, zaś jednym z determinantów funkcjonowania rzeczy publicznej w tej gałęzi prawa jest określenie natury wykorzystania tejże rze-

<sup>54</sup> Zob. J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948, s. 58. Według jego definicji, prawo administracyjne jest działem publicznoprawnego, wewnątrzpaństwowego porządku, obejmującego w szczególności ogół hierarchicznie zbudowanych norm, odnoszących się do ustroju i aktywności administracji, a w zasadzie stosowanych – względnie, nadto i stanowionych – przez nią, z dwustronną mocą obowiązującą, twórczo, ale w granicach tego porządku i pod bezpośrednią kontrolą zachowania tych granic. Koncepcje innych, późniejszych autorów nie podnosiły już waloru publicznoprawnego, uznając go za oczywisty, natomiast podnosili w tym względzie kwestie ukierunkowane na przykład na elementy przedmiotowe, podmiotowe, ustrojowe, normatywne, instytucjonalne i inne.



czy w celach społecznych, celach ogółu. Wywody poniższe przybliżą w sposób szczegółowy poglądy na rzecz publiczną w wymiarze wybranych europejskich kultur prawnych ujętych historycznie.

## 2. Niemiecka koncepcja rzeczy publicznej

W nauce niemieckiej wypracowano pogląd, zgodnie z którym rzecz publiczna powinna być utożsamiana z własnością publiczną rządzoną prawem publicznym. Jest to pogląd wyrażany przez przyjmowanego jako najwybitniejszego spośród teoretyków prawa administracyjnego (także rzeczy publicznych – przyp. aut.) w niemieckim obszarze prawnym Otto Mayera. Wprawdzie, zdaniem polskich uczonych autor ten zapożyczał się w formułowaniu pojęć użytecznych dla nauki prawa administracyjnego z doktryny prawa cywilnego, ale czynił to z korzyścią dla tego drugiego<sup>55</sup>. Można to wytłumaczyć tradycją prawa cywilnego i dość świeżą „metryką” prawa administracyjnego. W swojej pracy autor ten dokonuje podziału rzeczy publicznej jako majątku finansowego i majątku administracyjnego, rozróżniając w tym ostatnim rzeczy służące do powszechnego użytku. Zgodnie z terminologią niemiecką tamtego okresu O. Mayer wyróżnia: 1) majątek finansowy, 2) majątek administracyjny oraz jako 3) rzeczy publiczne. Zatem nie zalicza rzeczy publicznych do majątku administracyjnego. W ocenie O. Mayera rzeczy publiczne należą w ogólności do państwa i w sposób pośredni lub bezpośredni powinny służyć administracji publicznej. Zgodnie z jego przekonaniem cel działania administracji determinuje majątek tej administracji w sensie jego przeznaczenia dla celów publicznych. Z czołowej pracy tego autora przebija teza, zgodnie z którą inną służebność dla administracji ma majątek finansowy, a inną majątek administracyjny<sup>56</sup>. Biorąc pod uwagę cechy ówczesnej administracji publicznej O. Mayer zaliczał do majątku finansowego pieniądze, wartości pieniężne, kapitał prywatno-gospodarczy, służący do zdobywania pieniędzy. Do majątku administracyjnego zaliczał rzeczy służące jako środek działania administracji prowadzące do realizacji jej kompetencji, mające określoną wartość użytkową. Natomiast *sensu stricte* rzeczy publiczne należy charakteryzować z punktu widzenia ich przeznaczenia dla realizacji celów określonej administracji. Zatem, w moim przekonaniu, autor ten wyróżniał rzeczy publiczne z punktu widzenia ich przeznaczenia dla celów administracji w sposób bezpośredni i pośredni. Nie rozumiał pod pojęciem *stricte* rzeczy publicznej ani majątku finansowego, ani majątku administracyjnego. Rozumiał je jako komponenty służące realizacji pośrednio celów administracji umożliwiających korzystanie z rzeczy powszechne-

<sup>55</sup> Zob. W. L. Jaworski, *op. cit.*, s. 160.

<sup>56</sup> Zob. O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht, t. II*, Berlin 1896, s. 71 i nast.

go użytku, które W.L. Jaworski określa na przykładzie dróg publicznych i wód publicznych<sup>57</sup>.

Wedle O. Mayera rzeczy publiczne posiadają dwie główne cechy wzajemnie przenikające się. Są to: 1) przeznaczenie do określonego celu oraz 2) prawna przynależność. Warto zwrócić uwagę, że przy omawianiu niniejszego zagadnienia pojawi się pojęcie interesu publicznego, którego nie można nie łączyć z pojęciem rzeczy publicznej. Rzecz publiczna bowiem służy przeznaczeniem interesowi publicznemu, a w gruncie rzeczy go realizuje dla dobra wspólnego, co oczywiście już dotyczy instytucji właściwej dla prawa konstytucyjnego, jako że osadza się na podstawowej zasadzie konstytucyjnej dobra wspólnego. Otto Mayer przyporządkował przeznaczenie do określonego celu określonemu interesowi publicznemu. Owo połączenie przeznaczenia z interesem publicznym autor widział jako narzędzie realizacji celu uporządkowanej administracji, działalności publicznej administracji. Co należy zatem określić interesem publicznym? Z całą pewnością nie jest to pojęcie należycie skonkretyzowane. W moim odczuciu interes publiczny jest uogólnionym celem dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z realizacją określonych potrzeb społecznych. Może być także definiowany jako narzędzie kształtujące aktualną sytuację jednostki. Określać go można interesem dającym się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów, traktowanych jako jeden podmiot. Istnieją także próby definiowania interesu publicznego (społecznego) jako autentycznego interesu wspólnoty postrzeganej jako całość. W ich skład wchodzi wtedy interesy publiczne, których ochrona i realizacja jest wymagana bezwarunkowo dla zapewnienia egzystencji, wspólnego pokojowego życia społeczeństwa. Można też stwierdzić, że interes publiczny to korzyści uzyskiwane w wyniku realizacji przedsięwzięć służących ogółowi w zakresie zadań ciężących na administracji rządowej oraz samorządowej, realizowanych w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, związanych na przykład z ochroną zdrowia, oświaty, kultury, porządku publicznego. W tymże ujęciu rozumiał to O. Mayer. Natomiast wspomniana wcześniej druga cecha rzeczy publicznej, tj. prawna przynależność została przez niego określona poprzez sposób, w jaki ma służyć interesowi publicznemu. Tenże autor doktryny niemieckiej dokonał również głębokiej analizy własności rzeczy publicznej. W wyżej przytoczonej pracy wywodzi, że własność tejże rzeczy dotyka pojęcia własności w ogólności. Rozumiał on, że w tym zakresie należy posługiwać się tak zwanym porządkiem prawnym własności. Porządek ten składa się z elementów właściwych prawu prywatnemu, cywilnemu oraz elementów publiczno-prawnych. W omawianym zakresie, w kontekście rzeczy publicznych, porządek prawny prywatny został wyparty w stosunku własności, rozumianej ściśle, tkwią-

<sup>57</sup> Zob. W.L. Jaworski, *op. cit.*, s. 161.





cej w porządku prawa publicznego. Wtedy to pojawia się już tylko własność publicznoprawna. Własność taka może w przyszłości podlegać obrotowi gospodarczemu, ale publicznoprawnemu, jedynie tylko z możliwością zastosowania instrumentów natury cywilnoprawnej, na przykład prawa zobowiązań. Otto Mayer wiązał wolę państwa z własnością publicznoprawną. Oceniał bowiem wolę państwa wedle tylko prawa publicznego, twierdząc, że prawo cywilne bywa stosowane jedynie wtedy, gdy państwo zajmuje określone stanowisko prywatno-gospodarcze. Wtedy państwo stawia się na równi z jednostką. W moim przekonaniu takie stanowisko odpowiada ogólnym poglądom tego przedstawiciela doktryny niemieckiej na kwestie podziału prawa na publiczne i prywatne oraz stosunki przez nie regulowane. Prawem administracyjnym jest bowiem to prawo, które reguluje działalność państwa, a którego kontrola należy do jednostki, zaś prawem prywatnym jest prawo, które pozostaje narzędziem państwa kontrolującym jednostkę<sup>58</sup>. Natomiast z punktu widzenia głębokiej istoty rzeczy publicznej, najważniejszym w tym zakresie poglądem tego autora jest twierdzenie, że własność publicznoprawna ma miejsce wtedy, gdy władztwo nad rzeczą nie jest samo w sobie środkiem do publicznej administracji, ale w istocie jest publiczną administracją. Dzięki temu służy określonej celowi publicznemu. Przykładem na takie kryterium jest powszechne używanie rzeczy. Istniejące władztwo jest natury publicznoprawnej i właśnie wtedy pojawia się rzecz publiczna.

Pomimo swojej, na ówczesne czasy popularności, jako czołowego przedstawiciela niemieckiego prawa administracyjnego, jego poglądy związane z rzeczami publicznymi były poddawane krytyce<sup>59</sup>. Krytyka poglądów Otto Mayera prezentowana przez T. Mauntza opierała się na wniosku, że O. Mayer wprowadził akcentował elementy publicznoprawne właściwe rzeczom publicznym, jednakże niejako w otoczeniu elementów cywilnoprawnych. Nauka O. Mayera była zasadniczo koncepcją własności prywatnej opartą na publicznych substratach rzeczowych. Krytyka tego rodzaju wydaje się uprawniona, biorąc pod uwagę, jak zauważa P. Radziwiński, że ówczesne prawo niemieckie rozróżniało *imperium* i *dominium* oraz prywatnoprawne władanie rzeczą. Powoływano się zatem na brak norm prawnych, które mogłyby być zastosowane do własności publicznej<sup>60</sup>. Należy jednak podkreślić, że krytyka koncepcji rzeczy publicznych O. Mayera pojawiła się dopiero w latach 20. XX w. przez młodsze pokolenie. Wiązało się to z nowszym pojmowaniem zasadniczych instytucji podstawowych praw publicznych i prywatnych.

<sup>58</sup> Bardzo mocno optuje za takim rozumieniem tychże dwóch podstawowych gałęzi prawa W.L. Jaworski, *op. cit.*, s. 8.

<sup>59</sup> W tym zakresie można wskazać na T. Mauntza, *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrecht, t. II* Leipzig 1922, s. 417 i nast.

<sup>60</sup> Zob. P. Radziwiński, *Pojęcia „dobra publiczne” i „rzeczy publiczne” we francuskiej i niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997 r., nr 4/76, s. 3 i nast.

Należy zauważyć, że w tej, już nowszej nauce niemieckiej poglądy dotyczące koncepcji rzeczy publicznej były poddane ewolucji i prezentowały się w sposób różnorodny u każdego z przedstawicieli nauki.

Analiza poglądów doktryny niemieckiej lat 20. XX w. prowadzi do wniosku, że zasadniczo rzeczy publiczne mogły być własnością państwa albo innego związku publicznoprawnego, na przykład samorządu terytorialnego i służyły spełnianiu celów działania administracji publicznej. Z punktu widzenia celu działania podlegały prawu publicznemu. Jednakże wykonując własne funkcje administracyjne, określony podmiot publiczny dysponuje dobrami majątkowymi służącymi realizacji celu publicznego w sposób pośredni i bezpośredni. W tym kontekście pojawia się już koncepcja albo podkoncepcja dóbr stanowiących prywatną własność państwa lub innych związków publicznoprawnych. Korzystanie z takich dóbr odbywa się na podstawie przepisów prawa cywilnego. Takimi dobrami były służące celom publicznym przedsiębiorstwa lub na przykład lasy<sup>61</sup>. Warto jednak zwrócić uwagę, że tego typu dobra stanowiły, jak wyżej wskazałem, na majątek finansowy administracji, generalnie wyłączony z obszaru regulacji prawa administracyjnego. W tym kontekście cel publiczny administracji był realizowany w sposób pośredni. Natomiast bezpośredni sposób realizacji celów działania administracji był dokonywany z wykorzystaniem instrumentów majątku administracyjnego. Do tego zaś majątku zaliczano inne dobra publiczne, takie jak na przykład szkoły, ulice, place, drogi. Majątek ów podlegał regulacjom prawa publicznego<sup>62</sup>. W przypadku zaś nauki E. Forsthoffa, to na pierwszym miejscu stawiał on instytucje przeznaczenia rzeczy publicznej. Najważniejszy był cel działania administracji publicznej. W jego nauce warte podkreślenia jest między innymi to, że przede wszystkim rzecz mogła stanowić narzędzie służące realizacji celu publicznego poprzez swoje właściwości lub na mocy określonej prawnej formy działania administracji. Wedle tej koncepcji rzecz publiczna była na tyle poddana prawu publicznemu, na ile służyła przeznaczeniu jako realizator określonego celu publicznego. Wprawdzie rzecz publiczna podlegała także reżimowi prywatnoprawnemu, ale tylko w takim zakresie, w jakim nie uchybiała swojemu przeznaczeniu, a więc celowi działania administracji publicznej. W tym względzie nauka E. Forsthoffa nawiązywała do pierwotnych koncepcji O. Mayera, jednakże w sposób już dojrzały. Rzecz publiczna, co prawda, podlegała tak jak u O. Mayera prawu prywatnemu, jednak związanie rzeczy publicznej z jej celem dawało absolutne pierwszeństwo przed wszystkimi dyspozycjami prywatnoprawnymi prawu publicznemu<sup>63</sup>. Jak słusznie pisze P. Radziwiński<sup>64</sup>, koncepcja

<sup>61</sup> Zob. F. Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Berlin 1928, s. 210 i nast.

<sup>62</sup> Zob. J. Jellinek, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, Berlin 1920, s. 80 i nast.

<sup>63</sup> Zob. E. Fortshoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 8 Neuberah, Aufgabe*, München 1961, s. 152 i nast.

<sup>64</sup> Zob. P. Radziwiński, *op. cit.*, s. 11.



E. Forsthoffa stwarzała pojęcie rzeczy ograniczenie publicznej, nawiązując do klasycznej koncepcji O. Mayera.

Podsumowując najwcześniejsze elementy charakteryzujące rzecz publiczną, w jej konceptualnym charakterze na podstawie nauki prawa niemieckiego można stwierdzić, że wyróżniały ją trzy determinanty, mianowicie: 1) przeznaczenie rzeczy do powszechnego użytku publicznego, 2) prawo organu do władzy nad rzeczami publicznymi, a zasadniczo nadzoru oraz 3) brak możliwości obrotu rzeczami publicznymi. Generalnie, rzeczy publiczne były przynależne państwu jako nosicielowi władzy oraz fiskusowi w zakresie praw majątkowych.

Natomiast w późniejszym okresie, *notabene* bardziej współczesnym, pojawiła się w niemieckiej doktrynie prawa publicznego rzeczowego (bo w istocie tak należy o tym mówić – przyp. aut.), koncepcja czteropodziału rzeczy publicznych. Każda kategoria jest oceniana z punktu widzenia właściwej jej sytuacji prawnej. Nadal jednak podział rzeczy publicznych przebiega wedle kryterium ich przeznaczenia, a więc celu pełnionego w suwerennym państwie. Biorąc zatem pod uwagę naukę niemiecką późniejszego okresu, można wyróżnić w tym względzie cztery postacie rzeczy publicznej, mówiąc inaczej grupy, tj.: 1) rzeczy powszechne w publicznym użyciu, 2) rzeczy publiczne w użyciu szczególnym, 3) rzeczy publiczne w użyciu zakładu oraz 4) rzeczy publiczne w użyciu administracyjnym<sup>65</sup>. Żeby szczegółowo dokonać analizy tychże grup lub postaci praw rzeczowych publicznych, należy odnieść się do idei współczesnego ogólnego prawa administracyjnego w kontekście rozumienia rzeczy publicznych. Przede wszystkim należy stwierdzić, że zgodnie z tą nauką każda rzecz publiczna jest poddana zasadniczo reżimowi prawa publicznego. Przedstawiciel administracji, tj. z reguły organ administracji publicznej posiada publiczne władztwo nad rzeczą. Wiąże się to z istnieniem tak zwanego ustroju publicznoprawnego. Według P. Radziwińskiego ustrój publicznoprawny może występować w trzech postaciach. Pierwsza polega na tym, że rzeczy publiczne występują w powszechnym używaniu, nie stanowiąc niczyjej własności, na przykład większe brzegi rzek. Postać druga nawiązuje do wspomnianej już teorii O. Mayera. Jest to jedna z trudniejszych postaci do zrozumienia. Mianowicie O. Mayer próbował wprowadzić do niemieckiej nauki prawa administracyjnego rzeczy publicznych koncepcję własności publicznej. Rzecz bowiem może przybrać własność prywatną albo publiczną. Otóż, rzecz przybiera wymiar publiczny z punktu widzenia swojej istoty i dyspozycyjności. W tym jednak względzie trzeba brać pod uwagę przepisy prawa cywilnego. W przypadku bowiem zbiegu publicznego władztwa nad rzeczą i własności w znaczeniu cywilistycznym, powinno dokonać się przekształcenie własności we własność publiczną. Dlatego też, w nawiązaniu do tej

<sup>65</sup> Zob. J. Salzwedel, *Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen w Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 1995, s. 530 i nast.

postaci ustroju publicznoprawnego prawo niemieckie stanowi o własności publicznej dla wód i dróg publicznych. Trzecia postać ustroju publicznoprawnego w nawiązaniu do rzeczy publicznych wydaje się jeszcze trudniejsza do zrozumienia niż postać wcześniejsza. Opiera się ona bowiem na założeniu, że dwie pierwsze postaci są rozwiązaniami częściowymi, natomiast prawo niemieckie opiera się na tak zwanym rygorze publicznoprawnym (zasadniczo nawiązując w tym względzie do postaci trzeciej – przyp. aut.). Wdając się w szczegóły, wedle tej postaci, niezależnie od tego, czy osoba prawna (państwowa lub inna publicznoprawna – przyp. aut.) posiada określone władztwo nad rzeczą, czy też jest jej właścicielem – natura własności pozostaje prywatnoprawna. Przeznaczenie tej rzeczy nie ma znaczenia, jest jedynie służebnością publicznoprawną, która ciąży na własności prywatnej. Wedle doktryny niemieckiej treścią takiej służebności jest zobowiązanie właściciela rzeczy publicznej do znoszenia wykorzystywania rzeczy publicznej w ramach określonego celu<sup>66</sup>. W tej koncepcji jako przykład mieści się powszechne korzystanie z ulic czy też zbiorników wodnych.

Dla współczesnej nauki niemieckiego prawa administracyjnego kwestią najważniejszą jest, że działania prawne związane z przeznaczeniem rzeczy publicznej pojawiają się wtedy, gdy zostaje ona użyta bezpośrednio do swojego celu. Zatem działania prawne pojawiają się przed wykorzystaniem rzeczy do konkretnego celu, ale służebność publicznoprawna nie może powodować żadnych skutków prawnych, pomimo że powstała poprzez przeznaczenie rzeczy do powszechnego korzystania<sup>67</sup>. Powyższe wiąże się z przekonaniem, że brak jest obowiązujących norm prawnych dla sytuacji ochrony dóbr publicznych przed nabyciem w dobrej wierze. Jednakże dysponent, a zasadniczo władzący rzeczą publiczną nie powinien wyrazić na to zgody z uwagi na cel, przeznaczenie rzeczy.

Należy zwrócić baczną uwagę na fakt, że niemiecka doktryna prawa administracyjnego<sup>68</sup> stoi na stanowisku, że rzeczy publiczne powinny służyć dobru wspólnemu, powszechnemu. Jednak samo przeznaczenie, cel rzeczy publicznej nie daje jej pierwszeństwa przed ochroną cywilnoprawną, która działa w dobrej wierze. Zasadniczo pozycja prawna rzeczy publicznej funkcjonuje w prawie niemieckim jako samodzielna instytucja prawna, nad którą są prowadzone badania zarówno prawników zajmujących się prawem publicznym, jak i prywatnym w wymiarze praktycznym i teoretycznym. Według S. Kromera, na przykład właściciel prywatnoprawny nie może zaliczać do obciążeń publicznoprawnej służebności używania gruntu, gdy ten pozostaje w używaniu publicznym, co wyklu-

<sup>66</sup> Zob. M. Wallerath, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 1992, s. 140 i nast.

<sup>67</sup> Zob. P. Radziński, *Pojęcie öffentliche Sachen we współczesnej niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7-8, s. 122.

<sup>68</sup> Zob. E. Forsthoff, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Monachium-Hannover 1977, s. 260 i nast. oraz na przykład S. Kromer, *Sachenrecht des öffentlichen Rechts*, Berlin 1985 r., s. 60 i nast.



cza zasiedzenie ze skutkiem uwłaszczeniowym<sup>69</sup>. Ponadto jeśli określona rzecz publiczna zostanie udostępniona do publicznego używania, to takie udostępnienie ma charakter trwały, chyba że zostało zniesione. Niezmiernie interesującą kwestią jest funkcjonowanie w prawie niemieckim publicznego władztwa nad rzeczą. Jest ono albo służebnością wobec właściciela, albo rzeczowo uprawnionego w drodze aktu administracyjnego. Wydawany przez administrację akt administracyjny jest niczym innym jak ustanowieniem zarządu korzystania z rzeczy publicznej. Warto także podkreślić jest to, że w niemieckim prawie administracyjnym, prawo rzeczowe jest jednym z praw zasadniczych<sup>70</sup>. Należy jednak z całym naciskiem stwierdzić, że prawo to nie jest prawem administracyjnym, inaczej zwanym w Niemczech policyjnym, ale prawem zasadniczym w znaczeniu podstawowym, konstytucyjnym. W prawie niemieckim bowiem, sam w sobie cel publiczny przeznaczenia rzeczy nie jest metodą zdobywania dóbr publicznych. Nie jest podstawą do rozpoczęcia czynności zmierzających do wywłaszczenia w celu pozyskania rzeczy do powszechnego użytku. Jeśli więc prawo administracyjne nie daje pierwszeństwa w wywłaszczeniu, to jak najbardziej naturalnym jest, że pierwszeństwo daje w tym zakresie niemiecka ustawa zasadnicza, która w art. 14<sup>71</sup> przewiduje wywłaszczenie na cel publiczny.

Bliska współczesności nauka niemiecka w określonym stopniu nawiązuje do koncepcji O. Mayera i rozróżnia mienie administracyjne i mienie finansowe administracji. Kryterium rozróżnienia jest to, w jaki sposób rzecz służy osiągnięciu celu publicznego, czy w sposób bezpośredni, czy też w sposób pośredni. Nauka niemiecka cel, przeznaczenie rzeczy nazywa tak zwanym celem zwierzchnim. Zasadniczo wszystkie rzeczy publiczne należą do majątku administracyjnego. Natomiast majątek finansowy określany jest poprzez wzrost określonych aktywów budżetowych administracji i służy realizacji pośrednich jej celów. Trzeba także zauważyć, że pojęcie majątku administracyjnego w niemieckiej koncepcji rzeczy publicznej wykracza ponad rzeczy publiczne, a w szczególności ponad pojęcie korzystania z rzeczy. Administracja bowiem nie udostępnia wszystkich bez wyjątku rzeczy służących wypełnianiu zadań publicznych. Ponadto administracja nie użytkuje niektórych rzeczy w sposób publiczny<sup>72</sup>.

Jak już wspominałem, we współczesnym prawie niemieckim najważniejszą rolę spełnia pojęcie rzeczy powszechnego użytku. Są to głównie wody i drogi publiczne. Wedle cytowanego już P. Radziwińskiego w nauce niemieckiej można

<sup>69</sup> Zob. S. Kromer, *op. cit.*, s. 69.

<sup>70</sup> Zob. P. Stelkens, H.J. Benk, M. Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 4. Aufl. 1993, s. 175 i nast. w P. Radziwiński, *op. cit.*, s. 123.

<sup>71</sup> Zob. Ustawa Zasadnicza *Grundgesetz*, obwieszona dnia 23 maja 1949 r. przez Radę Parlamentarną (obowiązuje od dnia 23 maja 1949 r.). Zapisane w tejże ustawie prawa zasadnicze noszą miano *Deutsche Grundrechte*.

<sup>72</sup> Zob. I. von Münch, E. Schmidt-Aßmann, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 9, Aufl 1992, s. 545.

wyróżnić w tym zakresie trzech beneficjentów korzystania z rzeczy. Po pierwsze są to *pan dróg lądowych i wodnych*, po drugie właściciel i po trzecie zobowiązany do utrzymywania rzeczy publicznych. W omawianym względzie występuje służebność publicznoprawna ciążąca na prywatnym właścicielu rzeczy oraz publicznoprawny obowiązek utrzymywania rzeczy. Pozostając przy tych zagadnieniach, należy także wyróżnić powszechne prawo korzystania z rzeczy i indywidualne prawo korzystania z rzeczy regulowane przez odpowiednie przepisy komunikacyjne i wodne. Korzystanie powszechne zawiera w sobie możliwość, bez szczególnego zezwolenia użytkowanie rzeczy. Natomiast korzystanie szczególne wymaga określonego zezwolenia<sup>73</sup>. Warto przy tym zaznaczyć, że jest to nazywane subiektywnym prawem publicznym korzystania z rzeczy. Poza tym użytkowanie powszechne jest nieodpłatne, zaś indywidualne tak. W ten sposób powiększa się zasób (budżet – przyp. aut.) majątku finansowego administracji. W tym też sensie, w zakresie użytkowania publicznego, a więc powszechnego, służebność publicznoprawna może wykraczać poza użytkowanie powszechne, a więc zobowiązywać właściciela, aby przyjął odmienne wykorzystania szczególne, które nie mogą być dopuszczone bez zezwolenia.

Od rzeczy powszechnych w znaczeniu ogólnym, o których mowa wyżej, nauka niemieckiego administracyjnego prawa rzeczy publicznych wyróżnia rzeczy publiczne w użyciu szczególnym. Koncepcja tychże rzeczy stanowi rozwinięcie koncepcji użytkowania, czy też używania rzeczy publicznej w sposób szczególny. Wedle H.J. Knacka, użytkowanie nie przysługuje każdemu, lecz temu, komu posiadacz rzeczy zagwarantował poprzez akt administracyjny prawo publiczno-subiektywne do określonego użytkowania<sup>74</sup>. Przykładowo mogą to być zbiorniki wodne wykorzystywane do celów gospodarki wodnej, bez prawa do komunikacji wodnej. Zasadniczo, wydanie przez posiadacza (administrację – przyp. aut.) aktu administracyjnego, oznacza przydział określonego państwowego dobra gospodarczego do użytkowania.

Jako że rzeczy publiczne powszechnego użytku charakteryzują się różnymi formami wykorzystania, nie można w tym względzie pominąć tak zwanego skróconego korzystania. Cechą charakterystyczną tej formy używania lub też użytkowania jest brak konieczności uzyskania określonego zezwolenia (pozwolenia – przyp. aut.). Dotyczy to drobnych spraw związanych z użytkowaniem, niezwiązanych z podstawowym celem publicznym.

Nie można zapominać, że w nauce niemieckiej występują także rzeczy publiczne w użyciu zakładu. Są to różnego rodzaju instytucje służące zapewnieniu określonych warunków publicznych, wypełniających swoje zadania wobec oby-

<sup>73</sup> Jest to w zasadzie spójne z obowiązującymi w Polsce zasadami korzystania z rzeczy publicznych, o czym mowa dalej.

<sup>74</sup> Zob. H.J. Knack, *Handelsgesetzbuch (HGB), Kommentar, Stand, Dez. 2 1982*.



wateli za pomocą posiadanego przez siebie majątku ruchomego i nieruchomego. Są to szkoły, przedszkola, muzea, teatry, uniwersytety, biblioteki, ogrody botaniczne, ogrody zoologiczne, baseny, tereny sportowe i inne<sup>75</sup>. Do tej kategorii rzeczy publicznych można też zaliczyć na przykład zakłady opieki zdrowotnej, ale jedynie w ich działalności polegającej na kanalizacji, wywozie śmieci, prowadzeniu poradni i cmentarzy. Ponadto można wyróżnić zaopatrzenie w określone media (gaz, prąd, wodę – przyp. aut.) czy też miejskie przedsiębiorstwa transportowe. Można więc z całą pewnością stwierdzić, że rzeczy publiczne w ujęciu zakładu charakteryzują się występowaniem określonego zakładu, przedsiębiorstwa realizującego określony cel, przeznaczenie publiczne swojej działalności w podstawowym jej znaczeniu. W tej kwestii nauka niemiecka stara się zaakcentować różnicę pomiędzy prawem rzeczowym publicznym, a prawem zakładu. Jeżeli więc, określony zakład publiczny, gdyż tak można by go określić, realizuje określony cel publiczny, to w tę realizację zaangażowany jest majątek ruchomy i nieruchomy tegoż zakładu. Jak podają J. Wolff i O. Bachof, publicznoprawna służebność, która według prawa komunalnego ciąży na całym przedsiębiorstwie, determinuje publicznoprawne określenie celu, które według prawa cywilnego ogranicza właściciela co do należących do tego przedsiębiorstwa rzeczy. Zarówno udostępnienie, jak i cofnięcie udostępnienia na płaszczyźnie komunalnoprawnej ma wpływ na status publicznoprawny należących do tego przedsiębiorstwa rzeczy i odwrotnie<sup>76</sup>. Jest to o tyle istotne, że w prawie niemieckim komunalnym przedsiębiorstwo takie podlega władztwu państwa, a zgodnie z prawem cywilnym może według własnego uznania dysponować pojedynczymi przedmiotami, bez obowiązku znoszenia uciążliwości przez właściciela. Natomiast rzeczy należące do przedsiębiorstwa należą do przedstawiciela zakładu.

W niemieckiej nauce o prawie rzeczy publicznych występuje również koncepcja tak zwanych rzeczy publicznych pozostających w używaniu administracyjnym. W tym znaczeniu rzeczy publiczne służą określonym celom administracji. Rzeczy te służą również obywatelowi, ale nie muszą być dla niego dostępne. Nauka niemiecka zalicza do takich rzeczy budynki administracyjne oraz tak zwane techniczne wyposażenie. Można więc stwierdzić, że administracja zarządza rzeczami publicznymi, będącymi w użyciu powszechnym, szczególnym i zakładowym. Rzeczy publiczne dla realizacji przyjętego w tej koncepcji celu administracji są pozyskiwane na własność<sup>77</sup>.

Można również mówić o rzeczach publicznych w ich ujęciu koncepcyjnym, jako występujących z punktu widzenia ich użyteczności poprzez cel publiczny,

<sup>75</sup> Zob. T. Oppermann, *Europarecht*, Berlin 1991, s. 121.

<sup>76</sup> Zob. J. Wolff, O. Bachof, *Öffentliche und private Nutzung der Bonner Hofgartenwiese*, Bonn 1984, s. 140 i nast.

<sup>77</sup> Zob. G. Ronellenfisch, *Das Hausrecht der Behörden, Verwaltungsrecht*, Berlin 1989, s. 460 i nast.

publiczne przeznaczenie. Rzeczy takie są utrzymywane do stałego użytkowania przez jednostkę. Takie użytkowanie rzeczy nazwano szczególnym. Natomiast w przypadku rzeczy pozostających w użyciu powszechnym powstaje określone roszczenie o użytkowanie w użyciu szczególnym lub zakładowym. W zakresie trzeciej kategorii, koncepcja rzeczy pozostaje w związku z wyżej omówionym użyciu administracyjnym rzeczy. Na tychże trzech koncepcjach opiera się nauka niemiecka o rzeczach publicznych w prawie administracyjnym.

### 3. Francuska koncepcja rzeczy publicznej

Koncepcja francuska rzeczy publicznej powstała w zasadzie na podstawie rozwiązań prawnych przyjętych w kodeksie Napoleona. Ogólne pojęcie dóbr jako określonej wartości przedmiotowej służącej określonej interesowi dzielono na dwa różniące się między sobą dobra. Kryterium rozróżnienia było przeznaczenie rzeczy. Zatem wyróżniono rzecz (dobro – przyp. aut.) publiczną, zwaną *domaine public* oraz rzecz (dobro – przyp. aut.) prywatną, zwaną *domaine privé*. *Domaine public* były dobrami publicznymi stanowiącymi własność administracji i były poddane szczególnemu reżimowi prawnemu. Natomiast *domaine privé* były poddane reżimowi prawa prywatnego. Stanowią prywatną własność administracji. Do dóbr publicznych zaliczano dobra państwowe oraz samorządowe służące wykonywaniu służby publicznej, czyli *public service*. Nauka francuska zaliczała dobra publiczne do szczególnego typu własności, nawet własności kolektywnej, przeciwstawnej własności prywatnej, z natury swej indywidualnej. Generalnie, prawo własności dóbr publicznych wykonywane przez jednostki administracji różniło się od koncepcji cywilistycznej w tym względzie. Jeśli zatem dobra publiczne były wykorzystywane do użytku publicznego, zasługiwały na specjalną ochronę, na przykład ograniczenia w obrocie, nienaruszalność lub zmiana przeznaczenia<sup>78</sup>. Koncepcja dóbr, czy też rzeczy publicznych koncentrowała się na przekonaniu, że istotny jest podział własności na prywatną i publiczną, ponieważ należy odróżnić prywatne wykorzystanie rzeczy od wykorzystania publicznego. Administracja bowiem nie posiada, czy też nie dysponuje rzeczami jak osoba prywatna, w sposób niejako egoistyczny. Administracja wykorzystuje rzeczy publiczne do zaspokajania potrzeb społecznych, publicznych. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że podział na własność publiczną i prywatną rzeczy publicznych nie był we Francji jednolity. Własność bowiem jednostek samorządowych podlegała prawu prywatnemu. Własność publiczna w tym zakresie jest wyjątkiem<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Szeroko o tym pisał R. Bonnard [w:] *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris 1926, s. 289 i nast.

<sup>79</sup> Zob. J. Bourdon, J. Pontier, I.C. Ricci, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 1987, s. 320 i nast.





Można z całą pewnością stwierdzić, że w doktrynie francuskiej panował pogląd, zgodnie z którym dobra publiczne odznaczają się bardzo charakterystyczną cechą. Otóż, dobro publiczne posiada niezbywalny charakter. Może być zbyte jedynie poprzez akt ustawowy. Jest to cecha odróżniająca dobra publiczne od dóbr prywatnych. Można zaryzykować tezę, że zgodnie z kodeksem Napoleona rzeczami publicznymi są te rzeczy, które nie są rzeczami prywatnymi i są przeznaczone ze swej istoty dla dobra ogółu, czyli na przykład drogi, gościńce, rzeki, zatoki, przystanie i inne. Wśród tychże innych rzeczy można, za kodeksem, wskazać wakujące spadki lub majątki.

W przypadku koncepcji rzeczy publicznej w nauce francuskiej nie można przejść do porządku bez przybliżenia poglądów A. de Laubadère w zakresie osób prawnych pełniących funkcje administracji publicznej. Zgodnie z jego stanowiskiem, osoby prawne mogły być właścicielami dóbr rzeczowych ruchomych i nieruchomości. Kwintesencją tej koncepcji jest pogląd, zgodnie z którym własność rzeczy może być regulowana prawem prywatnym lub prawem administracyjnym. Jest to obojętne dla przeznaczenia rzeczy<sup>80</sup>. Koncepcja tego autora nie jest bez racji, gdyż rzecz może służyć ogółowi, to znaczy publicznie, niezależnie od tego, któremu reżimowi prawnemu podlega, aczkolwiek koncepcja ta nie przewiduje wyraźnego rozdziału pomiędzy podstawowymi reżimami własności i rodzajami dóbr. Jest to tak zwana koncepcja „miękkich praw rzeczowych” w aspekcie społecznym, służących wprawdzie ogółowi, jednakże mogących być regulowanymi prawem prywatnym co do istoty własności. Inną koncepcję tak zwanych „twardych praw rzeczowych” administracji sformułował V. Proudhon. Rozróżniał on wyraźnie dobra publiczne (rzeczy – przyp. aut.) od dóbr prywatnych i był gorącym zwolennikiem takiego właśnie podziału. Wedle tych poglądów, rzeczy publiczne typu na przykład zatoki, morza, porty, przystanie, ulice, drogi, koleje nie powinny zmieniać swojego charakteru i powinny być podległe reżimowi administracyjnemu<sup>81</sup>. Warto jednak zwrócić uwagę, że V. Proudhon podkreślał bardziej fakt zarządzania rzeczą, a nie charakter własności, jeśli chodzi o użyteczność powszechną. Władza publiczna powinna zarządzać rzeczą dla ogółu, natomiast charakter własności pozostaje nierozstrzygnięty. Taka rzecz zatem nie stanowi określonej własności.

Jeszcze inną koncepcję dóbr publicznych prezentował H. Berthélemy. W jego ocenie dobra publiczne istnieją od zawsze, nawet bez potrzeby eksponowania tego w ustawach kodeksowych. Twierdził on, że dobra publiczne nie są możliwe do sprywatyzowania, a ponadto z tytułu racjonalnego przeznaczenia publicznego ich reglamentacja publiczna jest nieodzowna. Dobra publiczne autor ten wydzie-

<sup>80</sup> Zob. A. de Laubadère, *Domanialité publique, propriété administrative et affectation*, Paris 1950, s. 140 i nast.

<sup>81</sup> Zob. R. Chapus, *Droit administratif general*, T. I, Paris 1985, s. 280 i nast.

łał biorąc pod uwagę naturę dóbr. W jego ocenie określone dobra są z natury publiczne<sup>82</sup>. Według H. Berthélemy'ego rzeczy będące w publicznym używaniu nie są własnością żadnego związku publicznoprawnego, ani państwa, ani samorządu. Związki publicznoprawne nie powinny i nie mają uprawnień właścicielskich do tychże rzeczy. Wyraźnie zatem można wnioskować, że dla nauki francuskiej nie jest ważne, czy dana rzecz jest określoną własnością. Ważniejsze jest, czy służy dobru ogólnemu, społecznemu. Na przykład według M. Hauriou, wszystkie dobra publiczne są oparte na idei afektacji administracyjnej rzeczy wobec użyteczności publicznej. Afektacja powinna odbywać się na podstawie aktu administracyjnego władzy publicznej. Poglądy tego uczonego są o tyle istotne, że jako jeden z pierwszych ludzi nauki prawa francuskiego twierdził, że dobra publiczne stanowią specjalny rodzaj własności administracyjnej rządzącej się prawem publicznym, a nie prywatnym<sup>83</sup>.

Nieco inne poglądy przewidywał M. Waline, który twierdził, że wypowiedanie się, zachowanie administracji (afektacja – przyp. aut.) nie powinna być przejawiana poprzez akt administracyjny, aby określona rzecz była uznawana za rzecz publiczną. Podobnie jednak jak H. Berthélemy, uważał on, że dobra publiczne są niezbywalne i są to takie dobra, które służą użyteczności publicznej. Dobra publiczne są albo z natury publiczne, jak wody, powietrze, natomiast inne są do tego celu przysposabiane, na przykład place, drogi<sup>84</sup>. Analiza prawniczej literatury francuskiej przybliży także poglądy innego teoretyka prawa publicznego, którym był J. Duquit. W jego ocenie, pokrewnej zresztą do ogólnych poglądów szkoły niemieckiej prawa publicznego, dobra publiczne nie wymagają właściciela. Dobra są raczej związane z celem swojego przeznaczenia jako publiczne, a nie z osobą właściciela. J. Duquit zasadniczo nie rozróżniał dóbr publicznych od dóbr prywatnych dla oceny przeznaczenia publicznego. Twierdził jedynie, że dobra prywatne administracji poddane są prawu cywilnemu<sup>85</sup>. Identyczne jak J. Duquit poglądy wyrażał J.M. Auby. Jego przekonania opierały się na założeniu, że państwo posiada specjalne uprawnienie do rzeczy publicznej, niekoniecznie wynikające z atrybutu własności. Dobra publiczne służą bowiem przeznaczeniu publicznemu, które należy do sfery wykonywania charakterystycznej dla nauki francuskiej – służby publicznej<sup>86</sup>.

Powyższe przybliżenie najważniejszych poglądów nauki francuskiej w zakresie rzeczy publicznych (dóbr publicznych – przyp. aut.) pozwala na stwierdzenie kilku kwestii natury podstawowej. Przede wszystkim nauka francuska

<sup>82</sup> Zob. H. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administrative*, Paris 1933, s. 140 i nast.

<sup>83</sup> Zob. M. Hauriou, *Précis élémentaire de droit administrative*, Paris 1918, s. 710 i nast.

<sup>84</sup> Zob. M. Waline, *Les mutations domaniales*, Dalloz 1925, s. 170 i nast.

<sup>85</sup> Zob. J. Duquit, *Traité de droit constitutionnel, T. II*, Paris 1923, s. 320 i nast.

<sup>86</sup> Zob. J.M. Auby, *Constitution à l'étude du domaine privé de l'administration*, EDCE 1958, s. 35 i nast.





rozdzielała i dotąd rozdziela podział dóbr publicznych i dóbr prywatnych. Te drugie jednak dobra są tak zwanymi dobrami prywatnymi administracji. Osoby prawne wykonujące funkcje administracyjne w zakresie administracji publicznej mogą być właścicielami dóbr rzeczowych w sensie ruchomości i nieruchomości. W tym względzie jednak własność tychże osób prawnych posiada dwoistą naturę. Może być to własność wykonywana na zasadach prawa cywilnego albo własność wykonywana na szczególnych warunkach prawa administracyjnego, czyli prawa publicznego. Własność wykonywana w warunkach prawa administracyjnego posiada natomiast dwie istotne cechy. Po pierwsze składa się z dóbr będących własnością administracji, a po drugie, dobra te mają naturalne lub prawne przeznaczenie oraz są nienaruszalne pod względem obrotu. W tym miejscu należy jeszcze uściślić temat i powiedzieć, że w zakresie tak zwanej własności administracyjnej istniał spór w nauce francuskiej co do natury jej własności. Twierdzono bowiem, że niektóre dobra, jak wybrzeża morskie lub drogi są własnością niczyją, zaś administracja jedynie nimi zarządza, stwarzając przez to ich prawną ochronę. Jakkolwiek pogląd ten nie był dominujący, gdyż przeważała ocena, iż tego rodzaju, jak wskazane wyżej dobra stanowią jednak własność administracyjną. Własność administracyjna tym się różniła od własności cywilistycznej, że rzecz będąca we władaniu była przeznaczona na użytek publiczny. Samo przeznaczenie na taki użytek mogło wynikać zaś albo z natury rzeczy publicznej, dobra lub mogło wynikać z aktu administracji jako władzy zwierzchniej. Ponadto ochrona dóbr publicznych wynika z potrzeb społecznych i jest szersza niż ochrona indywidualnych dóbr prywatnych. W tym temacie jest jeszcze jedna istotna kwestia. Otóż nauka francuska rozróżniała dwie formuły przeznaczenia rzeczy na użytek publiczny. W pierwszym ujęciu określone dobro jest w sposób bezpośredni przeznaczone na użytek publiczny, na przykład ulice, place, natomiast w drugim ujęciu jest ono przeznaczone do wykonywania służby publicznej, czyli do zaspokajania potrzeb społecznych administracji. Sfera dóbr publicznych dotyczyła zasadniczo nieruchomości, częściej niż dóbr ruchomych. Poza tym, nauka francuska nie odrzucała poglądu, że własność prywatna rzeczy ma służyć jedynie użytkowi dla indywidualnych beneficjentów, właścicieli rzeczy. Normy o charakterze specjalnym, nadzwyczajnym mogą przewidywać zmianę przeznaczenia, jak i własność rzeczy na użytek publiczny<sup>87</sup>.

<sup>87</sup> Zob. G. Vedel, *Le hasard et necessite*, Pouvoirs 1989, nr 50, s. 15 i nast. Identyczne poglądy w zakresie rzeczy publicznych i ich charakteru prawnego podają: S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 338- 353 oraz E. Schmidt-Assmann F. Schoch, *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin 2008, s. 879-931.



#### 4. Austriacka koncepcja rzeczy publicznej

W nauce austriackiej najbardziej reprezentatywnego okresu, czyli w czasie kontynuacji największego rozkwitu prawa administracyjnego do rzeczy publicznych zaliczano rzeczy, które powinny służyć celom administracji publicznej. Do takich zaliczano publiczne ulice, brzegi morza, publiczne wody, place, szkoły, gmachy publiczne, fundacje, zakłady publiczne, pomniki, muzea, zbiory, budynki kościelne, cmentarze i inne temu podobne. Zasadniczo nauka austriacka grupowała rzeczy publiczne. Do pierwszej grupy zaliczano urzędy państwowe, lasy państwowe, przedsiębiorstwa państwowe. Własność tychże rzeczy pojmowano jako prywatnoprawną, według przepisów cywilistycznych. Elementy składowe, czyli rzeczy publiczne wchodzące w skład grupy nie służyły żadnemu konkretnemu celowi administracyjnemu. Natomiast wszystkie inne niż wyżej wymienione rzeczy publiczne tworzą grupę odrębną. Nie stanowiły własności regulowanej prawem prywatnym. Rzeczy tego rodzaju charakteryzowała własność administracyjna i służyły one określonymu celowi. Druga grupa była podzielona na dwie podgrupy. W pierwszej podgrupie wyróżniano drogi publiczne i wody publiczne, które służyły ogólnemu użytkowi. Tego rodzaju rzeczy stanowią majątek finansowy. Natomiast rzeczy należące do drugiej podgrupy, na przykład budynki urzędowe, pozostawały do użytku i dyspozycji związku publicznoprawnego, czyli państwa lub samorządu. Tego rodzaju rzeczy stanowią majątek administracyjny. Koncepcja austriacka zakładała, że majątek fiskalny oraz majątek administracyjny składa się na pojęcie rzeczy publicznej<sup>88</sup>. Przywoływany już austriacki kodeks cywilny do dzisiaj wyraźnie wyodrębnia rzeczy publiczne i poddaje szczególnym regulacjom prawnym, odmiennym od prawa innych adresatów norm poza związkami publicznoprawnymi. Współczesna nauka austriacka wskazuje na dobra majątkowe jako pojęcie ogólne dóbr publicznych i w tym zakresie wyodrębnia dwie kategorie. Do pierwszej kategorii zalicza rzeczy publiczne stanowiące majątek finansowy. Są one własnością terytorialnych związków publicznoprawnych. Dochody tych związków pokrywają potrzeby administracji. Wśród tych rzeczy wyróżnia się zakłady przemysłowe, budynki oczyszczaw oraz gotówkę będącą w dyspozycji jednostek administracyjnych związków publicznoprawnych. Nauka austriacka nazywa ten majątek prywatnym majątkiem administracji, do którego stosuje się przepisy prawa cywilnego. Do drugiej kategorii zalicza się majątek administracyjny stanowiący wszystkie inne pozostałe przedmioty. Stanowiły one tak zwany substrat rzeczowy działań administracji o trwałym przeznaczeniu. Taki stan rzeczy wskazuje, że podlegają one prawu publicznemu. Można jeszcze dopowiedzieć, że do majątku administracyjnego zalicza się dobra, które służą użytkowi powszechnemu i są określane dobrami publicznymi, a także dobra, któ-

---

<sup>88</sup> Zob. R. Herrnritt, *op. cit.*, s. 371 i nast.



re z powodu przeznaczenia lub swoich naturalnych właściwości służą całej administracyjnej społeczności. W zakresie dóbr o określonym przeznaczeniu można wskazać na drogi publiczne, zaś w zakresie dóbr o naturalnych właściwościach – wody publiczne. Należy podkreślić, że austriacka koncepcja dóbr publicznych zdecydowanie wiodącą rolę w zakresie korzystania z dóbr publicznych przypisywała prawu publicznemu, prawu administracyjnemu w szczególności<sup>89</sup>.

Podsumowując należy podkreślić, że nauka szkoły austriackiej prawa administracyjnego rzeczy publicznych, do tychże rzeczy zaliczała należne państwu lub innemu związkowi publicznoprawnemu dobra majątkowe. Dobra tego rodzaju dzielą się na majątek finansowy i majątek administracyjny. Majątek finansowy był własnością związków terytorialnych i podlegał regulacji cywilnoprawnej, a jedynie w wąskim, niezbędnym zakresie regulacji publicznoprawnej. Natomiast majątek administracyjny był własnością związków publicznoprawnych, ale był wyłączony spod regulacji prawa prywatnego. Dotyczył on rzeczy przeznaczonych do powszechnego użytku, które służyły temu przeznaczeniu z powodu własnych naturalnych cech lub specjalnego przeznaczenia. Majątek administracyjny obejmował także rzeczy nieprzeznaczone do powszechnego korzystania, jak budynki urzędów, szpitale i inne. Sposób wykorzystania i ochrony dóbr publicznych były regulowane zasadniczo prawem administracyjnym<sup>90</sup>.

## 5. Polska koncepcja rzeczy publicznej

Na wstępie rozważań dotyczących polskiej koncepcji rzeczy publicznej w przekroju historycznym trzeba z całą mocą podkreślić, że, zresztą jak wyżej przedstawiłem, w nauce nie udało się wypracować powszechnej definicji, ani klasyfikacji rzeczy publicznych. Pojęcia, które składają się na rzecz publiczną, stanowią kwestie natury teoretycznej. Pojęcia rzeczy publicznych i własności publicznej należą do jednego z najbardziej spornych zagadnień prawa administracyjnego<sup>91</sup>.

Spośród polskich koncepcji rzeczy publicznych najbardziej powszechne w polskim piśmiennictwie było rozwiązanie prezentowane przez W.L. Jaworskiego. W jego ocenie należy zasadniczo oddzielić obszar funkcjonowania prawa prywatnego i prawa publicznego w odniesieniu do rzeczy publicznych. Jak już wcześniej zaznaczyłem, W.L. Jaworski swoiście rozumiał rolę prawa publicznego, która normuje działalność państwa. Kontrolę nad prawem publicznym sprawuje jednostka za przyczyną funkcjonowania sądownictwa administracyjnego.

<sup>89</sup> Zob. V. Landmann, M. Giers, P. Proksch, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4 Aufl. 1970, s. 150.

<sup>90</sup> Zob. R. Chapus, *op. cit.*, s. 157 i nast.

<sup>91</sup> Zob. W. Rappé, *Reforma rolna a publicznoprawne ograniczenia własności ziemskiej fundacji*, Lwów 1931, s. 107.

W związku z powyższym na tej podstawie można wyodrębnić określone rodzaje rzeczy publicznych. Rzeczy publiczne nie mogą w takiej sytuacji pozostawać w rozporządaniu osób prywatnych, ani podlegać prawu prywatnemu<sup>92</sup>. Należy podkreślić bardzo realistyczne podejście tego autora do prawa rzeczy publicznych. W konsekwencji bowiem jego rozumowanie sprowadza się do konstatacji, że rzeczami publicznymi będą te rzeczy (według autora na przykład drogi, place, parki itp. – przyp. aut.), które pozostają w rozporządaniu państwa<sup>93</sup> lub innej osoby publicznoprawnej i podlegają prawu publicznemu. Ponadto rzecz publiczna nie może być poddana reżimowi prawa prywatnego. Rzeczy publiczne w jego ocenie służyły wyłącznie celom i zadaniom administracji publicznej.

Innym uczonym, który interesował się w znacznej mierze instytucją rzeczy publicznej w prawie administracyjnym, był S. Kasznica. Wedle jego koncepcji, rzeczami publicznymi są te wszystkie rzeczy, którymi państwo oraz inny związek publicznoprawny posługuje się dla wykonania swoich zadań. Rozróżnił on trzy kategorie wśród rzeczy publicznych. Były to: 1) majątek skarbowy; 2) majątek administracyjny; 3) rzeczy służące do powszechnego użytku, czyli dobra publiczne. Jeśli chodzi o majątek skarbowy to są to rzeczy, które nie służą bezpośrednio celom administracji, lecz pośrednio służą do ich osiągnięcia przez to, iż dostarczają potrzebnych do tego środków finansowych. Są to zatem dobra, będące dla administracji źródłem dochodów lub też same dochody pieniężne. Wśród tychże dóbr S. Kasznica wymieniał: gotówkę, papiery wartościowe, lasy państwowe, kopalnie, fabryki itp. Majątek skarbowy podlega zasadniczo prawu prywatnemu, a wyjątkowo prawu publicznemu. Dzieje się tak w przypadku zaciągania pożyczki państwowej, zbywania, zamiany i obciążenia nieruchomości majątku państwowego. Związki samorządowe są również skrupowane w zarządzie własnym majątkiem regułami prawa publicznego. W przypadku majątku administracyjnego są to rzeczy, które służą administracji swoją wartością użytkową bezpośrednio do spełnienia przez tę administrację zadań publicznych. Rzeczy służą do osiągnięcia określonego celu administracji. Wśród komponentów majątku administracyjnego można wyróżnić budynki administracji, szkoły, więzienia, szpitale, urządzenia w tych budynkach, lotniska, broń, biblioteki, elektrownie, gazownie i inne. Majątek administracyjny podlega prawu publicznemu. Niemniej jednak ta sama władza, która przeznaczyła rzecz dla celu administracji może odebrać administracji charakter majątku administracyjnego i przenieść ją do kategorii majątku skarbowego. Przykładem jest użytkowanie budynku administracyjnego i wynajęcie takiego budynku osobie prywatnej. Jednakże według S. Kasznicy, w określonych sytuacjach prawo prywatne ma zastosowanie do majątku admini-

<sup>92</sup> Zob. W.L. Jaworski, *op. cit.*, s. 165 i nast.

<sup>93</sup> Znamienite jest to, że W.L. Jaworski nie twierdził o własności publicznej rzeczy, a o rozporządaniu rzeczą przez państwo.



stracyjnego. Będzie to wtedy, kiedy określony związek publicznoprawny, czyli państwo lub gmina poniesie odpowiedzialność. Przykład jaki podał autor opiera się na sytuacji, kiedy na przykład określone osoby zostaną poszkodowane wskutek wadliwego utrzymywania urządzeń zakładowych. Natomiast w przypadku rzeczy służących do powszechnego użytku, czyli dóbr publicznych, są to rzeczy, z których może korzystać w zasadzie każdy bez pozwolenia organu administracji. Takimi rzeczami są: place, drogi, mosty, parki, studnie, wybrzeże morskie, wody publiczne i inne.

Podobnie jak uważano w nauce francuskiej, tak i S. Kasznica uznawał, że rzecz posiada charakter publiczny wskutek swoich naturalnych właściwości, na przykład rzeki, powietrze, albo na podstawie aktu administracyjnego, który ją przeznaczył do określonego celu administracji, na przykład park miejski. Wśród najważniejszych rzeczy publicznych S. Kasznica wymieniał drogi publiczne i wody publiczne. Co się tyczy wód, to jego zdaniem o publicznym charakterze drogi decyduje akt właściwej władzy. Samo posługiwanie się, nawet zwyczajowo przez społeczeństwo określoną drogą nie przesądza o jego publicznym przeznaczeniu i celowym publicznym wykorzystaniu. Przecież ta sama droga nie utraci charakteru publicznego poprzez zaprzestanie wykorzystywania jej do takiego celu. S. Kasznica wyróżniał drogi państwowe oraz drogi samorządowe. Drogi państwowe uzyskują charakter publiczny uchwałą Sejmu i pozostają na utrzymaniu Skarbu Państwa, zaś drogi samorządowe dzielą się na wojewódzkie, powiatowe i gminne. Odpowiednio do władz samorządowych odpowiednie drogi nabierają charakteru publicznego wskutek uchwałodawczego działania organów jednostek samorządowych, natomiast pozostają na utrzymaniu władz wykonawczych takich jednostek. Należy podkreślić, że władza administracyjna nie może uznać gruntu prywatnego za drogę publiczną, dopóki nie uzyska tytułu prawnego do dysponowania nim. W celu budowy drogi grunty mogą być poddane wywłaszczeniu. W przypadku wód publicznych, wszystkie one mają taki charakter, dopóki nie stanowią własności prywatnej. Prywatne wody płynące i jeziora mogą być w interesie publicznym poprzez ustawodawstwo zaliczone do kategorii wód publicznych. Natomiast z mocy samego prawa w tym względzie można zaliczyć: wody z opadów atmosferycznych; wody w zbiornikach na gruncie właściciela, na przykład stawy, studnie, wodociągi; wody podziemne i źródła na gruncie właściciela i odpływy z tychże wód, dopóki nie spłyną na cudzy grunt lub do wody publicznej.

Należy także powiedzieć, że S. Kasznica obok korzystania z rzeczy publicznych wyróżniał także użytkowanie rzeczy, a właściwie użytkowanie dobra publicznego. W tym zakresie wyróżniał zatem: użytkowanie zwykłe, wzmocnione i specjalne. W użytkowaniu zwykłym jego treść i zakres wynika z naturalnych przymiotów rzeczy i jej właściwości, a także celowi, któremu służy. Cel jest określany przez zwyczaj oraz przez ustawy. Użytkowanie jest pod ochroną po-

licyjną, zaś przepisy dotyczące użytkowania mają na celu czuwanie nad tym, aby użytkownicy nie naruszali tego samego prawa innych osób oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku, a także zabezpieczenie substancji rzeczy przed uszkodzeniem. Użytkowanie zwykle może być odpłatne, na przykład za spław lub żeglugę. Roszczenie zaś o użytkowanie dobra publicznego z reguły nie jest prawem podmiotowym, lecz prawnie chronionym interesem. Natomiast użytkowanie wzmocnione polega na korzystaniu z rzeczy w szerszym zakresie od użytkowania zwykłego, czyli takiego, które przysługuje wszystkim. Dla użytkowania wzmocnionego S. Kasznica wskazuje jako przykład ustawianie rusztowań budowlanych na chodnikach, czy też odprowadzanie odpływów fabrycznych do wód publicznych. W szczególności właściciele realności położonych obok drogi lub wody publicznej (adiacenci) wykorzystują ją bardziej od innych nie tylko pod względem ilościowym, ale i jakościowym, na przykład wystawianie reklam, czy wykładanie towarów na chodnikach. Na użytkowanie wzmocnione konieczne jest uzyskanie pozwolenia, które powinno zostać udzielone, jeśli nie przeciwstawiają się temu względy sanitarne, bezpieczeństwa, komunikacyjne oraz inne. Pozwolenie może być udzielone pod pewnymi warunkami mającymi zapobiec narażeniu na szwank interesu publicznego czy zapobieżeniu zagrożeniu niemożności korzystania z rzeczy. Pozwolenie może być cofnięte, gdyż to użytkowanie posiada przejściowy charakter. W użytkowaniu specjalnym rzecz jest jeszcze bardziej wykorzystywana dla celów indywidualnych. Tego rodzaju użytkowanie różni się od poprzedniego typu tym, że: posiada charakter trwały; powoduje zmianę substancji rzeczy publicznej oraz ogranicza inne osoby w korzystaniu z rzeczy. Jako przykłady można zaprezentować: poprowadzenie kolejki na drodze publicznej, zakładanie urządzeń do spiętrzania wody, założenie promu wodnego i inne tym podobne. Użytkowanie specjalne jest nadawane w drodze koncesji. Doniosła jest konstatacja S. Kasznicy w zakresie określenia charakteru norm dotyczących rzeczy publicznych. Jego zdaniem normy te posiadają charakter publicznoprawny. Nawiązując do nauki francuskiej, a w szczególności do J. Duguite'a, wszędzie tam, gdzie idzie o służbę publiczną określonego dobra, stosuje się przepisy prawa administracyjnego. Prawo prywatne ma do prawa publicznego zastosowanie w następujących przypadkach: 1) gdy chodzi o takie korzystanie z rzeczy, które leży poza właściwym publicznym jej przeznaczeniem, na przykład zarząd drogowy dysponuje trawą w rowach przydrożnych lub też czereśniami z drzew wysadzonych wzdłuż drogi na podstawie przepisów prawa prywatnego. Dzierżawi te tereny, zaś spory rozstrzygają sądy powszechne, 2) odpowiedzialność za szkody wyrządzone komuś wskutek nieutrzymania rzeczy w odpowiednim stanie jest unormowana przez prawo prywatne<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1949, s. 160 i nast.





Podobnie jak W.L. Jaworski, który nawiązywał do nauki niemieckiej, również A. Peretiatkowicz wyróżniał rzeczy publiczne w znaczeniu szerszym i w znaczeniu węższym. Rzeczy publiczne w znaczeniu szerszym są to rzeczy znajdujące się w posługiwaniu państwa lub innego związku publicznoprawnego wykorzystywane do określonych celów, na przykład drogi, rzeki, budynki szkolne, szpitale i inne. Natomiast rzeczy publiczne w znaczeniu węższym to takie, które służą do użytku każdego, na przykład drogi, place, rzeki oraz rzeczy służące konkretnym celom administracji, na przykład szpitale, muzea i inne. W ocenie tego przedstawiciela nauki zarówno rzeczy służące do powszechnego użytku, jak i rzeczy tworzące majątek administracyjny powinny być regulowane prawem publicznym, a wyjątkowo prywatnym. A. Peretiatkowicz uważał również, że rzecz publiczna nie mogła zostać zbyta, dopóki służyła interesowi publicznemu<sup>95</sup>. Nie podlegała też przedawnieniu ani egzekucji administracyjnej. Rzecz publiczna służąca ogółowi podlegała ochronie policyjnej, na przykład straży rzecznej. Spory prawne w zakresie utrzymania i zarządu rzeczą powinny rozstrzygać sądy administracyjne. Wyraźnie nawiązywał do koncepcji S. Kasznicy, który upatrywał źródła charakteru prawnego rzeczy publicznej w jej właściwościach naturalnych lub nadane aktem administracyjnym. Uznawał ponadto powszechne użytkowanie rzeczy oraz uzyskiwane poprzez wydanie pozwolenia i udzielenie koncesji. Wyrażał pogląd, że powszechne korzystanie z rzeczy nie jest prawem podmiotowym i w związku z tym dochodzenie tego prawa nie mogło odbyć się na drodze sądowej<sup>96</sup>.

Bardzo podobne poglądy w zakresie rzeczy publicznych prezentował, już wspomniany wcześniej, T. Bigo. Według jego definicji, rzeczy publiczne to rzeczy służące trwale administracji w realizacji jej celów. Podobnie też jak wyżej wymienieni wyróżniał majątek finansowy administracji i rzeczy publiczne w ścisłym znaczeniu. W kategorii majątku fiskalnego lub też nazywanego skarbowym autor zaliczał rzeczy i wartości majątkowe, które służą administracji w realizacji jej celów poprzez użytkową wartość własną albo wygenerowany zysk. Natomiast w kategorii rzeczy publicznych w znaczeniu ścisłym T. Bigo upatrywał rzeczy, które służyły administracji poprzez własne cechy użytkowe lub służyły powszechnie jako dobra publiczne. Kategorie w znaczeniu ścisłym dzielił jednak na dwie podkategorie. Pierwsza z nich to majątek administracyjny, a druga to rzeczy pozostające w powszechnym używaniu. Majątek administracyjny to były rzeczy służące celom administracji poprzez ich wartość użytkową, na przykład budynki państwowe, składy celne. Natomiast rzeczy w powszechnym używaniu to te, które poprzez fakt powszechnego używania służą realizacji celów i zadań administracji, na przykład drogi, kanały, rzeki, powietrze, parki, studnie publicz-

<sup>95</sup> Podobnie uważał B. Wasiutyński [w:] *Własność dróg publicznych*, RPEiS 1938, nr 2, s. 140 i nast.

<sup>96</sup> Zob. A. Peretiatkowicz, *op. cit.*, s. 68 i nast.

ne i inne tym podobne. W odniesieniu zaś do majątku fiskalnego lub skarbowego T. Bigo uważał, że nie służy on bezpośrednio celowi działania administracji, a jedynie służy celowi pośredniemu. Przykładami takiego majątku są: majątki ziemskie, lasy, przedsiębiorstwa handlowe i przemysłowe, papiery wartościowe oraz tradycyjna gotówka. Należy w tym miejscu podkreślić, że tenże teoretyk prawa administracyjnego uważał, że tego rodzaju rzeczy znajdują się w prywatnym posiadaniu, a właścicielem pozostaje określony związek publicznoprawny. W związku z tym należy stwierdzić, że rzeczy tego typu, jak wskazane ostatnio stanowią dobro prywatne administracji i podlegają prawu prywatnemu. Jednak, z drugiej strony rzeczy takie są normowane przez prawo publiczne. Dotyczyło to sytuacji zbywania i obciążania majątku nieruchomości, które to działanie wymagało zgody sejmku lub uchwały organu samorządowego. Podobnie jak już wcześniej zaprezentowani, T. Bigo uważał, że rzecz nabywa charakteru publicznego albo z racji swojej natury i właściwości, albo drogą aktu administracyjnego. Bardzo istotnym jego stwierdzeniem jest, że pod pojęciem naturalności rzeczy rozumiał on fakt przyrodzonej właściwości, która rozstrzyga o powstaniu i utracie publicznego charakteru rzeczy. Natomiast w odniesieniu do aktu administracyjnego nadającego rzeczy charakter publiczny, to powinien on być konstytutywny. Akt taki również może odebrać rzeczy charakter publiczny. Ponadto w odniesieniu do rzeczy znajdujących się we własności osób prywatnych, nadanie im charakteru publicznoprawnego wiązało się z zaistnieniem publicznego władztwa nad rzeczą. Jednakże nie była to typowa własność, lecz władztwo nad rzeczą, które umożliwia używanie rzeczy w określonym zakresie. Zarząd zaś i dyspozycja rzeczą pozostającą w powszechnym używaniu są regulowane normami prawa publicznego. Rzecz taka wprawdzie może podlegać obrotowi prywatnoprawnemu, jeśli czynność prawna w tym zakresie nie sprzeciwia się celowi administracyjnemu, któremu rzecz ma służyć. Zatem, można stwierdzić, że rzecz publiczna może podlegać prawu prywatnemu, jeżeli będzie to zgodne z celem wykorzystywania rzeczy. T. Bigo przewidywał możliwość poddania rzeczy publicznej obrotowi prywatnoprawnemu, ale wyłącznie z określonymi wyjątkami i ograniczeniami. Ponadto wskazywał, że dobra publiczne stanowią przedmiot ochrony policyjnej. P. Radziński wiele miejsca w swoich badaniach poświęcał instytucji korzystania z rzeczy publicznej, co zasadniczo nazywał powszechnym używaniem rzeczy<sup>97</sup>. Treść używania wynikała z właściwości rzeczy oraz natury celu, któremu rzecz służy. Treść korzystania określają ustawy oraz niekiedy zwyczaj. Natomiast wyraźnie rozróżniał powszechne używanie rzeczy, to znaczy nie przez indywidualnego użytkownika, ale przez wszystkich, od użytkownika

<sup>97</sup> Zob. P. Radziński, *Pojęcie rzeczy publicznych w polskiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej* (red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza), Zakamycze 1999, s. 87.





opartego na pozwoleniu lub umowie. Powszechne używanie mogło być jednakże albo rozszerzone, albo ścieśnione. Pierwsze służyło właścicielom nieruchomości sąsiednich na mocy zwyczaju, a drugie dotyczyło niektórych użytkowników, na przykład rowerzystów czy też pieszych na drodze publicznej. Uważał on, że powszechne używanie rzeczy można określić mianem stosunku prawnego, który powinien być z urzędu przestrzegany przez władzę. Sądzę, że miał na myśli ochronę policyjną przed zakłócaniem spokojnego, zgodnego z prawem korzystania powszechnego z rzeczy. W tym względzie jednak jednostka nie ma żadnych praw podmiotowych i w związku z tym nie przysługują jej żadne roszczenia do władzy administracyjnej. Jednostka zatem nie ma prawa do odszkodowania, jeśli władza w interesie publicznym zmniejszyła zakres korzyści płynących z powszechnego korzystania. Dodać jeszcze należy, że T. Bigo oprócz koncepcji używania powszechnego, prezentował także używanie rozszerzone przejściowe oraz używanie o charakterze trwałym, czyli ograniczenie powszechnego używania innych osób prowadzące do ewentualnej zmiany substancji rzeczy publicznej.

W ujęciu A. Wasilewskiego koncepcja rzeczy publicznych powinna sprzyjać ogólnym założeniom funkcjonowania nowoczesnej administracji. Powinna utożsamiać się z celami administracji w poszczególnych płaszczyznach jej działania. Administracja powinna, jego zdaniem, w sposób maksymalny wykorzystywać określony majątek, w szczególności majątek nieruchomy<sup>98</sup>.

W bardziej współczesnej doktrynie spośród autorów, którzy w sposób szczególny przejawiają zainteresowania w kierunku instytucji rzeczy publicznej niewątpliwie był również M. Kulesza. Swoje poglądy opierał zasadniczo na orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Jego poglądy jednakże dotyczą raczej poszczególnych kategorii rzeczy publicznych. Zatem odnosi się on do części szczegółowej administracyjnego prawa rzeczowego. Na przykład w zakresie dróg publicznych autor postulował utrzymywanie znaków specjalnych, urządzeń, sygnałów ostrzegawczych dla bezpieczeństwa użytkowników oraz wskazywał na odpowiedzialność w tym względzie. Dlatego też, autor postulował taką koncepcję w omawianym zakresie dóbr publicznych, która zapobiega narażeniom użytkowników na negatywne konsekwencje korzystania z rzeczy. Ponadto, autor poruszał kwestie zarządu nieruchomościami wchodzącymi w skład rzeczy publicznych. Zarządcą jest podmiot publiczny odpowiedzialny za skuteczność i bezpieczeństwo użytkowania rzeczy<sup>99</sup>.

Natomiast J. Boć i A. Błaś koncentrują swoje zainteresowania badawcze rzeczą publiczną wokół własności administracyjnej, określając ją jako majątek publiczny. Zatem majątkiem publicznym jest ten majątek, który niezależnie od charakteru podmiotu będącego właścicielem, zostaje w sposób prawny przezna-

<sup>98</sup> Zob. A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 64-68.

<sup>99</sup> Zob. M. Kulesza, *Materiały do nauczania prawa administracyjnego*, Warszawa 1985, s. 409 i nast.

czony do użytku publicznego w zakresie pełnego lub ograniczonego, bezpłatnego i odpłatnego korzystania z rzeczy, regulowanego wyłącznie prawem administracyjnym. Nawiązując do koncepcji S. Kasznicy, autorzy wyróżniają dobra naturalne oraz dobra wytworzone, które mogą być rzeczami publicznymi. Jednak dobra wytworzone mogą się takimi rzeczami stać tylko na skutek działania administracji, czyli na podstawie aktu administracyjnego. Nie wystarczy to jednak, aby rzecz była w pełni publiczna. Warunkiem niezbędnym jest społeczne, czyli publiczne wykorzystanie rzeczy. Jak już wspomniałem i zechcę rozwinąć, wydaje się, że autorzy utożsamiają rzecz publiczną z majątkiem publicznym będącym własnością administracji, przeznaczonym do społecznego korzystania. Bardzo trafnym ich spostrzeżeniem jest kwintesencja, że zamęt wynikający z kumulacji pojęć – majątek skarbowy (inaczej nazywany też fiskalnym lub finansowym administracji – przyp. aut.), majątek administracyjny i majątek do użytku publicznego – pokazuje, że klasyfikacja majątku musi zostać przeprowadzona na nowo, z uwzględnieniem treści obowiązujących przepisów prawnych, zasad logiki, przewidywanych zmian w sferze organizacji państwa i społeczeństwa<sup>100</sup>.

Autorem, który w latach 80. 90. XX w. koncentrował swoje badania w odniesieniu do rzeczy publicznych był także W. Pańko. W swoich pracach odnosił się on do restytucji własności komunalnej, co nieuchronnie prowadziło do materii związanych z rzeczami publicznymi. Rzeczy publiczne nazywał własnością administracyjną, podobnie jak J. Boć i A. Błaś. Wyraził interesujący pogląd, że własność administracyjna, czyli publiczna jest wyrazem przekonania, że część składników mienia państwowego lub komunalnego powinna podlegać innej niż cywilnoprawna regulacji gospodarowania dobrami majątkowymi. W ten sposób nawiązywał do nauki francuskiej<sup>101</sup>. Uważał jednak, że mienie będące własnością publiczną, ale jednostek państwowych powinno podlegać prawu publicznemu, a mienie będące własnością jednostek samorządowych powinno podlegać prawu prywatnemu. Autor ten, podobnie jak wyżej wymienieni poprzednicy, wskazywał na własność publiczną jako instytucję różnie definiowaną w różnych systemach prawnych, a zatem wskazywał na zamęt terminologiczny w tym zakresie. Ogólnie przychylił się do stwierdzenia, że klasyfikacja rzeczy publicznych opiera się na jej trzech komponentach: majątek skarbowy; majątek administracyjny; rzeczy służące do powszechnego użytku, czyli dobro publiczne<sup>102</sup>.

W przypadku natomiast M. Szubiakowskiego, to koncentruje się on zasadniczo na problematyce zasad tworzenia i zarządzania majątkiem publicznym. Podziela koncepcje francuskiej doktryny, twierdząc, że kategoria rzeczy publicz-

<sup>100</sup> Zob. J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny w Prawo administracyjne* (red. J. Boć), Wrocław 1997, s. 153 i nast.

<sup>101</sup> Zob. J. Bourdon, J. Pontier, I.C. Ricci, *op. cit.*, s. 322 i nast.

<sup>102</sup> Zob. W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 15 i nast.



nych jest związana z pojęciem własności przysługującej państwu. Ponadto twierdzi o bezzasadności posługiwania się aparatem pojęciowym właściwym prawu cywilnemu w odniesieniu do dóbr przeznaczonych do bezpośredniej realizacji zadań administracji publicznej<sup>103</sup>.

W późniejszej literaturze rzeczy publiczne również utożsamia się z majątkiem publicznym. Przedmiotem majątku publicznego są dobra naturalne (woda, powietrze) i dobra wytworzone (drogi publiczne, szkoły publiczne, muzea). Przynależność majątku publicznego następuje w różny sposób, w formach prawem przewidzianych. Może to nastąpić: z mocy prawa, na podstawie czynności cywilnoprawnych, w drodze decyzji administracyjnej, aktu normatywnego, a także przez zmiany naturalne środowiska kwalifikowane przez prawo obowiązujące jako przysporzenie. W ten sam sposób i w tych samych formach może odbyć się uszczuplenie majątku publicznego, w okolicznościach prawem przewidzianych. Formy i sposób korzystania z majątku publicznego mogą wynikać z aktu normatywnego (na przykład korzystanie z drogi publicznej reguluje prawo o ruchu drogowym), aktu administracyjnego, aktu administracyjnego wewnętrznego (na przykład regulaminy użytkowników bibliotek), a także czynności faktycznej<sup>104</sup>.

Prawem rzeczy publicznych w ujęciu współczesnym zajmował się także Z. Leoński. Koncentrował swoje prace badawcze w szczególności na korzystaniu z rzeczy publicznych, czyli należących do państwa oraz związków publicznoprawnych. Do rzeczy publicznych zaliczał on majątek administracyjny, mienie, którego celem jest przynoszenie zysku oraz rzeczy powszechnego użytku, określane też jako rzeczy użytku publicznego. Są to rzeczy przeznaczone dla każdego, czyli służące ogółowi społeczeństwa. Nie wyklucza to jednak korzystania z tych rzeczy w szczególnych przypadkach na podstawie zezwolenia administracyjnego lub koncesji, rozumianej jako nadanie koncesjonariuszowi pewnego władztwa publicznego. Do zarządzania rzeczami publicznymi nie stosuje się reżimu prawa prywatnego, tylko regulacje publicznoprawne, dotyczące specjalnego rodzaju użytkowania wspólnego. Autor twierdził, że owa regulacja publicznoprawna dotycząca korzystania z rzeczy powszechnego użytku jest przedmiotem zainteresowania materialnego prawa administracyjnego. Do rzeczy powszechnego użytku Z. Leoński zaliczał drogi publiczne, wody płynące, otwarte morza itp. O wyodrębnieniu tychże rzeczy decyduje cel publiczny. Autor wskazuje, że w literaturze zachodniej do tej kategorii zalicza się także korzystanie z zakładów publicznych. Podkreślał, że problem zakładów administracyjnych traktowany jako określony rodzaj podmiotów administracji publicznej jest przedmiotem zainteresowania ustrojowego prawa administracyjnego. Jednak, gdy spojrzymy na problematykę

<sup>103</sup> Zob. M. Szubiakowski, [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 133.

<sup>104</sup> Zob. M. Stahl, *Dobra publiczne, świadczenia publiczne, obowiązki publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (red. A. Stahl), Warszawa 2009, s. 101.



tych zakładów, jako jeden ze sposobów korzystania z rzeczy publicznych, to ten dział prawa administracyjnego traktuje się jako prawo materialne. Według Z. Leońskiego, do rzeczy publicznych powszechnego użytku w zasadzie nie stosuje się form prawa cywilnego, co jednak nie wyklucza, w wyjątkowych sytuacjach zawierania umów cywilnoprawnych na korzystanie z rzeczy. Uważał, że nie można stosować określonych form prawa cywilnego, a więc zbywać takiej rzeczy lub oddawać w zastaw, dopóki służy ona celom publicznym. Rzecz powszechnego użytku podlega szczególnej ochronie prawnej typu policyjnego, zaś spory powstałe na tle zarządzania, czy użytkowania rzeczy publicznych powszechnego użytku są z reguły rozstrzygane na drodze administracyjnoprawnej<sup>105</sup>.

Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu polskiej szkoły prawa administracyjnego opierała się zatem na wielu założeniach teoretycznych. Przede wszystkim rzeczy publiczne pozostawały we własności lub rozporządzeniu państwa lub innego związku publicznoprawnego, na przykład samorządu terytorialnego. Rzeczy publiczne służyły do wykonywania zadań państwa, ale też do użytku publicznego. Jeśli służyły do wykonywania zadań państwa, to występowały w trzech formułach: jako majątek fiskalny, majątek administracyjny oraz rzeczy do powszechnego użytku. Z reguły majątek fiskalny jako swoisty kapitał administracji był podległy prawu prywatnemu, natomiast jako majątek administracyjny, czyli budynki i tym podobne oraz rzeczy powszechnego użytku, czyli drogi, place, parki, powietrze i inne podobne podlegały prawu publicznemu. Wyróżniano także trzy rodzaje użytkowania rzeczy, a więc zwykłe, wzmocnione i specjalne. Użytkowanie zwykłe może być odpłatne, a roszczenie w tym zakresie nie jest prawem podmiotowym, tylko prawnie chronionym interesem i podlega z reguły prawu prywatnemu. Użytkowanie wzmocnione wymaga raczej uzyskania pozwolenia i również podlega prawu publicznemu. Użytkowanie specjalne wymaga zasadniczo uzyskania koncesji i także podlega prawu publicznemu. Jedynie sytuacje wykraczające poza zakres korzystania oraz kwestie odszkodowawcze podlegają prawu prywatnemu. Można ponadto w omawianym zakresie wyróżnić rzeczy w znaczeniu szerszym, które znajdują się w posiadaniu państwa lub innego związku publicznoprawnego przeznaczone do celu publicznego, na przykład powietrze oraz rzeczy w znaczeniu węższym, o podobnych celach, przeznaczone dla każdego do powszechnego użytku, ale o bardziej realistycznym kształcie i formie, na przykład drogi. Rzeczy stanowiące majątek administracji oraz rzeczy do powszechnego użytku nie mogły być zbyte, ulec przedawnieniu lub podlegać egzekucji, dopóki posiadały przymiot publicznoprawny i były wykorzystywane do celów publicznych. Zasadniczo przeważał pogląd, że rzecz publiczna podlega prawu publicznemu, ale może podlegać prawu prywatnemu, jeżeli jest to zgodne

---

<sup>105</sup> Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 122-123 oraz Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 133-134.



*Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu historycznym*

---

z celem jej wykorzystania. Wskazany wyżej Z. Leoński twierdził jednak, że do zarządzania rzeczą stosuje się wprawdzie prawo prywatne, ale już w zakresie korzystania z rzeczy – prawo publiczne.









# Rozdział II

## Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu jej podstawowych determinantów

### 1. Uwagi wprowadzające

Przechodząc do rozważań o współczesnej naturze i koncepcji rzeczy publicznej, w pierwszej kolejności należy poddać analizie pojęcie rzeczy. Trzeba odkodować jego znaczenie normatywne. Według definicji językowej wyraz „rzecz” oznacza zasadniczo określony przedmiot materialny<sup>1</sup>. Jest to jednak definicja potoczna, natomiast należy odnaleźć w tym zakresie definicję legalną rzeczy. Niewątpliwie należy zauważyć, że współczesne pojęcie rzeczy publicznej w prawie polskim zdominowało w zakresie ujęcia terminu „rzecz” prawo cywilne. Należy przyznać, że prawo administracyjne nie wypracowało właściwego temu prawu pojęcia „rzeczy”. Dlatego też trzeba przyjąć, że prawo administracyjne posługuje się pojęciem rzeczy, nawiązując do terminologii przyjętej w prawie cywilnym. Skoro bowiem prawo administracyjne nie wypracowało normatywnej definicji rzeczy, należy zachowując zasadę wykładni systemowej stosować definicję legalną pochodzącą z ustawy Kodeks cywilny<sup>2</sup>. Jednakże zwraca uwagę fakt, że Kodeks cywilny pod pojęciem rzeczy rozumie tylko przedmioty materialne. Zatem definicja legalna rzeczy jest identyczna jak w ujęciu potocznym, gramatycznym. Doktryna prawa cywilnego zdaje się utożsamiać rzeczy o charakterze materialnym z instytucją tzw. dobra<sup>3</sup>. Natomiast rzeczy niematerialne w rozumieniu tej ustawy nie są rzeczami. Rzeczami więc nie są na przykład patenty, wynalazki oraz części składowe rzeczy, jak kopaliny, woda rzeczna lub powietrze. Natomiast w rozumieniu Kodeksu cywilnego, rzeczami szczególnego rodzaju są pieniądze. W związku z tym należy zauważyć, że pojęcie rzeczy w omawianym zakresie może w zasadzie nawiązywać do pojęcia określonego dobra. W takiej sytuacji trzeba dokonać zdefiniowania pojęcia dobra<sup>4</sup>. W tym przypadku definicja gramatyczna zwrotu „dobro” oznacza, podobnie jak „rzecz” określony przed-

<sup>1</sup> Zob. *Słownik języka polskiego*, t. III (red. M. Szymczak), Warszawa 1981, s. 157 i nast.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.).

<sup>3</sup> Zob. T.A. Filipiak, *Prawo rzeczowe*, [w:] T.A. Filipiak, J. Mojak, M. Nazar, E. Niezbecka, *Zarys prawa cywilnego i rodzinnego*, Lublin 1995, s. 133.

<sup>4</sup> Nie będzie to definicja dobra w znaczeniu na przykład filozoficznym lub moralnym albo etycznym, ale w rozumieniu doktryny prawa.

miot materialny, ale także wszystko to, co przyczynia się do rozwoju człowieka, a więc wszelkie przeznaczone do tego celu środki lub wartości. Może również oznaczać dobro ogółu, czyli szeroko rozumianej społeczności ludzkiej oraz jednostki<sup>5</sup>. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy są to pojęcia tożsame znaczeniowo, czy też różne. Wydaje się, że pojęcie dobra jest pojęciem szerszym niż pojęcie rzeczy. Należy bowiem zwrócić uwagę, że można wyróżnić dobra materialne i niematerialne, czyli konkretne rzeczy, ale także krajobraz czy ład przestrzenny. Występują przecież także prawa na tzw. dobrach niematerialnych, jak patenty, wzory użytkowe i zdobnicze, jak również licencje czy też koncesje.

Kontynuując rozważania należy teraz odnieść się do regulacji prawnej rzeczy i dóbr publicznych. Analiza materiału normatywnego z zakresu prawa administracyjnego nie wskazuje na zdefiniowanie pojęcia rzeczy publicznej. Podobnie prawo cywilne również nie zawiera takiej definicji. Prawo cywilne formułuje wyłącznie definicję rzeczy w tak zwanej ogólności, nie twierdząc o charakterze tej rzeczy. Poszukując jednakże na gruncie prawa administracyjnego, można natknąć się na nieliczne przykłady występowania pojęcia dóbr publicznych<sup>6</sup>. Tymże pojęciem posługują się także sądy administracyjne<sup>7</sup>. Wskazane stanowiska twierdzą o dobrach charakteryzujących się dwiema cechami, to znaczy o nieograniczonym dostępie oraz korzystaniu wolnym od opłat. Znowu zatem może pojawić się pytanie o to, które z tychże pojęć, a więc dobro publiczne i rzecz publiczna jest szersze, a może są one tożsame? Wskazany uprzednio kontekst historyczny zdaje się wskazywać, że są to pojęcia nawzajem się przenikające o tożsamej zawartości znaczeniowej<sup>8</sup>. Podobnego zdania był S. Kasznica, twierdząc, że dobra publiczne zawierają się w tym, co nazywamy rzeczami publicznymi<sup>9</sup>. Wydaje się, że można przychylić się do tychże poglądów. Niemniej jednak pełna ocena w tym zakresie może nastąpić dopiero po analizie badawczej pojęcia dobra i rzeczy publicznej, które przedstawię w zakończeniu tejże części pracy, jako efekt niniejszych badań.

Nawiązując do dywagacji historycznych oraz podziału rzeczy publicznych, można wskazać na kilka rodzajów rzeczy publicznych. W pierwszej kolejności kryterium rodzajowe oscyluje wokół pochodzenia rzeczy publicznej. W tym względzie można wyróżnić rzeczy publiczne, które pozostają wytworem natury, czyli rzeczy naturalne, takie jak zbiorniki wodne, ciek wodne, morze terytorialne, rzeki, potoki, strumienie, źródła, jeziora, stawy wraz z nieruchomościami

<sup>5</sup> Zob. *Słownik języka polskiego*, t. I, *op. cit.*, s. 404.

<sup>6</sup> Można w tym zakresie podać przykład uchwały Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie planu gospodarowania wodami na obszarze Łaby (M.P. nr 52, poz. 561).

<sup>7</sup> Zob. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1209/05, CBOSA.

<sup>8</sup> Zob. I. Sierpowska, *Drogi publiczne jako kategoria dobra publicznego – w świetle poglądów doktryny i rozwiązań normatywnych*, [w:] *Własność – idea, instytucje, ochrona*, Wrocław 2009, s. 309 i nast.

<sup>9</sup> Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 140 i nast.



znajdującymi się pod nimi oraz wybrzeżami, a także lasy publiczne. Poza tym można wyróżnić rzeczy publiczne będące wytworem człowieka, takie jak drogi publiczne, mosty, wiadukty, porty, przystanie, sieci trakcyjne, kolejowe, lotnice, dla żeglugi śródlądowej i morskiej, obiekty zaopatrzenia w wodę, energię, paliwa, urządzenia do odprowadzania ścieków, składowiska odpadów, obiekty łączności publicznej i telekomunikacyjnej, muzea, biblioteki, teatry, domy kultury, szkoły publiczne, parki miejskie i gminne, obiekty sportowe i rekreacyjne. Ponadto występują rzeczy publiczne powstałe w sposób naturalny, ale którym status został nadany działaniem właściwego organu władzy publicznej. Wśród tych rzeczy należy wymienić parki narodowe, parki krajobrazowe i rezerwy przyrody. Następnym kryterium wskazującym rodzaje rzeczy publicznej jest odpłatność. Wiąże się to z koncepcją rzeczy publicznej w znaczeniu użytkowym i dotyczy ponoszenia opłat za korzystanie z rzeczy, na przykład z dróg, parkingów, wód śródlądowych. Natomiast korzystanie z innych rzeczy publicznych jest wolne od opłat, na przykład korzystanie z obiektów szkolnych, sieci infrastruktury technicznej<sup>10</sup>. Kolejnym kryterium rodzajowym rzeczy publicznych jest dostępność. W tym zakresie występują rzeczy publiczne powszechnie dostępne i dostępne warunkowo. W pełni dostępne są przykładowo parki, muzea, lasy, natomiast nie w pełni dostępne są na przykład szkoły prywatne posiadające status szkoły publicznej. Korzystanie z takiej rzeczy jest uwarunkowane uzyskaniem statusu studenta. Na pewien mankament w tym zakresie wskazuje D.R. Kijowski, gdyż funkcjonują rzeczy publiczne wprawdzie zasadniczo dostępne dla każdego, ale posiadającego uprawnienie, na przykład korzystanie z drogi jest możliwe dla kierowcy dopiero po uzyskaniu przez niego prawa jazdy<sup>11</sup>. Ponadto doktryna niemiecka wyróżnia także kryterium rodzajowe rzeczy publicznej w znaczeniu realizacji celów publicznych. Niektóre rzeczy publiczne służą bezpośrednio realizacji celów publicznych, a niektóre służą temu celowi w sposób pośredni. Do pierwszej grupy można zaliczyć na przykład budynki urzędów administracji, szkoły, muzea, natomiast do drugiej grupy na przykład izby wytrzeźwień<sup>12</sup>.

Warto także zwrócić uwagę, że Kodeks cywilny posługuje się także pojęciem mienia państwowego przysługującego Skarbowi Państwa i innym państwowym osobom prawnym. Jako mienie Kodeks cywilny określa przysługujące tymże podmiotom prawa do rzeczy<sup>13</sup>. W tym kontekście także może pojawić się wątpliwość, czy mienie państwowe można utożsamiać z rzeczami publicznymi.

<sup>10</sup> Podobnie wypowiada się doktryna niemiecka, np. H.-J. Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, Berlin-Nowy Jork 1998, s. 32.

<sup>11</sup> Zob. D.R. Kijowski, *Rzeczy i urzędnia publiczne*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne* (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), Warszawa 2012, s. 416-417.

<sup>12</sup> Zob. L. Antonioli, F. Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wiedeń 2005, s. 690 i nast.

<sup>13</sup> Prawa do rzeczy przysługują także samorządowym osobom prawnym.

D.R. Kijowski podnosi w tym względzie uwagę, że Kodeks cywilny posługuje się nazwą „mienię” na określenie zbioru praw do rzeczy albo z rzeczą związanych, natomiast nie jest zbiorem rzeczy. W związku z tym nie można utożsamiać rzeczy publicznej z mieniem państwowym. Jednakże zdaniem tego autora, to co jest przedmiotem mienia państwowego posiada znamiona przedmiotów materialnych, aczkolwiek nie zawsze, na przykład środki płatnicze, dewizy, prawa majątkowe z papierów wartościowych. W związku z tym wymienia on rzeczy państwowe, ale także rzeczy samorządowe przysługujące samorządowym osobom prawnym (gminom, powiatom, województwom) lub ich instytucjom<sup>14</sup>. Przedmiotowe stanowisko wydaje się słuszne z punktu widzenia pojemności znaczeniowej terminu „rzecz publiczna”.

Pozostawiając za sobą dywagacje o rzeczy publicznej natury historycznej oraz wprowadzające, nie można zapominać, że już w poprzedniej części niniejszego opracowania pojawiły się także pojęcia oraz definicje, jak również inne ważne terminy związane z funkcjonowaniem określonej koncepcji tejsze rzeczy, jej determinanty. Żeby móc jednak nakreślić i uporządkować, na tym etapie badawczym założenia przedmiotowej koncepcji w ujęciu współczesnym, należy dokonać drobiazgowej, dogłębnej i szczegółowej naukowej analizy podstawowych, jak się wydaje, właśnie determinantów składających się na zręby tworzonej koncepcji, będącej jej immanentnymi składnikami. Rzecz publiczna nie jest bowiem instytucją jednorodną pod różnymi względami. Przede wszystkim pod względem charakteru regulacji prawnej, charakteru norm prawnych ją określających, jak również innych czynników. Rzecz publiczna jest instytucją prawną oraz faktyczną, w nieustanny sposób się rozwijającą i niekiedy zmieniającą swoje nawet ugruntowane podstawy faktycznego oraz prawnego funkcjonowania. Jednak wydaje się, że jej podstawowe determinanty pozostają niezmiennie i zachowane, od czasów nie tylko nowożytnej administracji i określającego ją prawa. Owe determinanty oscylują wokół aksjologii związanej z pojęciem władania rzeczą, interesem prawnym i faktycznym oraz elementami różnicującymi obydwie te interesy, jak również prawami podmiotowymi oraz celami działania administracji. Władanie określa stosunek prawny do rzeczy, interes określa podmiot zainteresowany rzeczą, natomiast prawa podmiotowe określają roszczenie do rzeczy określonej jednostki. W przypadku zaś celów działania administracji można mówić o rzeczywistym uzasadnieniu jej istnienia i funkcjonowania. W związku z powyższym dokonam analizy elementów, determinantów, w moim przekonaniu składających się na aksjologię, będącą podstawą pojęcia oraz funkcjonowania rzeczy publicznej, aby móc w ten sposób podjąć próbę określenia koncepcji rzeczy publicznej na tle obowiązujących przepisów prawa. Dlatego też nie chcę z góry wskazywać jednoznacznie właściwego sposobu metody regulacji

<sup>14</sup> Zob. D.R. Kijowski, *Rzeczy i urzędnia publiczne*, *op. cit.*, s. 409-410.



rzeczy publicznej oraz ich zakresu. Może na to pozwolić rezultat prowadzonych studiów oraz badań w niniejszym opracowaniu.

## **2. Własność publiczna**

Wspomniane już w części historycznej determinanty rzeczy publicznej ukształtowały się przyjmując swoistą nazwę wspólną dla wszystkich rzeczy. Majątek administracyjny rzeczowy, który nazywam także infrastrukturalnym, majątek finansowy administracji oraz rzeczy powszechnego użytku można nazwać majątkiem publicznym w znaczeniu szerszym. Jest to jednak, w moim przekonaniu, zasadniczo majątek administracyjny. Służy on administracji generalnie do wykonywania jej zadań. Natomiast w znaczeniu węższym, w mojej ocenie, występują rzeczy powszechnego użytku, czyli dobra publiczne. Należy jednak zwrócić uwagę, że rzeczy powszechnego użytku stanowią kategorię pośrednią. Z jednej strony są zarządzane przez administrację, która także z tych rzeczy korzysta, a z drugiej strony w przeważającej mierze są one przeznaczone dla korzystania jednostek prywatnych. Jest to jednak, jak rozumiem, majątek użytkowy. Podział taki uzasadniam tym, że z majątku administracyjnego oraz majątku fiskalnego, zwanego także finansowym lub skarbowym korzysta zasadniczo związek publicznoprawny, w sensie podstawowym aparat administracyjny, natomiast rzeczy powszechnego użytku lub inaczej z majątku użytku publicznego korzystają wszyscy. Podział zatem na majątek publiczny w znaczeniu węższym i majątek publiczny w znaczeniu szerszym jest uzasadniony, biorąc pod uwagę cel i sposób wykorzystania rzeczy publicznej. Jednakże każdy z wymienionych determinantów majątku publicznego, w obydwu znaczeniach, posiada swoiste cechy różniące go od pozostałych, które przeanalizuję w poniższych punktach. Należy przedtem wskazać, jak już o tym wspomniałem w poprzedniej części pracy, że kwestia majątku publicznego jest ściśle związana z charakterem władania rzeczą, panowania nad nią. Jest to pierwszy, podstawowy determinant rzeczy publicznej. W tym zakresie należy przeprowadzić dywagacje dotyczące szeroko pojętego władania, nazywanego w prawie cywilnym własnością. W sensie jednostkowym własność jest przywilejem jednostki. Dysponowanie przywilejami łączy się z uprawnieniem wyłączności oraz poszanowania rzeczy przez innych. Naruszenie własności wiąże się z odszkodowaniem. Własność jednak nie jest absolutna, gdyż podlega wyłączeniu lub ograniczeniu, w sensie drastycznym poprzez instytucję wywłaszczenia<sup>15</sup>. W zakresie własności indywidualnej rysuje się ciekawy problem z punktu widzenia natury własności. Można bowiem postawić pytanie, czy prawo własności jest prawem naturalnym, czy też prawem społecz-

<sup>15</sup> Identyfikacyjnie wypowiedziała się w kwestii własności indywidualnej francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1797 r.

nym? W konstatacji, jak zauważa J. Boć, na tle doktryny francuskiej, człowiek nie ma prawa do „bytu” rzeczy, a jedynie może z niej korzystać<sup>16</sup>. Zauważyć bowiem należy, że nawet w granicach swojej własności jednostka musi spełniać czynności nakazane przez organy administracji. Stąd też pojawia się teza, zgodnie z którą obowiązki wyprowadzane z własności nie są oderwanymi od niej elementami, ale stają się z własnością nierozzerwalnie związane. Dlatego też uprawnienia związków publicznoprawnych, czyli państwa, samorządu i innych tego rodzaju względem właścicieli indywidualnych oraz obowiązki odpowiadające tym uprawnieniom nie mają charakteru zewnętrznego, ale wypływają z wewnętrznej konstrukcji prawa własności.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że obowiązująca Konstytucja<sup>17</sup> nie wypowiada się wprost w zakresie własności publicznej, a jedynie w zakresie własności prywatnej. Nie odnosi się zatem w sposób bezpośredni do wielopostaciowości własności<sup>18</sup>. Konstytucja zrezygnowała z podziału na określone typy i formy własności, a co za tym idzie od różnicowania intensywności ochrony własności w zależności od podmiotu prawa i formy własności<sup>19</sup>. Jednakże Konstytucja nie kwestionuje istnienia własności publicznej, stwierdzając w art. 218 o organizacji i zarządzaniu majątkiem Skarbu Państwa i w art. 165 ust. 1 o majątku jednostek samorządu terytorialnego. W odniesieniu do tychże depozytariuszy majątku publicznego trzeba zwrócić uwagę na ich abstrakcyjny charakter. Jedynie ustawodawca może być wyrazicielem woli, a także preferencji właścicielskich tychże podmiotów, zaś poprzez regulacje prawne zapewnia jej właściwe wykonywanie i ochronę. Zatem w tym względzie pozycja Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego jawi się jako zasadniczo odrębna od depozytariuszy własności prywatnej, pomimo braku uprzywilejowania każdego typu własności<sup>20</sup>. W mojej ocenie nie ma również podstaw do kwestionowania ochrony własności publicznej na rzecz intensywniejszej ochrony własności prywatnej. Tym bardziej, własność publiczna zasługuje na ochronę, gdyż służy ogółowi obywateli. Słusznie zwrócił uwagę L. Garlicki, że własność w ujęciu konstytucyjnym jest traktowana bardzo szeroko, także w znaczeniu cywilistycznym, wąskim, bo rzeczowym, ale również w kontekście innych praw majątkowych. W tym wzglę-

<sup>16</sup> Zob. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2009, s. 263.

<sup>17</sup> Zob. ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>18</sup> Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Własność komunalna i jej ochrona w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji* (red. C. Kosikowski), Warszawa 2005, s. 86.

<sup>19</sup> Zob. wyrok TK z dnia 21 marca 2000 r., sygn. akt K.14/99 (OTK 2000, nr 2, poz. 61).

<sup>20</sup> Stanowi o tym doktryna obca, na przykład D. Feldman, *Property and Public Protest*, [w:] *Property and Protection, Legal Rights and Restrictions, Essays in Honour of Brian W. Harvey* (red. F. Meisel, P.J. Cook), Hart Publishing, Oxford-Portland, Oregon 2000, s. 59 i nast.





dzie własność bardziej przypomina pojęcie mienia<sup>21</sup>. Jednolite i abstrakcyjne ujęcie własności nie musi pozostawać w sprzeczności z dokonaniem podziału na własność prywatną, komunalną oraz państwową<sup>22</sup>. Podział w tym względzie ma istotne znaczenie praktyczne, gdyż wskazuje na szczególny reżim powstania, zbywania i korzystania z własności jednostek samorządu terytorialnego oraz własności państwowej, który został skonkretyzowany w ustawach szczególnych. W Konstytucji natomiast nie przewidziano żadnego szczególnego reżimu prawnego własności ze względu na jej przedmiot<sup>23</sup>. Zatem kategoria własności publicznej nie zanikła w ujęciu konstytucyjnym, zaś jej specyfika jest dostrzegana po zmianie ustroju politycznego<sup>24</sup>.

Trzeba powiedzieć, że jednostka obejmująca rzecz we władanie nie zyskuje pełnego prawa własności. Nie przysługują jej wszystkie uprawnienia do rzeczy, a jedynie część takich uprawnień, podczas gdy pozostała część należy do przedmiotów publicznych. Jak twierdzi J. Boć, w ten sposób dokonuje się zmiana treści prawa własności. Z nieograniczonego, wyłącznego i nienaruszalnego władztwa nad rzeczą staje się ono naruszalnym i ograniczonym władztwem nad rzeczą. Nie jest zatem istotne kto jest właścicielem, ale w jaki sposób urzeczywistnia własność. Można więc odnieść powyższe do majątku publicznego i stwierdzić, że to co wyodrębnia ten majątek, to sposób urzeczywistniania własności przez określony związek publicznoprawny. Urzeczywistnianie powinno mieścić się w spektrum celu funkcjonowania związku publicznoprawnego. J. Boć nie wskazuje przy wykorzystaniu jakich kwalifikacji pojęciowych nastąpi w Polsce powrót do konstrukcji majątku publicznego. Wskazuje wszakże, iż majątek publiczny nie może być wykorzystywany tak jak majątek indywidualny<sup>25</sup>. W moim przekonaniu majątek publiczny jest we władaniu administracji, która posiada nad nim panowanie. Jest to władztwo natury administracyjnoprawnej, a nie cywilnoprawnej. Nie zmienia tego założenia fakt, że przedmiot panowania może podlegać obrotowi cywilnoprawnemu, na przykład poprzez odpłatne zbycie. Dotychczas przyjęło się przekonanie, że zasadniczo wszystkie kwestie związane z wszelkimi formami stosunku prawnego i faktycznego do rzeczy właściwe są prawu prywatnemu. Natomiast ingerencja w określone uprawnienia właściwa jest prawu administracyjnemu. Jest to stanowisko klasyczne i utrwalone. Trzeba jednak wskazać, że istnieją odmienne stanowiska. Zdaniem J. Filipka, niejednokrotnie ingerencja prawa przedmiotowego w zakresie cywilnego prawa rzeczowego graniczy wręcz z ingerencją znamionną dla prawa administracyjnego, chociaż oczywiście jest

<sup>21</sup> Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 112-113.

<sup>22</sup> Zob. R. Antonów, *Spoleczne funkcje własności*, [w:] *Problemy własności w ujęciu historyczno-prawnym* (red. E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański), Opole 2008, s. 90.

<sup>23</sup> Zob. A. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 250.

<sup>24</sup> Zob. M. Habdás, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 131.

<sup>25</sup> Zob. J. Boć, *op. cit.*, s. 264.

ona oparta na innych założeniach. Z drugiej strony trzeba zająć się treścią i zakresem własności oraz innych praw rzeczowych w obrębie użyteczności publicznej, a także własnością oraz innymi prawami rzeczowymi, które są przyjmowane w wyniku uznawania tradycji przez kodeks cywilny. Zwykle za tabu uważa się cywilistyczne pojęcie własności i mówi się tylko o ograniczeniu jej przez prawo publiczne. Tymczasem mamy do czynienia ze zgoła innym pojęciem własności w prawie cywilnym z jednej i w prawie administracyjnym z drugiej strony<sup>26</sup>. Należy zgodzić się z powyższym stwierdzeniem. Inny jest bowiem charakter własności publicznej, a inny jest charakter własności prywatnej, pomimo że obydwaj jej rodzaje powinny służyć dobru wspólnemu. Pomimo wszystko uznają jednak, że w przypadku własności rzeczy będącej w posiadaniu administracji można mówić raczej o instytucji władania lub panowania nad rzeczą. Majątek publiczny bowiem pozostaje w zarządzie administracji. W moim przekonaniu przesądza o tym aspekt podmiotowy. W przypadku własności prywatnej majątek posiada istotny, ścisły związek z właścicielem, natomiast w przypadku majątku administracji związek taki jest mniej trwały, a nawet pośredni. Majątek administracyjny jest reprezentowany przez Skarb Państwa, w imieniu którego występuje określony organ albo przez jednostkę administracji samorządowej<sup>27</sup>. Chociażby na tej podstawie nie można rozumieć w sposób identyczny prawnego stosunku do rzeczy jednostki i stosunku do rzeczy administracji. Dokonując podziału majątku administracyjnego uznają majątek administracyjny w znaczeniu szerszym, czyli majątek infrastrukturalny, który ulega dalszemu podziałowi na kilka grup. Mianowicie będzie to majątek trwały, do którego zaliczam grunty, środki transportu, budynki oraz inne środki (na przykład urządzenia, maszyny – przyp. aut.) oraz majątek nietrwały, do którego zaliczam wartości niematerialne i prawne, wyposażenie (na przykład meble, wentylatory – przyp. aut.) oraz materiały biurowe i techniczne.

W omawianym kontekście warto zwrócić uwagę na stanowisko prezentowane przez M. Szubiakowskiego, zgodnie z którym własność administracyjna przypomina sytuację powierzenia określonego majątku administracji dla ściśle określonego celu, niż wykonywanie uprawnień właścicielskich. Choć z cywilno-prawnego punktu widzenia mamy do czynienia z własnością, to treść stosunków prawnych w toku wykonywania uprawnień właściciela nie pokrywa się z sytuacją, którą pod pojęciem własności rozumie prawo cywilne. Stosunek własności w rozumieniu prawa cywilnego służy tu jedynie do związania podmiotu i przedmiotu własności, a także dostarczenia instrumentarium dla czynności prawnych.

<sup>26</sup> Zob. cyt. z recenzji wydawniczej J. Filipka dotyczącej publikacji: *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe* (red. I. Niżnik-Dobosz), Warszawa 2012.

<sup>27</sup> W sposób szczegółowy kwestie związane z tymi zagadnieniami omówię w dalszych częściach opracowania.



W związku z powyższym obowiązujące dziś w prawie cywilnym określenie własności nie odpowiada istocie własności administracyjnej. Szczególnej uwagi wymaga regulacja prawa cywilnego w zakresie ograniczeń praw wynikających z własności. Istotnym jest, że korzystanie z własności następuje w granicach określonych przez ustawy. Wykładnia prawa cywilnego realizuje tę normę poprzez analizę treści wolności, z których może korzystać właściciel. Następnie badane są ograniczenia. Myślenie w kategoriach wolności jest właściwe prawu prywatnemu, a więc w kategoriach, że co nie jest zabronione, jest dozwolone. Natomiast regulacja w sferze prawa publicznego jest oparta na zupełnie odwrotnym założeniu. Dopuszczalne jest bowiem tylko to i w takich granicach, w których norma prawna na to pozwala<sup>28</sup>. Ustawy i akty podustawowe nie określają ograniczeń w korzystaniu z własności przez *statio fisci* – organ administracji, lecz wskazują zadania podmiotów administrujących, a także określają kompetencje, czyli prawa i obowiązki tych podmiotów. Prawo publiczne stanowi o dopuszczalności posłużenia się cywilnoprawnymi formami działania, określa też cel i granice czynności. Tylko w tych granicach muszą pozostać relacje pomiędzy stronami stosunków cywilnoprawnych<sup>29</sup>.

Majątek publiczny, którego dalsze desygnaty przeanalizuję, niewątpliwie posiada swoje podstawy normatywne w przepisach prawa publicznego, prawa administracyjnego. Niektóre jednak desygnaty zawierają w swojej treści elementy prywatnoprawne, na które zechcę również zwrócić uwagę. Przede wszystkim należy pamiętać, że rzecz publiczna pozostaje w sensie prawnym i organizatorskim przedmiotem zainteresowania szeroko rozumianej administracji, jako aparatu władzy wykonawczej w nowoczesnym i cywilizowanym państwie. Współczesna administracja to organizatorska i wykonawcza działalność skierowana do podmiotów prawa połączonych różnymi rodzajami więzi formalnych i nieformalnych, a także do podmiotów znajdujących się na zewnątrz aparatu administracyjnego. Zatem można wyróżnić sferę zewnętrzną i wewnętrzną administracji. Sfera zewnętrzna dotyczy relacji pomiędzy administracją a podmiotami administrowanymi, czyli znajdującymi się poza administracją. Klasycznym w tym względzie przykładem będą stosunki administracja – obywatel. W kontekście rzeczy publicznej będą to więc kwestie korzystania z rzeczy publicznej. Natomiast sfera wewnętrzna administracji dotyczy stosunków wewnątrz samej administracji, na przykład poprzez podporządkowanie lub współpracę. W kontekście rzeczy publicznej będą to kwestie związane z majątkiem administracyjnym i finansowym. Warto nadmienić, że administracja w tychże sferach dokonuje określonych

<sup>28</sup> Zob. M. Szubiakowski, *Rzeczy publiczne (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Kontrola państwowa*, NIK, Warszawa, styczeń-luty 1997, s. 58-59.

<sup>29</sup> Zob. M. Szubiakowski, *op. cit.*, s. 59, cytując tam M. Elżanowskiego w pracy na temat: *Kompetencje rad narodowych i terenowych organów administracji*, [w:] *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie* (red. J. Służewski), Warszawa 1977, s. 213.

działań na podstawie przepisów obowiązującego prawa, dokonując czynności w oparciu o określone prawne formy działania, czyli akty generalne oraz akty indywidualne stanowienia i stosowania prawa<sup>30</sup>. Obszar działania tychże organów jest regulowany właśnie prawem administracyjnym, które reguluje realizację procesu administrowania oraz określa system instytucji, które ten proces realizują, a także przewiduje władcze elementy realizowania tego procesu<sup>31</sup>. Podobnie w nauce niemieckiej, uważa się, że prawo administracyjne zawiera normy publicznoprawne konstruujące aparat administracyjny oraz regulujące poszczególne formy aktywności administracji i wynikające stąd stosunki prawne<sup>32</sup>. Sformułowania prawa administracyjnego przekładające się na obowiązujące normy prawne, określające rodzaj i cechy powstałych na tle ich stosowania stosunków administracyjnoprawnych, czy też sytuacji administracyjnoprawnych charakteryzują się funkcjonowaniem określonego interesu. Jest to interes publiczny, czyli nastawiony na realizację celów i zadań publicznych. Administracja działając na podstawie prawa, wykonując zadania państwa, korzystając z władztwa państwowego, działa dla dobra wspólnego, kierując się właśnie interesem ogółu, a więc publicznym<sup>33</sup>. Interes prywatny jest z reguły jemu przeciwstawny.

W kontekście powyższego na odpowiedź jednakże oczekuje pytanie, jak rozwiązać problem zastosowania rzeczy publicznej, a więc jaki porządek prawny znajdzie w tym zakresie pierwszeństwo. Jaką metodą powinien posługiwać się ustawodawca, prywatną lub publicznoprawną, przede wszystkim biorąc pod uwagę naturę własności?

Odpowiadając na to pytanie można przyjąć trojakiemu rodzaju rozwiązania. Po pierwsze, w przypadku wykorzystania przez ustawodawcę wyłącznie metody publicznoprawnej można spotkać się z zarzutem, że narusza się istotę własności, która jest przyporządkowana prawu prywatnemu. Obronić tę metodę publicznoprawnej można twierdząc, że przecież występuje pojęcie własności publicznej. Po drugie w przypadku próby wykorzystania wyłącznie metody prywatnoprawnej należy poczynić zastrzeżenie, że własność, chociaż generalnie kojarzona z prawem prywatnym, zawsze jednak pozostawała w związku z państwem i nie może być, chociażby z tego powodu, utożsamiana wyłącznie z prawem prywatnym. Własność należy także do dziedziny prawa publicznego. Po trzecie w przypadku wykorzystania obydwu podstawowych metod równocześnie, to rozwiązanie wydaje się najwłaściwsze. Metoda mieszana zakłada zastosowanie danej rzeczy jednocześnie. Pełne wyliczenie zespołu zastosowań rzeczy, a przez to i możliwo-

<sup>30</sup> Zob. J. Łętowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1990, s. 33 i nast.

<sup>31</sup> Zob. J. Łętowski, *op. cit.*, s. 15 i nast. oraz *Prawo administracyjne*, red. E. Ura, Rzeszów 1996, s. 15.

<sup>32</sup> Zob. S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 7 i nast.

<sup>33</sup> W mojej ocenie nie wyklucza to ochrony interesu jednostki.



ści prawnych jest niemożliwe. Prawo własności jest więc zjawiskiem o dużym stopniu elastyczności.

Jeżeli prawo własności jest pojęciem wielce elastycznym, to z pewnością trzeba jeszcze ustalić granice tejże własności. Co do rzeczy ruchomych, zasadniczo nie powinno być trudności. Natomiast może pojawić się wątpliwość co do zakresu przestrzennego prawa własności. Stosownie do rozwiązań kodeksowych<sup>34</sup>, w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią. W tym kontekście A. Wasilewski stawiał uzasadnione pytanie o naturę własności przestrzeni poniżej dolnej granicy nieruchomości i powyżej jej górnej granicy<sup>35</sup>. Przywołując poglądy J. Wasilkowskiego i A. Agopszowicza, twierdzi, że co do przestrzeni poniżej i powyżej dolnej i górnej granicy nieruchomości, należy uznać ją za przedmiot własności państwowej, gdyż nie może być przedmiotem innego prawa własności lub rzeczą niczyją. Natomiast wedle przywołanych tamże poglądów J. Ignatowicza, przestrzenie te nie są przedmiotem w ogóle czyjejkolwiek własności. Przestrzenie bowiem nie są rzeczami w rozumieniu przepisów prawa prywatnego. Mogą tylko stanowić przedmiot zwierzchniej władzy państwowej. W tej kwestii można podzielić zapatrywanie A. Wasilewskiego, że przedmiotowa przestrzeń nie jest rzeczą i nie stanowi własności państwa w cywilistycznym ujęciu, zaś twierdzenie o zwierzchniej władzy państwowej niczego nie tłumaczy. Przestrzenie posiadają niewątpliwie charakter dobra wspólnego i dostępnego wszystkim, czyli są *res omnium communes*. Dlatego też każda działalność w zasięgu takiej rzeczy, w jej przestrzeni jest dozwolona i dostępna dla każdego, o ile brak jest przepisów szczególnych wyłączających taką możliwość, na przykład budowlanych i innych w tym zakresie<sup>36</sup>.

Skoro w tym miejscu zajmujemy się naturą własności rzeczy publicznej, należy, gwoli uzupełnienia, ustosunkować się także do jej ograniczeń publicznoprawnych. W tradycyjnym ujęciu ograniczeń publicznoprawnych prawa własności trzeba odnieść się poprzez określone poglądy prezentowane w przeszłości. Najważniejsze ograniczenia prawa własności przejawiały i nadal przejawiają się w funkcjonowaniu tak zwanych służebności. W tejże kwestii funkcjonowało kilka szkół. Nauka francuska prezentowała pogląd o uspołecznionym prawie własności. Koncepcja francuska opierała się na założeniu, że wprawdzie prawo własności jest prawem indywidualnym, ale korzystanie z tego prawa powinno mieć charakter społeczny<sup>37</sup>. Prezentowana przez naukę francuską koncepcja służebności opierała się na założeniach ówczesnego prawa cywilnego, to znaczy kodek-

<sup>34</sup> Zob. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.).

<sup>35</sup> Zob. A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 24.

<sup>36</sup> Zob. A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 24.

<sup>37</sup> Zob. T. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 2 éd. T. I-V. Paris 1921-1925, s. 147 i nast. T. Duguit zaznacza także, że identyczne poglądy formułowała belgijska szkoła prawa.

su Napoleona. Wedle prawa cywilnego francuskiego, służebności ustanowione przez prawo mają za przedmiot użytek publiczny lub gminny albo pożytek osób prywatnych. W tym momencie nasuwa się spostrzeżenie, że kodeks Napoleona z 1804 r. celowo nie ograniczał służebności tylko do jurysdykcji prawa cywilnego, a widział potrzebę szerszego ujęcia tej tematyki. Zasadniczo bowiem jeszcze nie istniało rozwinięte prawo administracyjne jak obecnie. Dzięki tej koncepcji rozróżniano później służebności prawa prywatnego oraz służebności natury administracyjnej. Wedle analizy A. Wasilewskiego, w prawie francuskim, a także identycznie belgijskim, kryterium służebności publicznych jest wyłącznie użyteczność administracyjna. Mogą one być ustanowione na podstawie prawnych form działania administracji, w szczególności aktem indywidualnym stosowania prawa (jak powiedzielibyśmy dziś – przyp. aut.) lub w drodze aktów prawnych, to znaczy ustaw lub rozporządzeń. Służebność może polegać na trojakim obowiązku: 1) nieczynienia, na przykład zakaz dokonywania określonych czynności na cmentarzach, 2) znoszenia, na przykład dokonanie pomiaru przez urzędnika na nieruchomości, 3) czynienia, na przykład usunięcie drzew z nieruchomości<sup>38</sup>. Ponadto z tytułu służebności administracyjnej może przysługiwać odszkodowanie, jeśli wynika z ustawy i zaistniała szkoda na rzeczy.

Natomiast w przypadku austriackiego Powszechnego kodeksu obywatelskiego z 1811 roku<sup>39</sup> przewiduje on prawo własności z pełnymi jego uprawnieniami. Jednakże wykonywanie tego prawa jest możliwe tylko o tyle, o ile nie przekracza się przez to ograniczeń przepisanych ustawami celem utrzymania i podniesienia powszechnego dobra. Tak sformułowany przepis kodeksu uważano za możliwość dokonywania ograniczeń własności w oparciu o określony tytuł publicznoprawny. Należy także wspomnieć, że Powszechny kodeks obywatelski przewiduje instytucję wyłączenia za wynagrodzeniem, którego warunkiem jest inwestycja celu publicznego. Przywołując czołowego na ówczesne czasy przedstawiciela nauki austriackiej R. Herrnritta, przewidywał on dwojakiego rodzaju ograniczenia prawa własności: poprzez akt władzy publicznej i zobowiązania do określonego użytkowania. W jego ujęciu były to dwie główne drogi ograniczeń. Natomiast zostały one przez niego podzielone w sposób bardziej szczegółowy, gdzie wyróżnił on w tym zakresie po pierwsze akty prawa wyższej konieczności. W tym względzie do ograniczenia wystarczy obowiązująca norma kompetencyjna, oraz po drugie pokrewne prawa konieczności. W tym przypadku do ograniczenia wystarczy także normy kompetencyjne. Dotyczy to przypadków szczególnych, na przykład konieczność zniszczenia rzeczy lub zabicie zwierzęcia, a także po trzecie, służebności ustawowe. Charakteryzują się one brakiem odszkodowania,

<sup>38</sup> Zob. A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 27.

<sup>39</sup> Zob. *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch*, zwany ABGB, który podobnie jak kodeks Napoleona we Francji obowiązuje do dziś w Austrii i Liechtensteinie.



na przykład obowiązek wzniesienia budynku. Po czwarte wyróżniał częściowe wywłaszczenie i po piąte, wywłaszczenie całkowite<sup>40</sup>.

W nauce niemieckiej trzeba tradycyjnie sięgnąć do dorobku O. Mayera<sup>41</sup>, który analizował w swoich pracach ogólnoniemiecki kodeks cywilny z 1896 roku<sup>42</sup>, według którego właściciel rzeczy mógł postąpić z rzeczą wedle swego upodobania i wyłączyć innych od wszelkiego na nią oddziaływania, jeżeli nie sprzeciwiają się temu przepisy ustaw lub prawa osób trzecich. W tym miejscu, analiza dzieł O. Mayera uwidacznia, że stworzył on koncepcję publicznego prawa rzeczowego<sup>43</sup> oraz służebności publicznoprawnej<sup>44</sup>, jak również publicznoprawne ograniczenia prawa własności<sup>45</sup>. Trzeba bacznie zwrócić uwagę na prognostyczne poglądy tego myśliciela, ponieważ uważał on, że publicznoprawne ograniczenia prawa własności będą się przejawiać zawsze kiedy administracja styka się w swojej działalności z własnością prywatną. Wtedy, wskutek nierówności stron następuje uszczuplenie praw właściciela. Jednakże pozostawał on w zgodzie z powyższymi koncepcjami co do tego, że własność prywatna może być ograniczana jedynie poprzez akty generalne. Jednym słowem, właściciel rzeczy prywatnej musi poddać się ograniczeniom swojej własności ze względu na dobro publiczne i to bez odszkodowania z tego tytułu. Otto Mayer odróżniał jednak wywłaszczenie, za które służy odszkodowanie od innych ograniczeń, to znaczy służebności. Wówczas odszkodowanie nie przysługuje. Należy także zwrócić uwagę, że podkreślał on znaczenie własności publicznej. Według niego, szczególną cechą takiej własności ma być to tylko, że właściciel-państwo może ją wykonywać jedynie w interesie dobra ogólnego, a nie w swym własnym interesie właściciela<sup>46</sup>.

W nauce polskiej problematyka publicznoprawnych ograniczeń prawa własności była i jest nadal dokonywana w oparciu o wspomniany już polski Kodeks cywilny. Zgodnie z art. 140 kodeksu, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Powołana dosłownie norma podkreśla, że własność jest najpełniejszym prawem do rzeczy, nie stwierdza jednak, że przewyższa ona publicznoprawne panowanie nad rzeczą. Właściwie można wysunąć tezę, że w przypadku władania publicznoprawnego, nie mamy do czynienia z typową własnością publicznoprawną na wzór „czystej” postaci własno-

<sup>40</sup> Zob. R. Herrnritt, *op. cit.*, s. 133 i nast.

<sup>41</sup> Zob. O. Mayer, *Sächsisches Staatsrecht*, Berlin 1909, s. 54 i nast.

<sup>42</sup> Zob. *Bürgerliches Gesetzbuch*, zwany BGB, z modyfikacjami obowiązujący do dziś w Niemczech.

<sup>43</sup> Zob. z niemieckiego: *das öffentliche Sachenrecht*.

<sup>44</sup> Zob. z niemieckiego: *öffentlichrechtliche Grunddienstbarkeiten*.

<sup>45</sup> Zob. z niemieckiego: *öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkung*.

<sup>46</sup> Zob. O. v. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. II, Berlin 1917, § 35.



ści prywatnoprawnej, lecz jedynie określone prawnie panowanie nad rzeczą. To, że przedmiot takiego panowania może być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego nie zmienia istoty władztwa nad rzeczą, które jest zasadniczo publicznoprawnym panowaniem, tożsamym z własnością prywatnoprawną co do charakteru, ale nie tożsamym co do funkcji, a co za tym idzie co do celu funkcjonowania. Cel bowiem funkcjonowania przedmiotu panowania jest publiczny, a nie prywatny. Cóż można w tym względzie powiedzieć o ograniczeniach owego panowania? Wszak chyba, trzeba się z powrotem odnieść do powołanej regulacji kodeksowej i stwierdzić, że owo władanie publiczne rzeczy posiada takie granice, na jakie pozwala system obowiązującego w tym względzie prawa. Zatem jedynie akt prawny rangi ustawowej może przewidywać ograniczenia w tym zakresie.

Problematyka ograniczeń władania, czy też własności jest ściśle związana z charakterem tytułu prawnego do rzeczy, a właściwie do publicznego panowania nad rzeczą. W tym względzie mogą się nasunąć dwa spostrzeżenia. Po pierwsze tytułem prawnym może być akt administracyjny, na przykład decyzja o wywłaszczeniu albo tak zwane akty administracyjne o przeznaczeniu. Tego rodzaju akt konkretyzuje nieruchomość, wobec której będzie realizowane publicznoprawne panowanie oraz określa cel owego przeznaczenia, na przykład obszary specjalne lub strefy ekonomiczne w czasach współczesnych. Akt przeznaczenia jest niczym innym, jak aktem określonego organu administracji państwowej. Generalnie jest to akt w randze rozporządzenia właściwego organu administracji. Po drugie tytułem prawnym do rzeczy może być norma prawna. Przykładem w tym zakresie może być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Powracając zaś do ograniczeń panowania nad rzeczą, w sposób syntetyczny przewidział je F. Longchamps de Bèrier, stwierdzając, że mogą to być wynikające z tytułów publicznoprawnych obowiązki znoszenia określonych zachowań wobec nieruchomości i polegające na: znoszeniu wstępu, na przykład wstępu na określony grunt; znoszeniu umieszczania przedmiotów i urządzeń, na przykład przyłączy kanalizacyjnych; znoszeniu dokonywania określonych czynności, na przykład badań geologicznych; znoszenie zajęcia, na przykład czasowe zajęcie z tytułu stanu wyższej konieczności. Ponadto autor ten przewidział jako drugą grupę ograniczeń wypadki ograniczenia swobody działania właściciela wobec nieruchomości w postaci nakazów i zakazów, w tym: w zakresie dokonywania czynności prawnych, na przykład zakaz obrotu nieruchomościami scalonymi i w zakresie dokonywania innych czynności, na przykład użytkowania lasów lub nieruchomości zabytkowych<sup>47</sup>. W tym miejscu należy jeszcze odnieść się do kwestii dotyczącej postaci publicznoprawnego panowania nad nieruchomością. Literatura w tym zakresie wymienia przede wszystkim bezpośrednio możliwości prawne, którymi

---

<sup>47</sup> Zob. F. Longchamps de Bèrier, *Ograniczenia własności w polskim prawie administracyjnym*, Lwów 1938, s. 133 i nast.



mogą być na przykład możliwość swobodnego dostępu oraz ruchu wzdłuż wód powierzchniowych. Ponadto inną postacią panowania jest czasowe lub tymczasowe zajęcie nieruchomości, na przykład rodzaj wywłaszczenia. Ostatnią postacią jest natomiast pozbawienie prawa własności nieruchomości poprzez zastosowanie instytucji pełnego wywłaszczenia<sup>48</sup>. Biorąc powyższe pod uwagę można wysunąć wniosek, że postacią panowania nad rzeczą dotyczą także sfery korzystania z rzeczy. W tym kierunku zdaje się to potwierdzać wczesna doktryna cywilistyczna, twierdząc, że pojęcie własności publicznej jest tylko derywatywem, a pojęcie użytku publicznego albo powszechnego, jest tylko przesłanką konstrukcji rzeczy publicznej<sup>49</sup>. Potwierdza to nauka niemiecka, twierdząc, że publiczny charakter określonej rzeczy płynie nie z charakteru podmiotu, do którego ta rzecz należy, lecz jedynie z przeznaczenia rzeczy do określonego użytku<sup>50</sup>. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że doktryna niemiecka w zakresie ujęcia prawnego własności publicznej pozostawała w zgodzie z nauką francuską. Zdaniem jednego z przedstawicieli nauki francuskiej, wprowadzenie kategorii rzeczy publicznej nie oznaczało jeszcze ani rozwiązania, ani nawet postawienia problemu własności takiej rzeczy. W konsekwencji, uznanie pewnej rzeczy za rzecz publiczną nie oznacza jeszcze, aby tym samym rzecz ta przestawała być rzeczą w rozumieniu prawa cywilnego, czy w ogóle przedmiotem prawa cywilnego, aby przestawała podlegać jego przepisom. Uznanie określonej rzeczy za rzecz publiczną oznacza jedynie, że zostaje ona wyjęta spod działania przepisów prawa cywilnego, w szczególności prawa rzeczowego w tym zakresie, w jakim według ustawodawcy jest to potrzebne dla zabezpieczenia korzystania z niej przez osoby niebędące jej właścicielami<sup>51</sup>.

Podsumowując przedstawione wyżej koncepcje własności oraz w szczególności jej ograniczeń poprzez funkcjonowanie służebności pozwalają na sformułowanie kilku uwag. Zasadniczo sprowadzają się one do kwalifikacji relacji, jakie zachodzą pomiędzy własnością a publicznoprawnym panowaniem nad nieruchomością. Po pierwsze regulacja prawna własności administracji jest odrębną w stosunku do regulacji osób prywatnych. Inną zatem treść posiada własność prywatna, a inną własność publiczna. Ponadto, wedle nauki polskiej nie jest to własność, a bardziej jednak panowanie nad rzeczą. Po drugie publicznoprawna i prywatnoprawna treść własności jest uzależniona od panujących w danym państwie stosunków własnościowych. Po trzecie funkcjonuje współistniejąca z publicznoprawnym wywłaszczeniem instytucja odszkodowania.

<sup>48</sup> Zob. A. Wasilewski, *op. cit.*, s. 57 i nast.

<sup>49</sup> Zob. M. Grzybowski, *Podstawowe zagadnienia stosunków własności w systemie prawa wodnego, Rozdział I, §2 Rzecz publiczna*, [w:] *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957, s. 50.

<sup>50</sup> Zob. O. v. Gierke, *Deutsches Privatrecht*, t. II, Lipsk 1905, s. 20.

<sup>51</sup> Zob. M. Grzybowski, *op. cit.*, s. 51 (powołana tam doktryna francuska i niemiecka).

W związku z omawianiem koncepcji rzeczy publicznych z punktu widzenia jej najważniejszych determinantów, w tym przypadku własności administracyjnej, pozostaje jeszcze do omówienia problematyka tak zwanych publicznych praw sąsiedzkich. Koncepcja ta jest jakby poboczną kwestią związaną z rzeczami publicznymi, jednakże wymagającą przybliżenia. Sięgając w przeszłość, ale od czasów powstawania najważniejszych kodeksów, tematyka ta pojawiła się w kodeksie Napoleona, lecz rzecz oczywista, dotyczy sąsiedzkich praw prywatnych. W tym przypadku polega ona na tym, by doprowadzić do kompromisu pomiędzy właścicielami nieruchomości sąsiadujących. Inny jednak reżim prawny panuje wtedy, gdy właścicielem (panującym nad rzeczą – przyp. aut.) jest podmiot publicznoprawny. W tym względzie w nauce francuskiej wykluczano kompromis. Odmawiano korzystania z praw sąsiedzkich podmiotowi prywatnemu, który graniczył z nieruchomością stanowiącą *domaine public*, czyli rzeczą wykorzystywaną na cele publiczne. Nie mógł on nawet korzystać z rzeczy zgodnie z jej przeznaczeniem. Dobro publiczne powinno być bowiem wykorzystywane w pierwszej kolejności dla celów publicznych i miało pierwszeństwo przed interesami osób prywatnych. Reżim publicznoprawny był pełny i niepodzielny. Dobro (rzecz – przyp. aut.) publiczne powinno służyć bezwzględnie interesowi publicznemu. Na tę okoliczność nauka francuska podaje przykład na podstawie art. 682 kodeksu Napoleona, zgodnie z którym wolno odmówić wyznaczenia przejścia przez nieruchomość objętą wykorzystaniem publicznym, na przykład lotnisko, park. Właściciel prywatny mógł otrzymać taką możliwość jedynie na podstawie aktu administracyjnego<sup>52</sup>.

W doktrynie niemieckiej prawa sąsiedzkie wynikały z ogólnoniemieckiego kodeksu cywilnego. Kodeks stanowił, że prawa sąsiedzkie obowiązują wzajemnie, jednakże nie mogą być sprzeczne z korzystaniem z rzeczy publicznej. Wpływ rzeczy publicznej na nieruchomości sąsiednie musi być przez osobę prywatną znoszony, jeśli w inny sposób nie można utrzymać zgodnego z przeznaczeniem wykorzystania rzeczy publicznej. Zasada ta w relacji prywatnoprawnej działa obustronnie, poprzez to, że sąsiad rzeczy publicznej może żądać znośień, dopóki nie narusza to przeznaczenia rzeczy publicznej<sup>53</sup>. Jako prawo sąsiedzkie należy tłumaczyć odpowiedni zespół przepisów prawa prywatnego, które w określonym stopniu ograniczają uprawnienia właścicielskie by umożliwić obustronnie wykonywanie własnego prawa do rzeczy. Zasadniczo dotyczy to różnego rodzaju znośień przejawiających się w funkcjonowaniu przepisów kolizyjnych by umożliwić wzajemne wykonywanie prawa własności. Jednakże, jak już wyżej zastrzegłem, powołując E. Forsthoffa należy zwrócić uwagę, że nie każdy rodzaj

<sup>52</sup> Zob. R. Chapus, *op. cit.*, s. 148.

<sup>53</sup> Zob. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Bd. I: Allgemeiner Teil*, München, 1st ed. 1950, 10th ed. 1973, s. 87 i nast.



stosunków sąsiedzkich jest równorzędny. Nie ma równorzędności w przypadku kiedy jednym z sąsiadów jest jednostka (podmiot – przyp. aut.) publicznoprawna. W takiej sytuacji normy kolizyjne praw sąsiednich będą realizowane metodą publicznoprawną oraz będą miały za zadanie rozwiązywanie ewentualnych konfliktów pomiędzy własnością prywatną a publicznym panowaniem nad rzeczą publiczną. Przede wszystkim dotyczy to nieruchomości objętych odpowiednim przeznaczeniem, na przykład drogi, trakcje kolejowe i inne. J. Wasilkowski dał na użytek wy tłumaczenia tej sytuacji znakomity przykład, stwierdzając, że jeśli na przykład owoce spadną na nieruchomość sąsiednią to stanowią jego korzyści. Jeśli jednak sąsiednia nieruchomość ma przeznaczenie publiczne, to prawo sąsiedzkie obowiązuje w zakresie, w jakim nie koliduje ze specjalnym przeznaczeniem rzeczy publicznej<sup>54</sup>.

### 3. Cel publiczny

Administracja publiczna, która dysponuje określonym majątkiem publicznym, nazywanym inaczej administracyjnym, jest strukturą zbudowaną w specyficzny organizacyjny sposób i jest uporządkowana hierarchicznie. Jednakże uzasadnieniem jej funkcjonowania powinny być ściśle sprecyzowane cele oraz zadania. W przeciwnym razie istnienie administracji publicznej byłoby w ogóle nieuzasadnione. Oczywiście jest także, że powód funkcjonowania administracji, sens jej istnienia musi wpływać w polskim systemie prawnym z norm natury wyższej. Mam na myśli normy natury konstytucyjnej, które przecież określają podstawowe zasady ustrojowe państwa oraz jego władz, w tym władzy wykonawczej. Konstytucja wyznacza cele działania państwa i jego organów. Dlatego też zasadnym wydaje się pogląd, że zadaniem ustawodawcy jest takie odzwierciedlenie w ustawach niższego rzędu celów działania organów państwa, jego administracji, by spełniały wymagania i aksjologię ogólnych przepisów rangi konstytucyjnej. Tenże proces nie może nie dotyczyć również, a może przede wszystkim prawa administracyjnego. Obowiązująca w Polsce Konstytucja<sup>55</sup> wypowiada się w zakresie celu działania administracji, określając tenże cel jako cel publiczny. Należy w tym względzie dokonać analizy tegoż pojęcia z punktu widzenia pojęcia administracji publicznej *sensu stricte*, nim przystąpię do analizy na poziomie normatywnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, można zaryzykować stwierdzenie, że administracja publiczna stanowi jedynie określony substrat przedmiotowy, bez aspektu podmiotowego, a przecież administracja stanowi także określony substrat oso-

<sup>54</sup> Zob. J. Wasilkowski, *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957, s. 120.

<sup>55</sup> Zob. ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

bowy<sup>56</sup>. Na ten aspekt zwraca uwagę nauka niemiecka, twierdząc, że administracja zawiera w sobie, oprócz aspektu finansowo-rzeczowego, także aspekt personalny<sup>57</sup>. W tym miejscu należy podkreślić, że byłoby dużym błędem pominięcie aspektu podmiotowego administracji. Przecież administracja nie działa samoczynnie, nie uruchamia swojego działania poprzez jedynie określony zespół rzeczowy. Właśnie tenże zespół czynników, działań rzeczowych jest uruchamiany poprzez działanie określonych zespołów ludzkich, zjednoczonych w celu pełnienia służby publicznej<sup>58</sup>. Na aspekt zespołu ludzkiego i wyposażenia go w określone środki dla realizacji warstwy przedmiotowej działania administracji zwracał uwagę także J. Langrod. Aspekt podmiotowy administracji publicznej określał on jako zespół ludzki wyposażony we władztwo publiczne, realizujący określone cele publiczne za wykorzystaniem elementów przedmiotowych<sup>59</sup>. Wydaje się, że model koncepcji administracji w ujęciu podmiotowym sprowadza się w istocie do stwierdzenia, że administracja jest również zespołem ludzkim, który jest uprawniony i upoważniony do realizacji interesów ogółu społeczeństwa i działający na rachunek państwa. Aspekt przedmiotowy służy jedynie jako narzędzie do takiej realizacji. Wywodząc jednak wnioski z takiej sugestii, nasuwa się nieodparte przypuszczenie, że pełny sukces oraz pełną realizację swojej funkcji przyniesie administracji współgranie obydwu jej aspektów, czyli przedmiotowego i podmiotowego. Z takiej koncepcji wypływają również i inne wnioski, które przedstawię poniżej. W tym miejscu należy wskazać na interesujące poglądy J.S. Langroda, który wiązał celowość działania administracji z jej misją publiczną, przyjmując działalność administracji na wzór francuski jako służbę publiczną. Dokonywał podziału aspektów celowości działania administracji na węższe i szersze. W zakresie węższym wyróżniał określone sfery działania administracji, gdzie realizuje ona zadania znajdujące swoje oparcie w normach prawnych o charakterze organizacyjnym i procesowym. Natomiast w zakresie szerszym wyróżniał obszary istotne dla służby publicznej znajdujące oparcie w sądownictwie i nauce prawa. Można więc przyjąć, że autor w pierwszej kolejności, źródeł celowości działania administracji poszukiwał w przepisach prawnych<sup>60</sup>. Należy przy tym wskazać, że J.S. Langrod utożsamiał cel publiczny z interesem publicznym. Twierdził bowiem, że celem publicznym jest działanie administracji ukie-

<sup>56</sup> Zwraca na to uwagę J. Borkowski [w]: J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościk, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977, s. 21.

<sup>57</sup> Zob. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, tłumaczenie i red. K. Nowicki, Wrocław 2003, s. 21-27.

<sup>58</sup> W tym zakresie przypomina to model francuskiej nauki prawa administracyjnego.

<sup>59</sup> Zob. J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, Kraków 1948, s. 228.

<sup>60</sup> Zob. J.S. Langrod, *ibidem*, s. 247.



runkowane na realizację interesu publicznego<sup>61</sup>. Natomiast na nieostre brzmienie pojęcia interesu publicznego lub też celu publicznego wskazuje T. Woś. Uważa on, że są to jedynie zwroty, którymi posługuje się ustawodawca i nie należy oczekiwać by kiedykolwiek określenia takie nabrały realnego, ścisłego charakteru<sup>62</sup>. Poglądy J.S. Langroda i T. Wosia synergizuje M. Stahl, twierdząc, że cel publiczny, interes publiczny, dawniej zwany społecznym, czy też dobro wspólne są pojęciami prawnymi i zarazem prawniczymi. Owe pojęcia zaliczane są do zwrotów nieostrych (niedookreślonych), ale zarazem są pojęciami normatywnymi. Trudności związane z ich definiowaniem pogłębiają powiązania między nimi i wzajemne ich przenikanie. Jednocześnie w doktrynie przeważa pogląd, iż brak zarówno potrzeby, jak i możliwości nadawania tym pojęciom znaczenia uniwersalnego, choć zarazem respektowanie przez elity rządzące interesu publicznego uważa się za warunek konieczny istnienia demokracji. Pojęcie interesu publicznego jest określane jako klauzula generalna, pozwalająca organom administracji na pewien zakres swobody w działaniu<sup>63</sup>. W podobny sposób wypowiada się inna część doktryny, przyjmując, że wskazane pojęcia niedookreślone składają się na określony zespół postulatów społecznych, które realizuje administracja w interesie ogółu społeczeństwa<sup>64</sup>. Zatem na podstawie powyższego należy stwierdzić, że pojęcie celu publicznego zasadniczo mieści się albo jest równoważne pod względem treści z pojęciem interesu publicznego. Stanowiska doktryny w tym względzie nie wydają się podzielone. Takż sam synergizm podzielają również przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego<sup>65</sup>.

Na omawianą tematykę można również spojrzeć z perspektywy orzecznictwa konstytucyjnego, które zapadało w kontekście obowiązywania art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Tenże przepis zezwala na ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych w sytuacji zagrożeń określonych celów społecznych, publicznych, którymi są bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Łączna analiza tychże wartości prowadzi do wniosku, iż ogólnym wyznacznikiem granic wolności i praw jednostki jest przesłanka interesu publicznego<sup>66</sup>. W tym względzie należy zwrócić uwagę, że według Trybunału Konstytucyjnego, cele publiczne uzasadniające ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności mieszczą się w za-

<sup>61</sup> Zob. J.S. Langrod, *ibidem*, s. 247.

<sup>62</sup> Zob. T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 2004, s. 37.

<sup>63</sup> Zob. M. Stahl, *Cel publiczny, interes publiczny i dobro wspólne*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (red. M. Stahl), Warszawa 2009, s. 72.

<sup>64</sup> Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1993, s. 115 i nast.

<sup>65</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 25.

<sup>66</sup> Zob. J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 127.



kresie pojęcia interesu publicznego<sup>67</sup>. Wedle części doktryny, której pogląd podzielam, celem publicznym administracji rozumianym szeroko jest już samo działanie administracji zdeterminowane prawnie i ukierunkowane na realizację interesu publicznego, a celem publicznym w wąskim rozumieniu jest pożądanym wynik tego działania w postaci zrealizowania interesu publicznego o sprecyzowanym kształcie. O ile zrealizowanie celu publicznego zawsze oznacza zaspokojenie jakiegoś interesu publicznego, o tyle działanie w interesie publicznym nie zawsze musi doprowadzić do zaspokojenia tego interesu, co nie przekreśla faktu, że jest również działaniem realizującym cel publiczny. Z punktu widzenia kryterium treści pomiędzy pojęciem celu publicznego a pojęciem interesu publicznego można postawić znak równości<sup>68</sup>. W świetle powyższego można stwierdzić, że administracja powinna zawsze realizować określony w jej kompetencjach cel publiczny, który leży w interesie publicznym wobec ogółu lub jednostki określonej indywidualnie. Administracja powinna zatem na przykład stworzyć dostęp do drogi publicznej, usuwać wszelkie ograniczenia takiego dostępu, a jeśli jest to uzasadnione, może sama taki dostęp ograniczać, ale w drodze aktu administracyjnego bądź aktu wykonawczego. Jednakże działanie w tym zakresie powinno nastąpić w prawnie uregulowanej formie i mając ustawowe upoważnienie. W moim przekonaniu wszelkie działania celowe administracji muszą posiadać określoną podstawę normatywną. W innym przypadku dopuszczona byłaby samowola administracji, która jest zjawiskiem niepożądanym w demokratycznym państwie prawnym. Powiem więcej, administracja powinna niejako „wyczuwać” cel publiczny, leżący w interesie publicznym. Zatem nawet jeśli ustawodawca nie definiuje w sposób wystarczająco precyzyjny celów działania władzy wykonawczej, administracja powinna samoczynnie, z własnej inicjatywy podejmować działania ukierunkowane w maksymalny sposób na urzeczywistnianie celów społecznych. Nawet w nauce radzieckiej można spotkać pogląd, zgodnie z którym, jeżeli przechodzące na własność państwa rzeczy przeznaczone są na cele społeczne i wydzielone zostają w odrębną kategorię rzeczy publicznych, w szczególności zaś przedmiotów powszechnego użytku, ten ich charakter ma być dodatkową gwarancją, że państwo wykorzysta swoją własność przede wszystkim w interesie dobra ogólnego<sup>69</sup>.

Wracając jednakże do zasygnalizowanych na początku tegoż fragmentu rozważań na tle norm konstytucyjnych odnośnie pojęcia celu publicznego, nie można pominąć, a wręcz należy rozpocząć od analizy art. 21 i art. 216 Konstytucji RP, które wypowiadają się wprost w kontekście celu publicznego. Postanowienia art. 21 dotyczą zasad ustroju gospodarczego i prawnej ochrony własności oraz

<sup>67</sup> Zob. wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002, sygn. akt SK 23/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 26.

<sup>68</sup> Zob. W. Jakimowicz, *Wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 93-94.

<sup>69</sup> Zob. Г. Гинс, *Право на предмету общецельного пользования*, Харбин 1928, s. 229.



uznania prawa dziedziczenia. Jednakże Konstytucja nie definiuje pojęcia celu publicznego. Zdaniem niektórych autorów, Konstytucja powinna zawierać taką definicję, a jeśli nie, to powinna wskazywać, że chodzi w tym względzie o dobro ogółu<sup>70</sup>. Wedle innych, jako pozbawione realnych podstaw należy ocenić oczekiwania skonstruowania zwięzłej definicji tych pojęć, gdyż nie ma stałego, trwałego i niezmiennego przedmiotu definicji. Istota celu publicznego jest ściśle powiązana z bieżącymi potrzebami społeczeństwa, poprzez co jest uwarunkowana względami gospodarczymi i społecznymi, wynika z poziomu rozwoju danego społeczeństwa, a zarazem jego możliwości ekonomicznych. Wszystkie te parametry charakteryzują się zmiennością w czasie, co uniemożliwia ich jednoznaczne i trwałe określenie. Przekreśla to jednocześnie możliwość stałego i trwałego określenia celów publicznych, dla których cecha zmienności i trwałej niedookreśloności stanowi istotę, świadczącą o stałym rozwoju społeczeństwa i jego potrzeb. Nie oznacza to jednak, iż ustawodawca posługując się w art. 21 ust. 2 Konstytucji pojęciem celu publicznego stworzył stan całkowitej dowolności i uznaniowości w przypisywaniu określonym działaniom czy zamierzeniom cechy celu publicznego<sup>71</sup>. Natomiast postanowienia art. 216 Konstytucji dotyczą środków finansowych gromadzonych i wydatkowanych na cele publiczne. Biorąc powyższe pod uwagę nasuwa się spostrzeżenie, że ustawodawca konstytucyjny zasadniczo nie dokonuje w sposób bezpośredni wykładni pojęcia celu publicznego. Posługuje się nim w kontekście wskazanym powyżej oraz w sposób pośredni. W tenże pośredni sposób ustawodawca posługuje się pojęciem celu publicznego w kontekście ważnego interesu publicznego. Mam na uwadze art. 22 Konstytucji stanowiący o ograniczeniach wolności działalności gospodarczej oraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji ustanawiając, w mojej ocenie ograniczenia dla wolności i praw w tym artykule wskazanych, właśnie ze względu na ważny interes publiczny. Wydaje się, że w ten właśnie sposób wprowadzono normę, zgodnie z którą cele publiczne, w kontekście których dopuszczalne jest ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności, mieszczą się w zakresie treściowym pojęcia interes publiczny<sup>72</sup>. Rozważania powyższe prowadzą także do wniosku, że skoro Konstytucja nie wypowiada się wprost w zakresie pojęcia celu publicznego, pozostaje to w obowiązku ustawodawstwa zwykłego. Warto jednak wskazać na orzecznictwo konstytucyjne, które wypracowało określone zastrzeżenie w tym zakresie. Otóż, normatywną podstawą dla określenia zakresu pojęć używanych przez ustrojodawcę w Konstytucji, winny być przede wszystkim postanowienia rangi konstytucyjnej, a nie regulacje zawarte w ustawach zwykłych<sup>73</sup>. Nie do przyjęcia jest bowiem

<sup>70</sup> Zob. P. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 196.

<sup>71</sup> Zob. T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998, s. 41.

<sup>72</sup> Identyczną tezę zdaje się podzielać Trybunał Konstytucyjny, na przykład w wyroku z dnia 27 marca 2000 r., sygn. akt K 20/99, OTK 2000, nr 5, poz. 140.

<sup>73</sup> Zob. wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

sytuacja, żeby definicje określonych pojęć zawarte w ustawach zwykłych były wiążące przy nadawaniu znaczenia przepisom konstytucyjnym. Interpretacja powinna przebiegać w kierunku odwrotnym, gdyż to przepisy konstytucyjne powinny nadawać kierunek wykładni przepisom ustaw zwykłych<sup>74</sup>.

W moim przekonaniu należy domniemywać, że każdy cel działania administracji powinien być celem publicznym, leżącym w interesie publicznym. Uważam te pojęcia za tożsame pod względem treści, dzieląc tym samym poglądy doktryny i judykatury. Jeśli już funkcjonuje takie właśnie założenie, z uwagi na abstrakcyjność i ogólność przepisów Konstytucji, należy w ustawodawstwie zwykłym poszukiwać norm kreujących celowość działania administracji. Ważnym jest, aby cel był rozpatrywany w tymże ustawodawstwie w odniesieniu do wartości konstytucyjnych. W doktrynie od dawna wskazywano, że cel prowadzi do osiągnięcia stanu rzeczy spełniającego jakąś wartość<sup>75</sup>. Przy tym jednak mogą pojawić się określone trudności natury terminologicznej. Rozróżnić bowiem trzeba cele, zadania oraz kompetencje administracji. W naukach prakseologicznych, jako „cel” określa się dążenie do osiągnięcia właściwego stanu rzeczy, natomiast „zadanie” jest utożsamiane z utrzymaniem lub osiągnięciem określonego stanu rzeczy. Zarówno cel, jak i zadanie łączy się z właściwym podmiotem<sup>76</sup>. Cel oznacza skonkretyzowaną czasowo ocenę projektowanego stanu, faktu, zdarzenia, odnoszony do systemu wartości ustawodawcy. Zadanie natomiast jest skonkretyzowaną czasowo oceną realizowanego stanu, faktu, zdarzenia, również odnoszoną do systemu wartości ustawodawcy<sup>77</sup>. Pojęcie zadania jest więc porządkowane pojęciu celu<sup>78</sup>. Zadania administracji mogą stanowić podstawę dla podejmowania przez nią funkcji organizatorskich. Warto jednak podkreślić, że działania organizatorskie nakierowane na osiągnięcie celów poprzez wypełnianie określonych zadań administracji są podejmowane jedynie w formach działania niewładczego. Zatem, dla realizacji celów publicznych, administracja musi być wyposażona w kompetencje. Najogólniej mówiąc, kompetencja oznacza prawa i obowiązki organu administracji oraz wskazuje jego prawne formy działania. Innymi słowy, kompetencja jest przyznana przez normy prawa stanowionego i oznacza zdolność do podejmowania przez podmioty prawne czynności konwencjonalnych prawnie doniosłych, czyli jest legitymacją wymaganą od podmiotów

<sup>74</sup> Zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87.

<sup>75</sup> Zob. F. Longchamps, *op. cit.*, s. 133.

<sup>76</sup> Zob. R. Michalska-Badziak, *Cele i zadania, właściwość i kompetencje*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (red. M. Stahl), Warszawa 2009, s. 252.

<sup>77</sup> Zob. Z. Cieślak, *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. Z. Niewiadomski), wyd. 2, Warszawa 2002, s. 145.

<sup>78</sup> Zob. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987, z. 12, s. 18 i nast.



stosujących prawo i tworzących prawo<sup>79</sup>. Mówiąc jeszcze ściślej, kompetencja jest to zdolność organu administracji do skonkretyzowanego aktualizowania potencjalnego, sformułowanego przez prawo obowiązku działania<sup>80</sup>. Jakkolwiek formy niewładcze działania administracji pozostawiają jej określony wybór formy, to kompetencje nie mogą być przez administrację zwiększone, uszczuplone, zmienione, przejmowane ani delegowane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Kompetencje są zatem pomocne i nieodzowne do wykonywania określonych przypisanych danej administracji zadań. Normy kompetencyjne posiadają w prawie administracyjnym największe znaczenie, ze względu na wykonywane na ich podstawie zadania. Zawierają one upoważnienie do działania w określonych kategoriach spraw administracyjnych, na określonym obszarze oraz w określonej instancji. Doniosłość norm kompetencyjnych wyraża się w tym, że mogą one, bez udziału innych norm stanowić podstawę do działań administracji<sup>81</sup>. Natomiast samo pojęcie zadania administracji w aspekcie normatywnym odnosi się do pojęcia normy zadaniowej. Są to normy wskazujące na przyporządkowane określonej administracji możliwie konkretne zadania do wykonywania. Normy zadaniowe określają treść administracji poprzez bezpośrednie odniesienie do wartości uznanych przez prawodawcę. To bezpośrednie odniesienie przyjmuje postać nałożonego na organ administracji publicznej normatywnego obowiązku działania, nakierowanego na realizację jakiejś wartości – np. wojewoda ma obowiązek zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia, mienia i środowiska, a także utrzymania porządku publicznego. Kompetencje wypływają więc z treści norm przepisów prawa materialnego<sup>82</sup>.

Obowiązek wojewody jako organu administracji rządowej nie jest związany, tak jak to było w przypadku norm materialnoprawnych, z pojawieniem się konkretnego stanu faktycznego. Specyfiką norm zadaniowych jest także to, że podstawowe środki prawne egzekwowania norm zadaniowych oraz określania konsekwencji ich niewykonania lub nienależytego wykonania podejmuje organ wyższego stopnia nad podmiotem zobowiązanym do działania<sup>83</sup>. W świetle powyższego uprawniona jest teza W. Jakimowicza, że obowiązek realizowania przez administrację celu publicznego jest jej zadaniem wyznaczonym przez konstytucyjną normę zadaniową, zgodnie z którą organy władzy publicznej należące do narodu Rzeczypospolitej Polskiej – będącej dobrem wspólnym wszystkich

<sup>79</sup> Zob. A. Bator, *Norma prawna*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny* (red. A. Bator), Warszawa 2006, s. 93.

<sup>80</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 119.

<sup>81</sup> Zob. Z. Ziemiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, RPEiS 1969, nr 4, s. 32. Podobnie stwierdza M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze 2004, s. 72.

<sup>82</sup> Zwraca na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku powołanym w przypisie 32.

<sup>83</sup> Zob. Z. Cieślak, *Normy zadaniowe*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 62.

obywateli oraz demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, kierującym się zasadą zrównoważonego rozwoju w zapewnianiu wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, strzeżeniu dziedzictwa narodowego oraz zapewnianiu ochrony środowiska – działają na podstawie i w granicach prawa<sup>84</sup>. Można zatem stwierdzić, że cel publiczny jest konstytucyjnym obowiązkiem organów administracji wynikającym z przyporządkowanych jej zadań. Natomiast zadania wynikają zasadniczo z norm prawa materialnego o charakterze ustawowym. W mojej ocenie samodzielne zadania administracji nie mogą wynikać z norm podustawowych ani z prawa miejscowego.

W przedmiotowych rozważaniach należy zwrócić uwagę na silne powiązanie celu publicznego z cechami, jakie posiada prawo administracyjne jako prawo publiczne oraz roli tego prawa w procesie administrowania, który zmierza do realizacji interesu publicznego. Według E. Smoktunowicza, prawo administracyjne powstało, aby spełniać potrzeby podmiotów administrowanych, służąc przez to interesowi publicznemu. Prawo administracyjne ogranicza w znacznym zakresie wolności jednostki na rzecz dobra ogółu<sup>85</sup>. Trzeba zaznaczyć, że organy administracji w swojej działalności wykorzystują także normy prawa prywatnego i w tym względzie prawo administracyjne, wykorzystując regulacje prywatnoprawne, powinno działać w interesie celu publicznego. Charakter wykorzystywanej regulacji nie może być powodem do innej, niż cel publiczny działalności administracji. Dlatego też, celem prawa administracyjnego jest realizowanie interesu publicznego pojmowanego w demokratycznym państwie prawa jako interesu ogółu obejmującego zarówno interesy społeczeństwa zorganizowanego w państwo lub w ramach tego państwa w mniejsze wspólnoty o publicznym charakterze, jak i interesy poszczególnych jednostek tworzących społeczeństwo lub w określony sposób związanych ze społeczeństwem<sup>86</sup>.

Natomiast realizacja celu publicznego w odniesieniu do rzeczy publicznej w moim przekonaniu może zostać przeanalizowana wielostronnie. Przedtem jednak należy postawić w tej kwestii fundamentalne pytanie. Czy rzecz publiczna istnieje po to, by realizować określony, przewidziany prawem cel publiczny, czy też cel publiczny istnieje po to, by określać przeznaczenie rzeczy publicznej, a może twierdzenie to w swojej treści i znaczeniu jest tożsame? Jeśli wyjdziemy z założenia, że cel publiczny oznacza skonkretyzowane zadania administracji, to rzecz publiczna pozostaje jedynie narzędziem, za pomocą którego cel ten jest lub może być osiągany. Wydaje się jednak, że problem z odpowiedzią na powyższe pytanie chyba jest szerszy. Występują bowiem rzeczy publiczne w znaczeniu

<sup>84</sup> Zob. W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 101.

<sup>85</sup> Zob. E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 116.

<sup>86</sup> Zob. W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 168.



infrastrukturalnym, finansowym i użytkowym. Wśród tychże rzeczy wyróżnić należy rzeczy publiczne naturalne oraz wytworzone. Są one elementem rzeczy publicznej w znaczeniu użytkowym. W związku z taką klasyfikacją pojawia się zagadnienie funkcji rzeczy publicznej w celowości działania administracji. Wydaje się, że w sensie rzeczy publicznej w znaczeniu infrastrukturalnym, gdzie zasadniczo jest to majątek nieruchomy i ruchomy administracji, rzecz publiczna jest narzędziem, za pomocą którego administracja wykonuje i realizuje swoje zadania. Temu bowiem służą budynki administracji oraz wyposażenie na przykład w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne. Bez owej infrastruktury zadania administracji nie mogłyby być w ogóle wykonywane. Dlatego też w tym zakresie rzecz publiczna pełni funkcję narzędzia infrastrukturalnego zapewniającego fundamentalną infrastrukturalną podstawę niezbędną do wykonywania zadań publicznych. W sensie zaś rzeczy publicznej w znaczeniu finansowym, inaczej zwanym skarbowym, rzecz publiczna również jest narzędziem, środkiem przeznaczonym do realizacji zadań publicznych, społecznych administracji. W tejże roli jest jednak środkiem o innym oddziaływaniu na wykonywanie zadań administracji. W tej funkcji rzecz publiczna utożsamiana jest z wartościami finansowymi, czyli pieniądzem, a także papierami wartościowymi będącymi kapitałem administracji. Kapitał ten jest przeznaczony na utrzymanie, zabezpieczenie infrastruktury rzeczowej i osobowej administracji oraz finansowanie realizacji zadań publicznych. Rzecz publiczna pełni zatem funkcję środka finansowego. Nie do końca jednoznaczna jest funkcja rzeczy publicznej w stosunku do celowości działania administracji w odniesieniu do rzeczy publicznej w znaczeniu użytkowym. Koncepcja rzeczy publicznej w tym znaczeniu bowiem, w mojej ocenie, dotyczy wszystkich tych elementów, które zapewniają dostęp do rzeczy publicznej dla jednostki. W tym względzie dostęp do rzeczy publicznej może być mniej lub bardziej reglamentowany określonymi przepisami administracyjnego prawa materialnego (na przykład korzystanie z dróg – przyp. aut.), czyli w przypadku rzeczy wytworzonych, ale może być także wolny w przypadku rzeczy naturalnych (woda, powietrze – przyp. aut.). O ile funkcjonowanie rzeczy publicznej jest nieodzowne dla realizacji celów administracji przy wyróżnieniu znaczenia rzeczy w sensie infrastrukturalnym i w sensie finansowym dla tychże celów, to nieodzowność ta w przypadku znaczenia rzeczy publicznej w sensie użytkowym dla realizacji celów publicznych już nie jest taka wyraźna i jednoznaczna. Rzecz publiczna bowiem w tychże dwóch jej znaczeniach jest przeznaczona zasadniczo dla samej administracji, natomiast w sensie użytkowym jest przeznaczona do wykorzystania społecznego dla realizacji celów społecznych. W tym zakresie odpowiedzieć należy na określone pytania, a więc, czy cel publiczny jest pojęciem tożsamym z celem społecznym?, a może cel publiczny jest celem tylko administracji, która realizuje zadania wynikające z ustaw, a nie jest celem społeczeństwa i jego jednostek mającym inne cele, nieprzewidziane usta-



wami, a nakierowane na odmienne używanie rzeczy publicznej? Nie wydaje się, by zadowalającą odpowiedzią na powyższe pytania było stwierdzenie, że cel publiczny jest przecież tożsamy z interesem publicznym. Uważam, że w tym miejscu należy przypomnieć zasadę, w myśl której wszystko co nie jest zabronione jest dozwolone i przypomnieć także, że inne są podstawy prawne, a w rezultacie cele działania administracji, a inne poszczególnych jednostek. Beneficjentem powyższej, przypomnianej zasady nie jest organ administracji, a jednostka. Organ administracji jest zmuszony działać w oparciu o praworządność. Zatem, jeśli coś nie jest organowi dozwolone, jest zabronione. W odwrotnej sytuacji znajdują się jednostki, które w swoich działaniach nie muszą powoływać się na podstawę prawną<sup>87</sup>. Dyskusja w tym zakresie posiada znaczenie na gruncie koncepcji rzeczy publicznej w znaczeniu użytkowym przez pryzmat osiągnięcia celów działania administracji. Koncepcja ta, jak wyżej zasygnalizowałem, odbiega bowiem w swojej istocie od koncepcji rzeczy publicznej w znaczeniu infrastrukturalnym i finansowym. Inaczej też należy spojrzeć na tę koncepcję poprzez pryzmat celowości działania administracji.

Przy dwóch pierwszych koncepcjach rzecz publiczna jest narzędziem i środkiem, za pomocą którego administracja osiąga swoje cele i w związku z tym jednostka ma niewielki wpływ na działalność administracji, a więc wpływ na narzędzia i środki realizujące określony cel publiczny. Natomiast przy koncepcji rzeczy publicznej w sensie użytkowym jednostka ma prawo korzystać zarówno z rzeczy wytworzonej, jak i naturalnej i posiada wpływ na realizację publicznych celów działającej administracji. Należy bowiem pamiętać, że cel publiczny równoważąc pojęcie interesu publicznego pozostaje w związku z realizacją zasady dobra wspólnego. Świadczy to o doniosłej roli rzeczy publicznej w realizacji podstawowej zasady konstytucyjnej. Warto przypomnieć, że pojęcie dobra wspólnego wywodzi się z wielu źródeł, zarówno świeckich, jak i religijnych. Dobra wspólne utożsamiane jest z pojęciem dobra ogółu, czy także dobra społecznego. Pojęcie dobra społeczeństwa może być w mniej czy bardziej złożony sposób sprowadzane do dobra jednostek społeczeństwo to składających i wtedy nie ma istotnej różnicy między troską o dobro społeczeństwa a odpowiednio sprawiedliwą życzliwością w stosunku do ludzi społeczeństwo tworzących. Można jednak pojmować dobro społeczeństwa jako w ogóle niesprowadzalne do dobra składających społeczeństwo jednostek, na przykład szczęśliwe Państwo z utopii Platona, w którym na dobrą sprawę nikt nie miał być szczęśliwy. Dobra społeczeństwa tak pojmowane przez doktrynerów politycznych może powodować zjawisko alienacji w marksowskim rozumieniu, zjawisko konstruowania wytworów społecznych, które obracają się przeciwko tym, którzy je stworzy-

<sup>87</sup> Zob. M. Granat, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne* (red. W. Skrzydło), Lublin 2002, s. 111.



li. Karol Marks deklarował, że celem jego dążeń jest dobro jednostek ludzkich z krwi i kości, a nie abstrakcyjnie pojmowanego Człowieka. W imię budowy komunizmu J.W. Stalin zorganizował państwo krwawego terroru, którego ofiarą padły miliony ludzi<sup>88</sup>. Wydaje się jednakże, że specyfika dobra wspólnego wyraża się zasadniczo w jego ponadczasowości, a z drugiej strony w jego dynamice, względności i otwartości.

Istota dobra wspólnego nie nakazuje szukania jednego dobra dla wszystkich, uszczęśliwiania na siłę dyktatem kogoś, kto traktuje swoje argumenty za jedyne słuszne i to za wszelką cenę. Nie ma dobra wspólnego bez dóbr poszczególnych ludzi, a przede wszystkim bez uczestników danej wspólnoty. Zasadniczą częścią tego dobra są ludzie z ich przyrodzoną godnością, która sama będąc dobrem zakłada poszukiwanie dobra wspólnego. Stąd też, każdy powinien troszczyć się o budowanie i wspieranie instytucji, które poprawiają warunki życia ludzkiego<sup>89</sup>. Z. Duniewska wskazuje także na desygnaty dobra wspólnego, którymi są: bezpieczeństwo państwa i w państwie, zdrowie publiczne oraz moralność publiczna. Uważa przy tym, przytaczając pogląd J. Bocia, że dobro wspólne realizuje się przez ochronę interesu publicznego. Jednakże interes publiczny nie jest w tym zakresie celem ochrony, bo sensem istnienia dobra wspólnego jest człowiek<sup>90</sup>. Zasada dobra wspólnego wywodzi się z dorobku myśli chrześcijańskiej i ma swoje korzenie w nauce społecznej Kościoła katolickiego. Twórcy polskiej konstytucji, choć wywodzą wiele wartości i pojęć z tradycji rzymskokatolickiej, to jednak w pełni aprobują także inne źródła fundamentalnych zasad życia w społeczeństwie obywatelskim. Koncepcja dobra wspólnego jest przedmiotem zainteresowania jednej z najważniejszych konstytucji papieskich, w tym dokumencie zatytułowanego *Gaudium et spes*. Wspomniana wyżej konstytucja została wydana podczas obrad Soboru Watykańskiego. Autor *Gaudium et spes* definiuje dobro wspólne w następujący sposób: *ogół warunków życia społecznego, jakie, bądź zrzeszeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa, pozwalają osiągnąć pełniej i łatwiej własną doskonałość*<sup>91</sup>. Wśród zasadniczych elementów dobra wspólnego należy wymienić:

- a) poszanowanie każdej osoby, rozumiane jako: umożliwianie jednostce korzystania ze swobód naturalnych, niezbędnych do rozwoju powołania ludzkiego, prawo do postępowania według słusznej normy własnego su-

<sup>88</sup> Zob. Z. Ziemiński, *Prawo a inne normy*, [w:] *Zarys teorii państwa i prawa*, A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Warszawa 1994, s. 130-131.

<sup>89</sup> Zob. Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 143.

<sup>90</sup> Zob. Z. Duniewska, *ibidem*, s. 144-146.

<sup>91</sup> Zob. Konstytucja Soboru Watykańskiego II, Rozdział II, pkt 26), Rzym 7 grudnia 1965 r.

- mienia, prawo do ochrony życia prywatnego i prawo do sprawiedliwej wolności, także w dziedzinie religijnej,
- b) dobrobyt rozumiany jako rozwój dóbr duchowych i ziemskich potrzebnych społeczności. Władza powinna zapewnić każdemu to, czego potrzebuje on do prowadzenia życia godnego i ludzkiego (wyżywienie, odzież, opieka zdrowotna, praca i wychowanie),
  - c) pokój rozumiany jako trwały, bezpieczny i sprawiedliwy porządek. Władza publiczna jest zobowiązana do zapewnienia stanu bezpieczeństwa społeczności i jej członków. Stwarza to podstawy prawa do słusznej obrony osobistej i zbiorowej (kolektywnej).

Dobro wspólne jest zawsze ukierunkowane na rozwój osoby. Od porządku osób powinien zależeć porządek rzeczy, a nigdy na odwrót. Porządek osób opiera się na prawdzie i jest budowany na silnym fundamencie sprawiedliwości i miłości. Poszanowanie dobra wspólnego wynika ponadto z godności człowieka. Każdy powinien troszczyć się o budowanie i wspieranie instytucji poprawiających warunki życia w zorganizowanym społeczeństwie. Państwo natomiast jest zobowiązane do obrony i popierania dobra wspólnego jako najwyższej wartości cechującej współczesne społeczeństwo obywatelskie. Uprawnione są te wszystkie ustroje, które dążą do realizacji dobra wspólnego. Wszyscy obywatele mają obowiązek współprzyczynić się do zachowania dobra wspólnego. Na poszczególnych podmiotach społeczeństwa spoczywa odpowiedzialność za to, aby dobro wspólne nie zostało podzielone pomiędzy np. rywalizujące partie polityczne, czy pomiędzy grupy kierujące się wyłącznie interesem własnym, korporacyjnym branżowym czy lokalnym. Zatem kryterium dobra wspólnego wyznacza granice:

- a) legalnego działania wszystkich organów władzy publicznej i wszystkich pracowników urzędów instytucji politycznych i społecznych,
- b) akceptowanego konstytucyjnie działania wszystkich podmiotów społecznych i politycznych sprawujących władzę publiczną w państwie i wszystkich środków masowego przekazu.

Dobro wspólne tworzy ramy i podstawę dla działań obywateli, które polegają na troszczeniu się, ochronie i kontroli tego, co utożsamiamy z Rzeczpospolitą, jako dobrem wspólnym w moralności publicznej, w powszechnie akceptowanych ideałach i oczywiście w prawie. Pod pojęciem wspólnego dobra należy rozumieć nadrzędność społeczności nad jednostką, poddanie wspólnoty ludzkiej prawom ponadpozytywnym i ścisły związek między polityką i moralnością. Idea dobra wspólnego od zawsze łączyła cele polityczne z wartościami etycznymi i miała formalne konotacje z teorią umowy społecznej (doktryną kontraktualizmu – przyp. aut.). Współcześnie mamy do czynienia z zastępowaniem dobra wspólnego polityką kształtującą stosunki interpersonalne i relacje na poziomie obywatel - organ władzy publicznej. Dzisiaj kładzie się nacisk na poszanowanie wolności i równości jednostek w państwie i na poziomie międzynarodowym, oraz



na perspektywę pokoju zarówno w wymiarze krajowym, europejskim, jak i światowym. Współczesna ideologia państwowa każe łączyć ideę dobra wspólnego z koncepcją natury ludzkiej i potrzeb człowieka jako istoty społecznej. Dobra wspólne należy odróżniać od dobra cząstkowego, rozumianego jako interes partykularny (indywidualny, grupowy, lokalny, branżowy, partyjny czy związkowy). Dobra wspólne nigdy nie powinno być konkurencją dla dobra jednostkowego. Konflikt dóbr powinien być rozstrzygnięty z uwzględnieniem racjonalnych przesłanek i racji obu stron. Nie ulega wątpliwości, że pod pojęciem dobra wspólnego kryje się państwo, Rzeczpospolita Polska, jej niepodległość, pomyślność gospodarcza, bezpieczeństwo i autorytet międzynarodowy. Troska o tak rozumiane państwo leży wśród obowiązków obywatelskich jednostki. Konstytucyjnie ustanowiona równość pomiędzy obywatelami zakłada, że są oni jednakowo, bez względu na płeć, rasę, położenie społeczne, zamożność, przekonania religijne i światopoglądowe, odpowiedzialni za dobro wspólne.

Zasada dobra wspólnego jest wcielana w życie poprzez działalność władz publicznych. Za pomocą odpowiednich procedur prawnych uregulowanych szczegółowo w trybie ustawowym. Norma powstała z wykładni tego przepisu ma być również wskazówką do interpretacji dalszych przepisów Konstytucji. Polska jako wspólne dobro ma obowiązek troszczyć się o prawa większości i zabezpieczenie praw mniejszości. Oznacza to aktualność imperatywu rozbudowy systemu gwarancji wolności i praw człowieka i obywatela.

Dzięki regulacji zamieszczonej w art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej możliwe jest:

- a) określenie pozycji prawnej jednostki w państwie,
- b) określenie roli jednostki w życiu gospodarczym, opartym na zasadach gospodarki wolnorynkowej,
- c) określenie pozycji jednostki w życiu politycznym, gdzie obywatel ma zagwarantowany wpływ na bieg spraw państwowych,
- d) określenie społecznej pozycji jednostki i jej roli w zróżnicowanym zawodowo, materialnie i intelektualnie społeczeństwie.

W przekonaniu niektórych autorów, dobro wspólne jest tożsame z dobrem społecznym, narodowym. Ma ono wyrażać kryterium wartości stanowiących własność nie jednostek, ale grupy społecznej, narodu. Można stwierdzić, że zbiorowy wysiłek ucieleśnia się w ideale dobra wspólnego grupy. Jest regulatorem współczesnego życia, kryterium, którym się określa i ocenia wysiłki jednostek i grup w łonie narodu lub całej wspólnoty narodowej. Dobra powszechne można więc określić jako wartości tworzone przez jednostki lub grupy jednostek albo całą społeczność narodową dla dobra tej społeczności w imię jej rozwoju i siły materialnej oraz duchowej, z których następnie korzystają wszyscy członkowie tego społeczeństwa. Natomiast co jest dobrem powszechnym określa się w przepisach prawa dobra powszechnego, które to przepisy motywują uprawnienia

prawne autorytetu społecznego do określania szczegółów potrzebnych do urzeczywistnienia tego dobra. Autorytet społeczny jest wyrazem dążeń całego narodu, natomiast zadaniem ustroju politycznego jest uczynić to możliwym<sup>92</sup>.

Powyższe rozważania natury teoretyczno-prawnej mogą prowadzić do rozumowania, na podstawie którego dojdziemy do wniosku, że z punktu widzenia realizacji celu publicznego przez administrację rzecz publiczna posiada doniosłe znaczenie. Znaczenie to jednak może być stopniowalne z punktu widzenia różnych koncepcji rzeczy publicznej, a także z punktu widzenia różnych celów publicznych. Trzeba bowiem zauważyć, że majątek rzeczowy i finansowy administracji służy do realizacji celów publicznych wynikających z Konstytucji oraz określonych przepisów materialnego prawa administracyjnego. W zakresie realizacji celu publicznego istotne i przesądzające znaczenie mają określone zachowania administracji i jednostki. Klasycznym przykładem jest sytuacja, kiedy jednostka ubiega się o pomoc społeczną wykorzystując do załatwienia sprawy budynek administracyjny organu samorządowego oraz w przypadku pozytywnego zakończenia sprawy wykorzystuje majątek finansowy tejże administracji. Niewątpliwie celem publicznym jest w tym względzie pomoc społeczna<sup>93</sup>, a rzecz publiczna w znaczeniu infrastrukturalnym i w znaczeniu finansowym są środkami służącymi do realizacji tego celu. Na podstawie przytoczonego przykładu można stwierdzić, że cel publiczny przy wykorzystaniu rzeczy publicznej w obydwu wskazanych znaczeniach jest identycznie postrzegany i realizowany przez administrację i jednostkę. Natomiast w odniesieniu do koncepcji rzeczy publicznej w znaczeniu użytkowym często może dochodzić do rozmiękania się pożądaných zachowań w procesie realizacji celu publicznego. Jako przykład można przywołać sytuację korzystania z dróg, mostów, kolei, a nawet kin czy teatrów, których cel publiczny jest zazwyczaj ściśle sprecyzowany w przepisach prawa administracyjnego materialnego, a inaczej rozumiany przez administrację i przez jednostkę. Odmiennosc rozumienia dobra wspólnego jest przyczyną w zakłóceniach realizacji celu publicznego. Administracja bowiem kierując się zasadą praworządności ogranicza się do ścisłego stosowania i egzekwowania obowiązującego prawa, także na rzeczach publicznych, natomiast jednostka, jak już wspominałem, nie zawsze kieruje się tą zasadą, a raczej zasadą: co nie jest zabronione, jest dozwolone. Dlatego też różnica zachowań administracji i jednostki w podejściu do realizacji celu publicznego z tychże względów może powodować różne jego wyobrażenia. Jako przykład świadczyć o tym może niemal codzienny niezgodny z przepisami materialnego prawa administracyjnego sposób korzy-

<sup>92</sup> Zob. K. Turowski, *Gospodarka planowa w koncepcji katolicko-społecznej*, Kraków 1947, s. 19-21.

<sup>93</sup> Zob. ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 ze zm.).



stania z dróg<sup>94</sup> przez ich użytkowników. Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu użytkowym inaczej wpływa na sposób, funkcje i cel realizacji dobra wspólnego. Jedynym rozwiązaniem zgodnym z ideą Konstytucji oraz realizujących ją przepisów materialnego prawa administracyjnego w zakresie pełnej realizacji celu publicznego byłoby wzajemne identyczne pojmowanie owego celu przez administrację i jednostkę. Jednakże, jak już wyżej wspomniałem, dobro wspólne nie może być konkurencją dla dobra jednostkowego, a nie można twierdzić, że suma dóbr jednostkowych oznacza dobro wspólne. Zatem więc w omawianym zakresie należy poszukiwać wzajemnego kompromisu w kwestii rozumienia realizacji celu publicznego przez administrację i jednostkę.

#### **4. Interes publiczny**

Z przeprowadzonymi wyżej dywagacjami natury fundamentalnej, z punktu widzenia celu publicznego, pozostaje ściśle powiązana problematyka poszczególnych interesów, to znaczy prywatnego oraz publicznego. Charakter bowiem własności indywidualnej i charakter władania publicznego, zakres wykonywanych zadań oraz celowość działania administracji i jednostki kierują się odmiennymi prerogatywami, czyli różnorodnymi interesami. Wyróżnić zatem należy interes indywidualny, czyli prywatny oraz interes publiczny.

Interes indywidualny i interes publiczny stykają się ze sobą zasadniczo właśnie na gruncie prawa administracyjnego, zaś jedną z cech administracji publicznej jest zabezpieczenie interesu publicznego<sup>95</sup>. Dlatego konieczne jest ich rozróżnienie. Przez interes indywidualny rozumieć można relację pomiędzy określonym stanem obiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść jednostce. Nauka prawa administracyjnego podzieliła interes indywidualny na dwie kategorie: interes prawny i interes zwykły, zwany faktycznym. Nie można pojęcia interesu prawnego omawiać, jeśli nie omówi się najpierw pojęcia interesu faktycznego, gdyż jest to jedyny sposób, by w pełni ukazać cechy tego pierwszego. Z drugiej strony interes prawny i jego możliwe konfiguracje, w jakich może występować, są czynnikiem niezbędnym do analizowania publicznych praw podmiotowych ze względu na to, że kategoria interesu prawnego jest podstawowym i koniecznym, chociaż niewystarczającym warunkiem do uznania określonej sytuacji jednostki za jego publiczne prawo podmiotowe. Co rozumiemy zatem przez interes faktyczny? Mówiąc najogólniej taki interes indywidualny, który nie został w żaden wyraźny sposób wzięty pod ochronę przez obowiązujące prawo. Na przykładzie norm procesowych można

<sup>94</sup> Zob. ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 204, poz. 2086).

<sup>95</sup> Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 22.



stwierdzić, że kategorię tę rozróżniano już w rozporządzeniu o postępowaniu administracyjnym z 1928 r.<sup>96</sup>. Stroną nazywano osobę, która uczestniczyła w postępowaniu na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu, czyli miała prawo podmiotowe lub interes prawny. Natomiast osobę, która chciała bronić swojego zwykłego interesu określano mianem osoby zainteresowanej. Pojęcie osoby zainteresowanej mieściło w sobie pojęcie strony, ponieważ każda osoba zainteresowana była taką stroną, która uczestniczyła w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu. Niestety osoba zainteresowana nie zawsze była stroną, jej sytuacja była o wiele słabsza, gdyż umożliwiała jedynie dowiadywanie się o bieg sprawy i składanie wobec administracji oświadczeń. Kodeks postępowania administracyjnego nie przejął dawnego nazewnictwa, ale sytuacja prawna osoby legitymującej się tylko interesem faktycznym nie uległa zmianie. Nadal może ona jedynie składać oświadczenia i dowiadywać się o bieg sprawy, a jego interes w weryfikacji orzeczeń administracyjnych może być brany pod uwagę jedynie w drodze podejmowania przez organy administracji określonych działań z urzędu oraz w trybie odrębnego postępowania skargowego. W takim postępowaniu na organie spoczywa jedynie obowiązek rozpatrzenia sprawy i udzielenia skarżącemu odpowiedzi w wyniku postępowania.

Oprócz uregulowań dotyczących skarg i wniosków, interes znajduje także ochronę w przepisach szczególnych Kodeksu postępowania administracyjnego. Art. 90 § 3 Kodeksu<sup>97</sup> stanowi, że organ prowadzący postępowanie zawiadamia o rozprawie państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, a także inne osoby, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot. W tym przypadku organ wzywa je do wzięcia udziału w rozprawie lub do złożenia przed rozprawą oświadczenia i dowodów dla jego poparcia. Uczestnictwo tych podmiotów może przyczynić się z jednej strony do pełniejszego wyjaśnienia sprawy, a z drugiej pozwala im bronić określonego interesu w sprawie. Interes faktyczny znajduje również ochronę w przepisach dotyczących dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu na prawach strony. Dzieje się tak dlatego, że organizacja może być zainteresowana wynikiem toczącego się postępowania, gdyż może on mieć wpływ na wynikający z jej celów interes społeczny, a to z kolei może wpływać na jej interes faktyczny. Dopuszczenie organizacji do udziału w postępowaniu nie wynika z ustawy, lecz pozostawione jest do rozstrzygnięcia przez organ, wynika to z niższej rangi interesu organizacji wobec interesu strony w tym postępowaniu. Precyzując pojęcie

<sup>96</sup> Zob. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. nr 36, poz. 341).

<sup>97</sup> Zob. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.).



interesu faktycznego, można wskazać, iż jako interes faktyczny należy kwalifikować taki stan, w którym jednostka wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jak w przypadku interesu prawnego, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji. Natomiast na gruncie przepisów prawa materialnego najprostszym przykładem interesu faktycznego może być protest przeciwko planom zabudowy przestrzennej jakiejś powierzchni. Pomimo zgodności z Prawem budowlanym<sup>98</sup>, budowla może na przykład budzić obawę okolicznych mieszkańców z powodu wielkości, jej przeznaczenia itp. Czasem w tym samym miejscu widzieliby chętnie nowy żłobek lub plac zabaw itd. Opinie i życzenia mogą być oczywiście brane pod uwagę przy planach zabudowy, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie słuszny interes gospodarczy i społeczny, interes inwestora, które to oceniają terenowe organy administracji samorządowej i są w swej ocenie w pełni suwerenne.

Interes prawny to taki, który został wzięty przez prawo w ochronę polegającą na możliwości żądania od organu administracji podjęcia określonych czynności mających na celu zrealizowanie interesu lub usunięcie zaistniałego zagrożenia. Pojęcie to określa relację pomiędzy oczekiwaniami jakiegoś podmiotu w stosunku do organów stosujących prawo a kompetencjami i możliwościami tych organów, jakimi dysponują wobec danego podmiotu. Pojęcia interesu prawnego można użyć na określenie pewnej korzystnej sytuacji jednostki wobec państwa, niedającej jej wprawdzie roszczenia o czynność określonej treści, ale silniejszej od interesu faktycznego, nieuprawniającego do żadnego żądania. Interesem prawnym można też nazwać prawo jednostki do określonego postępowania zmierzającego do wydania decyzji, umiejscowione pomiędzy prawem podmiotowym a interesem faktycznym. Interes prawny, aby mógł być zaspokojony przez administrację, musi być osobisty, własny, indywidualny, ponieważ organ administracyjny jako decyzję wydaje akt o charakterze indywidualnym, skierowany do konkretnej osoby. Interes ten musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, aktualny i znajdujący swoją podstawę w przepisach prawa materialnego oraz potwierdzenia w okolicznościach faktycznych. O istnieniu interesu prawnego możemy mówić wówczas, gdy zgłaszane żądanie oparte jest na konkretnej normie prawnej, a konieczność jego obiektywnego charakteru oznacza, że o istnieniu interesu prawnego decyduje nie przekonanie zainteresowanego, lecz ocena ustawodawcy. Norma prawa materialnego stanowiąca podstawę interesu prawnego powinna być normą dającą się indywidualnie wyodrębnić i określić, a jej treść można do końca ustalić. Powinna ona zawsze aktualnie i bezpośrednio

<sup>98</sup> Zob. ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 142, poz. 829).

dotyczyć sytuacji danego podmiotu. Interes prawny nie może być wyprowadzany tylko z faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego, nie może też wynikać tylko z interesów lub uprawnień podmiotów lub mieć charakteru hipotetycznego. Interes prawny jest pojęciem języka prawnego. Źródłem interesu prawnego jest zawsze norma prawa materialnego we wszystkich gałęziach prawa. Na przykład posiadać interes prawny w postępowaniu administracyjnym oznacza ustalić taki przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można zażądać wszczęcia czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby lub zaprzestania czynności organu, która jest sprzeczna z potrzebami jakiejś osoby. Interes prawny jest zarazem kategorią ściśle związaną z przedmiotem postępowania, ze względu na fakt, że jest kategorią normatywną, mającą swoje źródło w przepisach regulujących sposób załatwienia sprawy, a więc w przepisach prawa materialnego. Można ująć go też jako potrzebę ochrony sfery prawnej obywatela wyznaczającą zakres jego działań lub subiektywnie odczuwaną potrzebę utrzymania istniejącego, lub spowodowania takiego stanu rzeczy, jaki dany podmiot uważa za korzystny, przy czym korzyść ta musi mieć swoje źródło w prawie. Natomiast w zakresie interesu publicznego i prywatnego trzeba powiedzieć, że administracja publiczna realizuje interes publiczny i działa w jego imieniu. Nie można zadekretować pełnego i zamkniętego katalogu wartości, które służą dobru publicznemu. Można to zrobić tylko wybiórczo i przykładowo – wymieniając najważniejsze z nich. Nie można zatem skonstruować obiektywnej definicji interesu publicznego. Pojęcie należy do tzw. klauzul generalnych, czyli ma charakter nieostry. Pojęcie to możemy utożsamiać z pojęciem dobra wspólnego. Wyznacza ono zakres dopuszczalnej ingerencji administracji. Wcześniej decyduje o tym ustawodawca. W zależności od tego, kto dokonuje wykładni tego pojęcia, może być ono inaczej rozumiane.

Dobra publiczne to dobra, które mogą być konsumowane jednocześnie przez wielu konsumentów, bez uszczerbku dla żadnego z nich. W szerszej definicji dobra publiczne obejmują także tzw. dobra klubowe i wspólne zasoby. W węższej definicji dobra publiczne nie obejmują dóbr klubowych i społecznych i określać je można niekiedy tak zwanymi „czystymi dobrami publicznymi”. Przykładem dóbr publicznych mogą być np.: obrona narodowa, twórczość naukowa, program komputerowy. Specyficznym rodzajem dobra publicznego są dobra społeczne. Są to dobra publiczne, które mogłyby być dobrami prywatnymi, ale z różnych powodów (zwykle na skutek prowadzonej przez władze publiczne polityki społecznej – przyp. aut.). Są dostępne dla każdego obywatela i finansowane z funduszy publicznych (np. w Polsce oświata, opieka zdrowotna – przyp. aut.). Interes publiczny powinien być rozważany w zestawieniu z interesem indywidualnym. Nie jest on prostą sumą interesów indywidualnych, ale jest wyprowadzany z wartości związanych z interesami indywidualnymi. Pojawia się także odrębna kategoria interesu grupowego, który jest pozornie formą pośrednią między interesem pu-



blicznym a indywidualnym. Z punktu widzenia treści takiego interesu zaliczany jest do interesów indywidualnych.

Innym rodzajem interesu, który wyznaczył już sobie miejsce w regulacjach prawa administracyjnego, jest interes lokalny związany z jednostkami samorządu terytorialnego. Jest on odmianą interesu publicznego, zwężonego do wspólnoty samorządowej. Na jego tle mogą się również pojawiać kwestie kolizyjne interesu indywidualnego ogólnopaństwowego. Możliwe są także konfiguracje interesu prawnego. Interes prawny, mimo że nie daje gwarancji realizacji określonych oczekiwań strony, ma jednak dla niej istotne znaczenie. Stanowi on przecież nie tylko podstawę publicznego prawa podmiotowego, ale w ogóle uprawnienia jednostki, do tego by jego sprawą była przedmiotem badania przez organ administracji w toku postępowania jurysdykcyjnego. Gdy weźmie się pod uwagę zasady ogólne, jakimi organ powinien się kierować w określonym postępowaniu oraz postulowane wcześniej indywidualistyczne podejście do sytuacji prawnej obywatela, sposób wyważania skupiających się w postępowaniu interesów oraz interpretacji szczególnie ważnych dla obywateli klauzul generalnych, to interes prawny okazuje się silnym atutem obywatela w jego relacjach z państwem. Warto zwrócić uwagę na dwie konstrukcje, w których pojęcie prawnie chronionych interesów jednostek rozumiane jest szeroko i gdzie możliwość zaistnienia tego rodzaju korzystnej dla obywatela sytuacji warunkowana jest bądź określonym zachowaniem innych osób, bądź specyficzną konstrukcją normy prawnej. Chodzi o tak zwane prawo reflexowe przysługujące osobie trzeciej oraz konstrukcję specjalnego prawa proszenia<sup>99</sup>.

Prawo reflexowe przysługujące osobie trzeciej wiąże się z sytuacją, w której prawo podmiotowe wykonywane przez uprawnionego może prowadzić do naruszenia nieobojętnych dla interesów osoby trzeciej norm prawa przedmiotowego, naruszenia uzasadniającego tym samym interes osoby trzeciej w tym, aby władza administracyjna zachowała się w takim przypadku w odpowiedni sposób. Prawo reflexowe pozostaje więc w związku z pojęciem interesu prawnego, stanowiąc jedną z konfiguracji, w jakiej interes ten może występować. Cechą specyficzną prawa reflexowego jest brak bezpośredniości związku między sytuacją osoby trzeciej a normą prawa materialnego, z której wynika interes prawny podmiotu naruszającego interes osoby trzeciej. Prawo reflexowe osoby trzeciej wynika wprawdzie z obowiązującego prawa, ale wywodzone jest z sytuacji prawnej innego podmiotu i powstaje za pośrednictwem drugiego podmiotu. Ta cecha prawa reflexowego powoduje, że można odmówić wszelkiego znaczenia prawnego wskazanej wyżej sytuacji osoby trzeciej, stojąc na stanowisku, że brak konkretnej normy prawnej tej osoby czyni wszelki reflex prawnie obojętnym. Funkcjonuje

<sup>99</sup> Zob. A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 246 oraz podana tam literatura.

również specjalne prawo proszenia. Mianem specjalnego prawa proszenia można określić sytuację pośrednią pomiędzy przysługującym obywatelowi publicznym prawem podmiotowym dając proszenie o dokonanie czynności o określonej treści a interesem prawnym. Chodzi o taką sytuację, gdy mimo że obywatel może domagać się od administracji jedynie tego, aby zajęła się ona jego sprawą, to, chociaż nie jest uprawniony do żądania, aby czynność została wykonana na jego korzyść, ma prawo wymagać, aby jego interes prawny został uwzględniony jako pierwszy przed innymi interesami prawnymi zaangażowanymi w sprawę. Specjalne prawo proszenia może wynikać z udzielonej przez administrację tak zwanej obietnicy publicznoprawnej, czyli zobowiązania się władzy do wzięcia pod szczególną rozwagę określonych okoliczności wynikających z prawa przedmiotowego, a szczególnie przemawiających za uwzględnieniem prośby jednostki. Mamy tutaj do czynienia z czymś więcej niż tylko z prawem domagania się od administracji podjęcia określonych działań, ponieważ w przypadku obietnic publicznoprawnych przyznaje się obywatelom prawo proszenia specjalne, dając im do zrozumienia, że mogą liczyć na przychylne załatwienie swej prośby. Ze względu na fakt, że z obietnic publicznoprawnych nie wynikają publiczne prawa podmiotowe jednostek, specjalne prawo proszenia traktować należy w zasadzie jedynie jako faktyczne moralne ograniczenie uznania administracyjnego. Specyfika sytuacji wyznaczonej przez specjalne prawo proszenia polega na nieprzesądającym rozstrzygnięcia sprawy obowiązku zbadania, czy w konkretnej sytuacji istnieją okoliczności przemawiające za przyznaniem pierwszeństwa realizacji interesu prawnego, gdyż specjalne prawo proszenia nie jest publicznym prawem podmiotowym i nie wyklucza uznania administracyjnego, a jedynie je ogranicza. W tym kontekście można poświęcić kilka słów zależnościom pomiędzy publicznym prawem podmiotowym a interesem prawnym.

Pojęcie publicznych praw podmiotowych, a także pojęcie interesu prawnego mają znaczenie dla całego prawa publicznego. Funkcjonują zarówno na obszarze prawa materialnego, jak i w obrębie procedury administracyjnej, ale płaszczyzną, na której oba te pojęcia się stykają i gdzie najwyraźniej uwydatniają się występujące pomiędzy nimi różnice jest postępowanie administracyjne. Gdy chodzi o wskazanie różnicy w obrębie prawa materialnego pomiędzy interesem prawnym a publicznym prawem podmiotowym z punktu widzenia źródeł, na których się opierają, to zasadniczą cechą odróżniającą jest brak tożsamości tych źródeł. Wprawdzie zarówno publiczne prawo podmiotowe, jak i interes prawny wynikają z konkretnej normy prawnej, jednak istota interesu prawnego wiąże się z konkretną normą prawa materialnego, należąca do każdej gałęzi prawa. Natomiast publiczne prawa podmiotowe występują tylko na gruncie prawa materialnego publicznego, także administracyjnego, a w szczególności w zakresie korzystania z rzeczy publicznej. Najistotniejsze różnice pomiędzy interesem prawnym a publicznym prawem podmiotowym ujawniają się w postępowaniu administracyj-



nym. Dokonuje się proces konkretyzacji praw i obowiązków obywateli, a pewność ich sytuacji prawnej jest uzależniona od tego, czy legitymują się interesem prawnym czy też ich status opiera się na publicznym prawie podmiotowym. Elementem zbliżającym w postępowaniu obie te sytuacje jest pojęcie strony postępowania administracyjnego. Art. 28 Kodeksu stanowi, że stroną postępowania jest osoba, która na podstawie obowiązującego prawa (interes prawny) powinna (prawo podmiotowe – przyp. aut.) uzyskać konkretne korzyści lub też może być lub powinna być obciążona powinnością określonego zachowania wyznaczonego nakazem lub zakazem, jednakże dopiero po skonkretyzowaniu ich w decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej, działający w granicach jego właściwości i kompetencji<sup>100</sup>. Różnica pomiędzy sytuacją strony legitymującą się interesem prawnym a strony mającej publiczne prawo podmiotowe ujawniają się w pojęciu roszczenia administracyjnego. Roszczenie charakteryzuje prawo podmiotowe i zawiera się w tym prawie. Na publiczne prawo podmiotowe składa się interes prawny oraz roszczenie, jeśli prawo podmiotowe pozbawimy roszczenia, stanie się ono interesem prawnym. Jako roszczenie możemy rozumieć instrument dany nam przez prawo, który umożliwi domaganie się od państwa ściśle określonego prawem podmiotowym zachowania. Roszczenie charakteryzujące publiczne prawo podmiotowe ma aspekt zarówno materialny, jak i formalny, gdyż nie tylko wynika z prawa materialnego, ale również z norm procesowych, oraz skierowane jest na realizację ściśle określonego materialnego żądania strony w ściśle określony formalnie sposób. Podstawowa różnica pomiędzy interesem prawnym a publicznym prawem podmiotowym polega na tym, że gdy z publicznego prawa podmiotowego wynika dla obywatela konkretne roszczenie, o konkretną korzyść, to interes prawny takiego roszczenia nie uzasadnia, daje obywatelowi jedynie możliwość ochrony w sformalizowanym postępowaniu. Osoba, której ta ochrona dotyczy, może się domagać wydania orzeczenia administracyjnego, zaś po jego wydaniu będzie miała prawo do wniesienia wszystkich dozwolonych środków odwoławczych. Chociaż interes prawny nie daje gwarancji realizacji oczekiwań strony, to jednak stanowi podstawę publicznego prawa podmiotowego, a także uprawnia obywatela do tego, by jego sprawa stała się przedmiotem badania organu administracyjnego w toku postępowania. Interes prawny jest więc silnym atutem jednostki w jego relacji z państwem. Wydaje mi się, że taki właśnie tok rozumowania jest słuszny.

Na podstawie powyższego można wskazać, że interes prywatny jest relacją pomiędzy określonym stanem subiektywnym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, jaką on przynosi lub może przynieść jednostce<sup>101</sup>. Jak pisze J. Boć, chociaż dobro człowieka jest podstawowym celem działania administra-

<sup>100</sup> Zob. J. Nowacki, *Prawo prywatne-prawo publiczne*, Katowice 1992, s. 48 i nast.

<sup>101</sup> Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2000, s. 126.



cji, to jednak określone dobro pozostałych jednostek jako grupy społecznej może ważyć na sposobie i rozmiarze ochrony określonego interesu indywidualnego, przy czym w pewnych obszarach nie ma innego sposobu zapewnienia interesów indywidualnych niż przez uprzednią ochronę interesu społecznego, choć zarazem interes społeczny ma sprzyjać realizacji interesu indywidualnego<sup>102</sup>. Interes jednostki określany jest różnie w poszczególnych aktach prawnych, na przykład „ważny interes strony” czy „osoba zainteresowana”. Zasadniczo, w mojej ocenie, aktualna jest analiza interesu indywidualnego w kontekście interesu faktycznego i interesu prawnego. W przypadku rzeczy publicznych interes prywatny będzie miał znaczenie głównie w zakresie korzystania z rzeczy publicznej jako dobra wspólnego, publicznego. Wiąże się to z publicznym prawem podmiotowym. Nie dotyczy zaś rzeczy publicznej w znaczeniu rzeczowym, czyli infrastrukturalnym i finansowym. W tym względzie występuje bowiem emanacja interesu publicznego, gdzie administracja wykorzystuje swój majątek do jego realizacji jako pochodnej zasady dobra wspólnego. W tym zakresie wykonywanie zadań przez administrację z wykorzystaniem jej majątku rzeczowego i finansowego nie będzie zatem realizacją interesu prywatnego, a zmierza do realizacji interesu ogółu społeczeństwa, *pro publico bono*.

Natomiast funkcjonujące w polskim systemie prawnym pojęcie „interesu publicznego”, które należy omówić jeszcze szerzej, uznawane jest zarówno przez doktrynę, jak i orzecznictwo za pojęcie niedookreślone, które winno być interpretowane w odniesieniu do wartości konstytucyjnych oraz mieszczących się w ramach demokratycznego państwa prawnego. Katalog „postaci” interesu publicznego pozostaje otwarty – w przepisach i orzecznictwie można znaleźć bardzo wiele przykładów w tym zakresie. Konstytucja operuje zarówno uogólnionym pojęciem „interes publiczny” (tak m.in. w art. 22 – przyp. aut.), czy też „cele publiczne” (tak w art. 21, a także w art. 216 odnośnie do podatków i innych danin publicznych, w związku z którymi utarła się nawet szczególna nazwa: interes fiskalny państwa – przyp. aut.) albo „dobra państwa” (tak m.in. w art. 113 – przyp. aut.). Przepisy pozakonstytucyjne, bliżej regulujące „postaci” interesu publicznego, należą w większości do obszaru prawa publicznego. Regulacje te obejmują zarówno realizację, jak i ochronę tego interesu („dobra publicznego”, „korzyści publicznej” – przyp. aut.).

W doktrynie interes publiczny rozumie się także jako określoną wartość motywacyjną wspólną dla wielu (ujętych abstrakcyjnie) podmiotów, a konkretyzującą się w razie konfliktu z przeciwstawnymi celami (interesami) prywatnymi. Z punktu widzenia natomiast jednostki interes publiczny jawi się jako kategoria zbiorcza, przeciwstawna jej interesowi indywidualnemu – i to nawet w razie, gdy

<sup>102</sup> Zob. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 54.



ta sama jednostka również korzysta z odnośnego dobra publicznego<sup>103</sup>. Właściwą treść pojęcie to uzyskuje na gruncie prawa publicznego. Interesem publicznym jest interes określonej grupy (społeczności, wspólnoty) odpowiadający potrzebom odczuwanym przez członków grupy – często jako reakcja na pojawiające się lub choćby tylko możliwe zagrożenia albo też artykułowanym przez organ publiczny w ramach jego kompetencji formalnych. Konkretyzacja tego interesu następuje zatem albo „oddolnie”, albo też jest on kształtowany i wyrażany przez organ państwa, który prowadzi jego politykę w danej dziedzinie<sup>104</sup>. Interes publiczny to pojęcie niedookreślone, którego treść jest wyznaczana przez obowiązujące prawo, wartości przez nie realizowane, wolę polityczną i zespół odniesień pozaprawnych<sup>105</sup>. Przyjmuje się, że interes publiczny nie powinien stanowić przeciwieństwa interesu prywatnego, nie jest też sumą interesów prywatnych<sup>106</sup>. Współcześnie pojęcie to, ilekroć pojawia się w powszechnie obowiązujących przepisach prawa administracyjnego, podlega wykładni dokonywanej przez stosujące te przepisy organy administracji, lecz nie oznacza dla tych organów możliwości kierowania się uznaniem administracyjnym. Od administracji wymaga się umiejętności znalezienia rozwiązania optymalnego dla konkretnego przypadku, to jest właściwego – w danej sytuacji – rozumienia używanego pojęcia. Stając wobec pojęcia nieostrego organ musi bez wątplenia podjąć czynności w celu jego interpretacji<sup>107</sup>. W szczególności zatem, „ważny interes publiczny” jest semantycznym zwrotem, pod którym może kryć się wiele znaczeń. Może to być „interes faktyczny”, „interes narodowy”, „interes społeczny”, „interes państwowy”, „interes prawny”, „dobro wspólne” itd. W literaturze przyjmuje się, iż jest to pojęcie nieostre zawierające klauzulę generalną<sup>108</sup>. Może ono być rozumiane jako nośnik aksjologicznej podstawy konstrukcji norm prawa administracyjnego<sup>109</sup>.

A. Wróbel twierdzi ponadto, iż poprzez wzgląd na charakter prawny zasad konstytucyjnych, które kształtują proces stanowienia prawa administracyjnego, tak rozumiany interes publiczny przejawia się w postulatcie prawnego uregulowania sytuacji prawnych obywateli wobec administracji publicznej w sposób zapewniający harmonijne uzgodnienie interesu publicznego i interesu indywidualnego przez ujęcie ich jako interesów prawnych oraz określenie procedur służących ich

<sup>103</sup> Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 1999, s. 96 i nast.

<sup>104</sup> J.S. Włodyka, *Prawo handlowe - część ogólna*, Warszawa 2009, s. 296.

<sup>105</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego*, Warszawa 2000, s. 44 i nast.

<sup>106</sup> M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 32.

<sup>107</sup> A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, źródło: Legalis.

<sup>108</sup> Zob. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 52.

<sup>109</sup> Należy zgodzić się więc w tym zakresie z M. Waligórskim, *op. cit.*, s. 52.

identyfikowaniu i rozstrzygnięciu ewentualnych sytuacji konfliktowych<sup>110</sup>. Można ponadto przyjąć, iż tak pojmowany „ważny interes publiczny” stanowi odzwierciedlenie funkcjonowania zasady proporcjonalności. Ustawodawca zobowiązany jest więc dokonać swoistego „rachunku aksjologicznego”, polegającego na ustaleniu pierwszeństwa jednej z dwóch wartości – konstytucyjnego prawa podmiotowego oraz wartości, którą może zrealizować z korzyścią dla innych tylko pod warunkiem ograniczenia danego prawa. Jedynie wówczas, gdy rachunek wypadnie na korzyść ostatniej wartości (czyli wartości, którą można zrealizować – przyp. aut.) – ograniczenie prawa może być wprowadzone. W moim przekonaniu będzie to równoznaczne z uchwyceniem istoty pojęcia „interesu publicznego” w tym zakresie, którą jest założenie pewnej określonej wartości nadrzędnej nad interesem indywidualnym i polegającej na ograniczeniu jego praw podmiotowych dla innej, większej (w rozumieniu ustawodawcy – przyp. aut.) wartości charakteryzującej się uwzględnieniem interesów większości. Założenie takie byłoby bowiem zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Pojęcie interesu publicznego jest również klauzulą generalną. Z całą pewnością można powiedzieć, iż pojęcie to nie jest jednorodne (może bowiem zamiennie oznaczać na przykład „dobro wspólne” czy również „interes publiczny” – przyp. aut.). Zwrot taki odznacza się wysokim stopniem aksjologii i stąd napotykamy trudności w jego precyzyjnej definicji. Jak sama nazwa wskazuje, kryterium na przykład „ważnego interesu publicznego” wprowadza element szacowania i porównywania po to, aby w danej sytuacji uznać, że skala i miara interesu uzasadnia zakwalifikowanie go jako słusznego i ważnego. Zdaniem L. Leszczyńskiego grupa odesłań zawarta w Konstytucji stanowi podstawę aktywnej polityki państwa zmierzającej w danym, wyznaczonym ogólnie przez zwrot ocenny, kierunku. Odesłania stanowią element interwencyjnej i socjalnej funkcji państwa, a takie ich działanie jest charakterystyczne dla systemów etatystycznych i autorytarnych. Zwrot ocenny jest zatem mglistym kryterium aktywności organów państwowych, dalekim od umożliwienia poddania tej działalności kontroli sądowej<sup>111</sup>. Można więc stwierdzić, iż państwo poprzez pryzmat omawianego kryterium inicjuje określony proces decyzyjny (ustawodawczy i administracyjny – przyp. aut.), niemniej treść obydwu rodzajów decyzji musi być uzasadniona z punktu widzenia kryteriów podanych w zwrotach ocennych. Trzeba bowiem wyjaśnić, że przedmiotowe kryterium, jako klauzula generalna – stanowi normatywną podstawę swobody decyzyjnej w procesie stosowania prawa, niezależnie od jej formy czy intencji jej towarzyszących<sup>112</sup>. Ponadto w tymże

<sup>110</sup> A. Wróbel, *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000, s. 707. Podaję za M. Waligórskim, *op. cit.*, s. 52.

<sup>111</sup> Zob. L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 74.

<sup>112</sup> Zob. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 124.



przypadku stosujący prawo odwołuje się wprost do wartości lub aksjologicznego uzasadnienia normy pozaprawnej, jaką niewątpliwie jest kryterium „ważnego interesu publicznego”. Prawodawca nie deklaruje swoich ocen, ani nie określa ich treści. Zakłada tylko, że odesłanie ma swój przedmiot wartości i formułuje dla nich nazwę, np. „ważny interes publiczny”. Warto także zwrócić uwagę, że ustawodawca upoważnia w ten sposób organy stosujące prawo do wyprowadzania własnych ocen (co już jest związane z uznaniem administracyjnym – przyp. aut.) na podstawie własnych interpretacji i oceny. Klauzula nie przesądza więc konkretnej oceny<sup>113</sup>. Wskazuje dane kryterium w postaci jak najbardziej ogólnej, zakładając wcześniej, że to kryterium wyraża dobro cenne i wartościowe. Natomiast pozaprawność odesłania polega na tym, iż podmiot stosujący prawo nie znajduje bezpośredniej podstawy oceniania w systemie prawnym i musi odwołać się do ukształtowanych w danym środowisku społecznym ocen, sam będąc elementem tego środowiska<sup>114</sup>. Można więc za Z. Radwańskim powiedzieć, że generalne klauzule odsyłające są odesłaniami do systemu (układu) ocen (norm) pozaprawnych, podającymi generalne mierniki oceniania poprzez określenie wartości lub systemu preferencji, jakimi organ stosujący prawo ma się kierować<sup>115</sup>. Natomiast oceny wyprowadzane przez organy stosujące prawo nie mają charakteru sytuacyjnego, lecz powinny wypływać z ukształtowanego pod wpływem różnych czynników systemu wartości. Jednym słowem, przepisy prawne zawierające zwroty nazywane klauzulami generalnymi są nakazami oceniania i określania skutków prawnych oraz zachowań adresatów zgodnie z owymi ocenami formułowanymi przez podmioty oceniające (orzekające)<sup>116</sup>. Można w tym miejscu zastanowić się jeszcze, czy aby przepisy zawierające klauzule generalne nie wykazują się cechami blankietowości. Wydaje się, iż wątpliwości w tym zakresie rozwiewa J. Nowacki, twierdząc, iż zasadniczo nie wykazują one cech przepisów blankietowych, gdyż w większości ustalają skutki prawne zachowań stron stosunku prawnego<sup>117</sup>. Natomiast w przypadku normy z art. 22 Konstytucji w związku z koniecznością jej konkretyzacji i uzupełnienia za pomocą generalnych aktów prawnych, a później decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach – uważam, iż przepisy zawierające klauzule generalne są przepisami blankietowymi. Wiąże się to przede wszystkim z ogólnością i abstrakcyjnością wskazanej normy prawnej.

<sup>113</sup> Zob. S. Grzybowski, *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, t. XXXIX, 1961, s. 41.

<sup>114</sup> Zob. L. Leszczyński, *op. cit.*, s. 28.

<sup>115</sup> Zob. Z. Radwański, *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979, s. 47.

<sup>116</sup> Zob. F. Baur, *Sozialer Ausgleich durch Richterspruch*, *Juristenzeitung* 7, 1957, s. 194.

<sup>117</sup> Zob. J. Nowacki, *Problem blankietowości przepisów zawierających klauzule generalne*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie* (praca zbiorowa ku czci Prof. M. Boruckiej-Arcotowej), Kraków 1992, s. 141-142.

Zdaniem niektórych autorów, „ważny interes publiczny” jest niczym innym, jak (...) *intereselem dającym się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot*<sup>118</sup>. Natomiast zdaniem innych, (...) *ważny interes publiczny jest pojęciem wielofunkcyjnym, wewnątrznie złożonym i silnie zewnętrznie uwarunkowanym, tak więc wszelkie oczekiwania dotyczące sformułowania jego definicji są nierealne*<sup>119</sup>. Istnieją więc poglądy istotnie skrajne w tym zakresie, a niektóre nawet oportunistyczne w swoim wymiarze<sup>120</sup>. Warto omawiane zagadnienie przedstawić również w oparciu o jego analizę prawnosemantyczną. „Ważny interes publiczny” jako zwrot językowy posiada bowiem określoną treść. Wyrażenie „ważny” oznacza „mający dużą wagę, znaczenie; wiele znaczący, doniosły, istotny”<sup>121</sup>. Wyrażenie „interes” oznacza „sprawa, omówienie sprawy” lub „pożytek, korzyść, zysk, rzecz opłacalna” oraz „przedsięwzięcie przynoszące korzyść materialną, transakcja handlowa, sprawy finansowe”<sup>122</sup>. Natomiast wyrażenie „publiczny” oznacza „dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony, dostępny dla wszystkich, związany z jakimś urzędem, z jakąś instytucją itp.; ogólny, powszechny, społeczny, nie prywatny lub „odbywający się wobec świadków, w miejscu dostępnym dla wszystkich; oficjalny, jawny”<sup>123</sup>. Tak oznaczony „ważny interes publiczny” identyfikuje się inaczej jako „mająca duże, doniosłe znaczenie sprawa, z której powinna wypływać korzyść dla ogółu ludzi, im służąca, dostępna i jawna dla zainteresowanych”. Można w tym względzie postawić pytanie, czy w taki sposób ustawodawca wyobrażał sobie znaczenie warunku wprowadzenia ograniczeń wolności konstytucyjnych jednostki? Jeżeli tak, to należy ujmować owo ustawowe ograniczenia w powiązaniu z zasadą proporcjonalności i w oparciu o wnioski wynikające z takiego związku rozpatrywać charakter przedmiotowego kryterium ograniczenia. W związku z tym ustawodawca może zastosować ograniczenie prawa podmiotowego tylko wówczas, gdy cel stanowiący przesłankę ograniczenia nie może być w inny sposób osiągnięty. Warto przede wszystkim zwrócić uwagę, iż wprowadzane ograniczenia muszą być bezwzględnie zgodne z ustawą zasadniczą. Dlatego też prawne ograniczenia wolności jednostki mogą być wprowadzone wówczas, gdy po wszechstronnym rozważeniu wszystkich oko-

<sup>118</sup> Zob. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 54.

<sup>119</sup> Zob. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, *op. cit.*, s. 43 i nast. Podobne stanowisko prezentuje również J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 15.

<sup>120</sup> Mam tu na myśli pogląd G. Schuberta, wyrażony [w:] *The public Interest: the Present and Future of the Concept*, [w:] *The Public Interest*, New York 1967, s. 162 i nast., zgodnie z którym nie istnieje żadna teoria interesu publicznego, która byłaby zadowalająca. Pojęcie to pełni jedynie służebną rolę wobec wymogów bieżącej polityki.

<sup>121</sup> Zob. *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, Tom III, Warszawa 1981, s. 664.

<sup>122</sup> *Ibidem*, Tom I, s. 799.

<sup>123</sup> *Ibidem*, Tom II, s. 1074.



liczności można je uznać za celowe z punktu widzenia tak rozumianego interesu publicznego<sup>124</sup>. Ustawodawca winien w tym zakresie zastosować ograniczenie jak najmniej uciążliwe. Stąd też wydaje się niepodważalnie trafny wniosek, iż ogólnie rzecz biorąc za pojęciem „ważny interes publiczny” kryją się przesłanki wyrażone jako przyczyny ograniczenia z punktu widzenia tego kryterium, czyli dyspozycje normatywne art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Są to: bezpieczeństwo państwa i obywateli, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia, ochrona moralności publicznej, ochrona wolności innych osób, ochrona praw innych osób. Przyczyna wprowadzenia ograniczenia winna być wyraźnie uzasadniona i wskazana, że jest niezbędna dla interesu publicznego<sup>125</sup>. Ustawodawca jest obowiązany postępować w zgodzie z zasadą proporcjonalności, która wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego. W efekcie zatem, wartości, w imię których ogranicza się wolność obywatelską, muszą być wyjątkowej wagi, skoro wolności i prawa obywatelskie są podstawą państwa demokratycznego. Dlatego podkreślono w Konstytucji, że ograniczenie praw podmiotowych ma być konieczne, a więc najmniejsze z możliwych, przy czym wystarczające dla realizacji celu (zasada proporcjonalności – przyp. aut.). Ponadto wprowadzenie ograniczenia nie może naruszyć istoty prawa. Zdaniem T.J. Długosza wymóg ten oznacza obowiązek zastanowienia się, czy konkretne ograniczenie prawa nie spowoduje sytuacji iluzoryczności tego prawa, gdy zostaną przepisy bez żadnej zawartości<sup>126</sup>. Wydaje się, iż pogląd ten zasługuje na aprobatę, biorąc pod uwagę treść zasady demokratycznego państwa prawnego oraz treść zasady praworządności<sup>127</sup>. Należy zgodzić się z przeważającym w doktrynie poglądem, że próby ścisłego definiowania tego określenia nie mogą w praktyce przynieść pożądanego, pozytywnego rezultatu. W istocie trzeba bowiem przyjmować, że jest to pojęcie „dynamiczne”. Ustalenie jego znaczenia wymaga każdorazowej, wnikliwej analizy, której można dokonać jedynie przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności, do jakich ma ono zostać odniesione<sup>128</sup>.

<sup>124</sup> W ten sposób rozumie to część nauki niemieckiej, np. R. Breuer, *Die staatliche Berufsregelung und Wirtschaftslenkung*, [w:] *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg 1987, s. 974.

<sup>125</sup> Podobnie twierdzi C. Kosikowski, *Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, praca zbiorowa pod red. Prof. J. Filipka, Kraków 2001, s. 366.

<sup>126</sup> Zob. T.J. Długosz, *Węzłowe zagadnienia nowej ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, Kraków 2001, s. 31.

<sup>127</sup> Zob. L. Bielecki, *Wpływ klauzuli ważnego interesu publicznego na koncesjonowanie wydobywania kopaliny ze złóż*, *Ochrona Środowiska*, Przegląd Warszawa 2003, nr 1/2003, s. 50 i nast. oraz L. Bielecki, „Interes publiczny” jako samodzielna przesłanka w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w świetle przepisów ustawy *Ordynacja podatkowa – zarys zagadnienia*, [w:] *Stosowanie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce*, Lublin 2009, s. 235 i nast.

<sup>128</sup> *Ibidem*, źródło: Legalis.



Jak wskazuje powyższe zagadnienie interesu publicznego jest nieustannie przedmiotem refleksji naukowej przedstawicieli różnych dziedzin prawa publicznego. Zasadniczo zatem pojęcie interesu publicznego jest związane z filozoficzną koncepcją dobra wspólnego<sup>129</sup>, a niekiedy pojęcia te są utożsamiane<sup>130</sup>. Poprzez fakt, że tenże determinant rzeczy publicznej posiada zakotwiczenie konstytucyjne, to w ten sam sposób dobro wspólne powinno być rozumiane w trakcie realizacji norm prawa administracyjnego. W prawie administracyjnym najważniejsze z punktu widzenia dobra wspólnego mają regulacje przewidziane w przepisach części szczegółowej prawa administracyjnego i są wartościami nazywanymi umownie merytorycznymi, stanowiącymi aksjologiczną podstawę ustaw prawa administracyjnego materialnego<sup>131</sup>. Każda próba zdefiniowania interesu publicznego prowadzi do konstatacji, że jego ujęcie w jednolity sposób nie jest możliwe ze względu na ogólny charakter i zmienność w czasie<sup>132</sup>. Stąd też wynika ciągła potrzeba redefinicji tego pojęcia, które jest zmieniającą się wypadkową różnych wartości określonego społeczeństwa w określonym czasie i miejscu<sup>133</sup>. Zdefiniowania tego pojęcia nie ułatwia fakt, że jest to pojęcie nieostre i niedookreślone, będące klauzulą generalną<sup>134</sup>. Interes publiczny zatem nie posiada znaczenia ogólnego, jakby szerszego znaczenia opisowego, a jest zawsze utożsamiany w aktualnym kontekście społecznym i politycznym<sup>135</sup>.

Na gruncie natomiast orzecznictwa sądów administracyjnych przez interes publiczny rozumie się dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korektę błędnych decyzji itp. Pojęcie to nie ma więc stałego zakresu i wymaga każdorazowo dokonania oceny skutków rozstrzygnięć prawnych z punktu widzenia respektowania wartości, które kryć się mogą pod pojęciem interesu publicznego. Dodatkowo określenie, iż tak rozumiany interes

<sup>129</sup> Zob. M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego* (red. J. Boć, A. Chajbowicz), Wrocław 2009, s. 47 i nast.

<sup>130</sup> Zob. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 33 i nast.

<sup>131</sup> Zob. Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 57.

<sup>132</sup> Zob. M. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13.

<sup>133</sup> Zob. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 47.

<sup>134</sup> Zob. A. Wilczyńska, *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PPH 2009, nr 6, s. 49.

<sup>135</sup> Zob. M. Woźniak, *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe* (red. I. Niżnik-Dobosz), Warszawa 2012, s. 81.



publiczny ma być „ważny” oznacza taki, od którego wiele zależy, mający dużą wagę, duże znaczenie, znaczący, doniosły, cenny. Określenie to zatem wymaga dodatkowo wykazania, iż ustalenie istnienia tej przesłanki musi mieć szczególnie doniosłe znaczenie z uwagi na wartości respektowane przez ogół społeczeństwa<sup>136</sup>. Interes publiczny odnosi się w swej istocie do spraw związanych z funkcjonowaniem państwa oraz jego organów jako pewnej całości, struktury państwa. Skuteczne działanie w granicach interesu publicznego wiąże się z możliwością realnego wpływania na funkcjonowanie określonych instytucji państwa w szerokim tego słowa znaczeniu<sup>137</sup>. W zakresie np. prawa dostępu do informacji publicznej oznacza to, że interes publiczny istnieje wtedy, gdy uzyskanie określonych informacji mogłoby mieć znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania państwa, np. w konsekwencji usprawniałoby działanie jego organów. Orzecznictwo podobnie, jak doktryna, stoi na stanowisku, że interes publiczny nie może być przeciwstawiany interesowi prywatnemu. Przykładowo wymienione w art. 67a § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa interes publiczny i ważny interes podatnika nie są wobec siebie konkurencyjne, ani też żaden z nich nie może w państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) być uznany z definicji za ważniejszy<sup>138</sup>.

Linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego uznaje pojęcie interesu publicznego za pojęcie niedookreślone, którego funkcja w procesie stosowania prawa sprowadza się do wyposażenia decydującego w możliwości reagowania na sytuacje faktyczne, doniosłe prawnie, społecznie i gospodarczo, niemieszczące się w ramach oceny typowych jednostkowych stanów faktycznych. Obrazowo mówiąc, ustawodawca przez pojęcie niedookreślone przerzuca zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pomost decyzyjny dla sędziego lub urzędnika do szeroko rozumianego otoczenia normatywnego w imię elastycznego i słusznego rozstrzygnięcia spraw<sup>139</sup>. Treść pojęcia interesu publicznego, mimo niezmienności jego istoty, powinna być definiowana każdorazowo w kontekście określonych warunków społecznych i politycznych oraz prawa konkretnej jednostki. Samo pojęcie nabiera treści dopiero poprzez zestawienie z prawami jednostek. Stosowane przez ustawodawcę odwołanie do „ważnego interesu publicznego” nie oznacza pełnej swobody określania rodzaju chronionego interesu, ponieważ przy jego ustalaniu muszą być uwzględniane regulacje konstytucyjne i hierarchia wartości wynikająca z zasady demokratycznego państwa prawnego<sup>140</sup>. Zdaniem Trybunału do kategorii interesu publicznego zaliczyć należy te wartości, które

<sup>136</sup> Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 297/10, niepublikowany; również: wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. akt II FSK 1604/09, niepublikowany oraz wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II FSK 2111/08, niepublikowany.

<sup>137</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 308/09, niepublikowany.

<sup>138</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. akt I SA/Sz 667/09, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl).

<sup>139</sup> Wyrok TK z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. akt K 13/07, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

<sup>140</sup> Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

są wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>141</sup>. Jednakże w tej kategorii mieszczą się również wartości niewymienione w przywołanym przepisie, takie jak na przykład ochrona stabilności interesów finansowych państwa, w szczególności zaś konieczność zachowania równowagi budżetowej państwa<sup>142</sup>. Ponadto pojęcie to – choć jest kategorią ocenną – nie może być interpretowane rozszerzająco, ani prowadzić do ograniczenia innego odrębnego prawa, a konstytucyjnie lub ustawowo dopuszczalne ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z ochroną innego prawa rachunek aksjologiczny przeważał na jego korzyść<sup>143</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę, a więc desygnaty rzeczy publicznej w znaczeniu szerszym, a później węższym oraz charakter związanego z tym interesu faktycznego i prawnego, prywatnego i publicznego, analiza dogmatyczna w związku z obowiązującym ustawodawstwem desygnatów majątku publicznego w znaczeniu szerokim i w znaczeniu wąskim pozwoli na ocenę prawną rysującej się koncepcji rzeczy publicznej. Uważam bowiem, że ogólna koncepcja rzeczy publicznej składa się z elementów, które można określić spójnie mianem koncepcji cząstkowych składających się, dopiero w pełni pod względem prawnym na koncepcję całościową. Należy także podnieść, że w omawianym zakresie wiodącą rolę przypisuję interesowi publicznemu, a nie prywatnemu, który związany jest z publicznym prawem podmiotowym, a z kolei to prawo z koncepcją rzeczy publicznej w znaczeniu użytkowym, o czym będzie mowa w następnej części pracy. Przewagę interesu publicznego uzasadniam przewagą występujących regulacji normatywnych o charakterze administracyjnoprawnym, jak również charakterem występujących stosunków, które wywodzą się z natury administracyjnoprawnej.

## 5. Publiczne prawo podmiotowe

Prawo podmiotowe wyróżnia prawo publiczne i prywatne. Pojęcie prawa podmiotowego należy do fundamentalnych pojęć nauki prawa<sup>144</sup>. Śledząc rozwój nauki prawa w tym zakresie można natrafić na różne, często przeciwstawne poglądy. Problematyka ta jest bowiem różnie rozumiana i przedstawiana<sup>145</sup>. Analiza doktryny prowadzi do wniosku, że prawo podmiotowe oznacza pojedyncze uprawnienie odpowiadające czyjemuś zobowiązaniu wobec danego podmiotu, wolność, zwłaszcza wolność chronioną zakazem ingerencji ustanowionym dla innych albo zespół funkcjonalnie powiązanych uprawnień, kompetencji i wolno-

<sup>141</sup> Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02 oraz wyrok TK z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. akt K 46/07, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

<sup>142</sup> Wyrok TK z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

<sup>143</sup> Wyrok TK z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. akt K 46/07, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

<sup>144</sup> Zob. S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 23.

<sup>145</sup> Zob. K. Opałka, *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957, s. 11.



ści<sup>146</sup>. Bardzo ważną konstatacją wskazanych szkół i poglądów jest twierdzenie, że prawo podmiotowe zasadniczo wiąże się z określonym roszczeniem procesowym, mającym na celu ochronę określonej sytuacji prawnej jednostki<sup>147</sup>. Jeśli więc prawo podmiotowe znajduje swoje miejsce w funkcjonowaniu pojęcia uprawnienia, wolności, czy także kompetencji, to prawo przedmiotowe powinno oznaczać określony zbiór norm prawnych. W obrębie prawa przedmiotowego suweren wyznacza obowiązki i nadaje uprawnienia oraz wskazuje na sposoby zabezpieczenia uprawnień. W związku z tym można zgodzić się z S. Wronkowską, że prawo podmiotowe jest sytuacją prawną określonego podmiotu prawa<sup>148</sup>. W tym miejscu można postawić pytanie o rzeczywiste źródło pochodzenia norm prawnych, a więc, czy pochodzą one zależnie, czy też niezależnie od woli suwerena. Pytanie takie jest o tyle istotne, że wskazywane przez S. Wronkowską sytuacje prawne, stanowiące w istocie prawa podmiotowe są wyznaczane przez normy prawne, czy też obowiązują niejako z natury. W ten sposób ujawnia się bowiem spór na tle pochodzenia i obowiązywania prawa, czyli problematyki prawa naturalnego i stanowionego (pozytywnego – przyp. aut.). Pozytywny porządek prawny zakłada, że prawa podmiotowe nie mogą być oderwane i pochodzą od woli ustawodawcy, natomiast porządek prawa naturalnego zakłada, że prawa podmiotowe istnieją niezależnie od woli stanowiącego normy i poza ustanowionym przez niego porządkiem prawnym.

W omawianym zakresie należy zwrócić uwagę na funkcjonowanie w obrębie prawa stanowionego, które zyskało na zdecydowanie większym znaczeniu niż prawo naturalne, dwóch teorii praw podmiotowych. Jest to teoria woli oraz teoria interesu. Teoria woli przewiduje, że określony podmiot w ramach kompetencji przyznanych przez prawo przedmiotowe może działać zgodnie ze swoją wolą i w ten sposób kształtuje swoje zachowania oraz zachowania innych podmiotów. W ten sposób suweren przydziela jednostkom określoną część władzy publicznej, w obrębie której jednostki występują wobec innych, czyli mają określone prawo podmiotowe. Natomiast teoria interesu stanowi, że prawo nie współdziała z wolą lub chęcią do określonego działania. W związku z tymi teoriami prawo podmiotowe jest formułowane w oparciu o reguły zachowania określone w prawie przedmiotowym, po uprzednim odkodowaniu punktu widzenia adresatów norm prawnych, czyli jednostek. Zatem prawo podmiotowe może być rozpatrywane jako możliwość działania określonego podmiotu prawa w sposób gwarantowany i określony przez normy prawne, z tym że taka możliwość wynika z okre-

<sup>146</sup> Zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 206.

<sup>147</sup> W. Zakrzewski, *Prawa i wolności obywateli*, [w:] *Zarys prawa konstytucyjnego* (red. W. Skrzydło), Rzeszów 1993, s. 49.

<sup>148</sup> Zob. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 169.

ślonego stosunku prawnego<sup>149</sup>. Prawo podmiotowe odpowiada więc określönemu uprawnieniu do działania na gruncie norm prawa przedmiotowego<sup>150</sup>.

Publiczne prawo podmiotowe jest konstrukcją pomocniczą prawa administracyjnego, podobnie jak inne konstrukcje, służące określönym celom administracji, na przykład akt administracyjny, uznanie administracyjne, czy też prawomocność materialna. Tego rodzaju wnioski można postawić biorąc pod uwagę przekrój literatury dotyczącej teje instytucji w nauce prawa. Publiczne prawo podmiotowe jest uprawnieniem udzielönym przez istniejący porządek prawny władzy, która służy państwu lub związkowi publicznemu w państwie, jako takiemu, lub która służy jednostce wskutek tego, iż jest ona członkiem tego rodzaju związku. W ten sposób zostaje podkreślona rola prawa administracyjnego oraz administracji, która jest służebna w stosunku do jednostki<sup>151</sup>. R.H. Herrnritt w swoich twierdzeniach na temat publicznego prawa podmiotowego zasadniczo podzielał poglądy innych teoretyków w tym względzie, takich jak J. Jellinek, który twierdził, że prawo podmiotowe publiczne określa możliwość wprawiania w ruch państwa w indywidualnym interesie<sup>152</sup>. Ponadto twierdził również, że istnieje obiektywne publiczne prawo podmiotowe, czyli prawne uznanie przez państwo praw jednostki oraz granicy tych praw. Prawo podmiotowe wyraża się stosunkiem jednostki do otoczenia zewnętrznego, czyli prawa przedmiotowego. Z tego punktu widzenia beneficjent prawa podmiotowego posiada określoną część prawa przedmiotowego, a więc może dysponować określoną w tym względzie dozą nawet przymusu państwowego dla siebie. Prawo podmiotowe jest zatem normą w szczególnym odniesieniu jej do podmiotu, czyli normą w jej stosunku do określonej osoby, od której rozporządzenia zależy realizacja wypowiedzianej w normie woli państwa do skutku bezprawia<sup>153</sup>. Nieco inaczej zjawisko prawa podmiotowego określa F. Kaufmann, twierząc, że można mówić o prawie podmiotowym jednej osoby wobec innej, jeżeli zależy od jej zachowania, czy dla tej innej osoby powstaje obowiązek prawny<sup>154</sup>. Tenże autor różni się jednak z H. Kelsenem, stwierdzając także, iż prawo podmiotowe, jako czyste pojęcie prawnicze, musi być wprawdzie definiowane tylko przez przepis prawny względnie przez jego elementy, ale przez

<sup>149</sup> Zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 120 i nast.

<sup>150</sup> Zob. P. Winczorek, T. Stawecki, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 80.

<sup>151</sup> Zob. R.H. Herrnritt, *Grundlehren des Verwaltungsrechts*, Tübingen 1921, s. 72. Herrnritt twierdzi dalej, że, wtedy tylko należy przyjąć, że norma prawna chciała stworzyć publiczne prawo podmiotowe i przez to rozszerzyć sferę prawną jednostki, jeżeli przyznana przez tę normę możność tak co do swej formy, jak i co do treści, jest o tyle skonkretyzowaną co do podmiotu i przedmiotu, że może być dochodzona w sposób, który idzie dalej, aniżeli prosta powszechna ochrona porządku.

<sup>152</sup> Zob. J. Jellinek, *Prawo mniejszości*, Warszawa 1901, s. 21 oraz *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, wyd. 2, Wien 1919, s. 67.

<sup>153</sup> Zob. H. Kelsen, *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, Warszawa 1911, s. 38.

<sup>154</sup> Zob. F. Kaufmann, *Logik und Rechtswissenschaft*, Tübingen 1922, s. 108.



to nie jest wskazana jego identyczność z przepisem prawnym, lecz jest stanem faktycznym, który w zupełności da się ująć formalnie-prawniczo. Na podstawie tychże wywodów można stwierdzić, że prawem podmiotowym jest określona norma prawna przetworzona przez jednostkę w określony sposób. Skoro zatem porządek prawny w państwie składa się z szeregu norm prawnych, regulujących różne dziedziny życia społecznego, to z tychże norm wynikają dla obywateli liczne uprawnienia. Można więc stwierdzić, że jeżeli określona grupa uprawnień tworzy pewien stosunek prawny i jest mocniej chroniona, bo połączona z prawem skargi w celu obrony tych uprawnień, wówczas można mówić o publicznym prawie podmiotowym. Takim prawem jest na przykład prawo własności<sup>155</sup>. Autor zwraca słusznie uwagę, że dopiero w państwie praworządnym mogły zaistnieć prawa podmiotowe, gdyż było to niemożliwe w państwie typu policyjnego. W państwie praworządnym bowiem funkcjonuje tryb sądowy-administracyjny, dzięki któremu możliwa jest ochrona praw jednostki. Prawa publiczne podmiotowe, jego zdaniem, wywodzą się z porządku naturalnego i wynikają one z norm prawa pozytywnego, które daje obywatelom pewne uprawnienia i zapewnia im możliwość ich realizacji<sup>156</sup>.

Zasadniczo na początku XX wieku niektórzy uczeni negowali istnienie publicznych praw podmiotowych. Twierdzono bowiem, że prawa takie nie dają się pogodzić z występowaniem zasady suwerenności państwa. Uważano, że jeśli władza państwowa jest suwerenna, to obywatel nie może jej swoich praw przeciwstawiać, ponieważ jego prawa opierają się na uznaniu ich przez władzę suwerenną<sup>157</sup>. Rozumowania takie mogą spotkać się z opozycją, bowiem obywatel, który powołuje się na swoje prawa podmiotowe, na przykład prawo do korzystania z rzeczy publicznej, nie występuje przeciwko państwu w ogóle i jego porządkowi prawnemu, lecz sprzeciwia się określonej władzy administracyjnej, domagając się stosowania się tejże władzy do tegoż porządku prawnego. Niektórzy twierdzili nawet, że prawo publiczne podmiotowe nie jest niczym innym, jak tylko wyrazem jednostki, że to ona rozporządza pewną dozą przymusu państwowego dla siebie<sup>158</sup>. Można więc stwierdzić, za J. Fleinerem, że prawa podmiotowe publiczne polegają na udzielonych przez ustawy konkretnych, dokładnie odgraniczonych roszczeniach, z którymi jednostka może wystąpić przeciw władzy, powołanej do wykonania ustawy, jak wierzyciel wobec dłużnika<sup>159</sup>. W ujęciu T. Hilarowicza, o podmiotowym prawie publicznym jednostki wobec państwa można mówić

<sup>155</sup> Zob. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 95.

<sup>156</sup> Zob. A. Peretiatkowicz, *Filozofia społeczna J. J. Rousseau'a*, Poznań 1921, s. 57.

<sup>157</sup> Zob. G. Barnhak, *Grundriss des Verwaltungsrechts*, wyd. 2, 1909, s. 13. Podobnie uważał J. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, wyd. 5, Berlin 1911, s. 45 oraz F. Koellreuter, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1936, s. 12.

<sup>158</sup> Zob. W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 110.

<sup>159</sup> Zob. J. Fleiner, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen, 1928, s. 172.



wtedy, kiedy władza państwowa jest według prawa przedmiotowego obowiązana do pewnego zachowania się na żądanie jednostki, a na odwrót o podmiotowym prawie publicznym państwa wobec jednostki mówimy wtedy, gdy jednostka jest obowiązana według prawa przedmiotowego publicznego do pewnego zachowania się w ogóle<sup>160</sup>. Według innego ujęcia prawa publicznego podmiotowego, jest to taka sytuacja jednostki, gdzie posiada ona opartą na normie prawnej możliwość żądania czegoś od państwa, czy innego związku publicznoprawnego, o ile zachodzą do tego żądania warunki w tej normie określone<sup>161</sup>. Jako powinność określonego działania administracji na skutek żądania jednostki określał kwintesencję publicznego prawa podmiotowego M. Kulesza<sup>162</sup>. Na związanie władzy żądaniem podmiotu i wynikające z tego publiczne prawo podmiotowe wskazywał także M. Błachut<sup>163</sup>. Na podstawie powyższego sformułowano trzy rodzaje prawa podmiotowego publicznego, a więc: prawa wolnościowe gwarantowane konstytucyjnie, na przykład nietykalność osobistą, wolność prasy, zgromadzeń itp.; prawa polityczne, czyli prawa do udziału we władzy państwowej, na przykład prawo wyborcze oraz prawa do pozytywnych świadczeń ze strony państwa, na przykład prawo do poborów, prawo do patentu itp.<sup>164</sup>. Trzeba również zaznaczyć, że istnieją prawa podmiotowe o charakterze negatywnym i o charakterze pozytywnym. Prawa o treści negatywnej odznaczają się roszczeniem do administracji o zaniechanie ingerencji w sferę uznanej uprzednio wolności<sup>165</sup>, natomiast prawa o charakterze pozytywnym polegają na prawnej możliwości żądania od administracji określonego zachowania się celem realizacji zapewnienia korzystania z przysługujących jednostce określonych świadczeń<sup>166</sup>. W tym względzie poza na przykład żądaniem od administracji wydania aktu administracyjnego o określonej treści, można zaproponować jako przykład roszczenie o prawną możliwość korzystania z rzeczy publicznej lub pełnoprawnej realizacji przyznanego uprawnienia w tym zakresie. Można więc powiedzieć, że o publicznym prawie podmiotowym mówimy wtedy, gdy na płaszczyźnie prawa publicznego podmiot działania w określonej sytuacji prawnej ma możliwość wyznaczenia zachowania się drugiego podmiotu. Jest ono zawsze korelatem obowiązku. Istotą prawa podmiotowego stanowi odpowiadający mu obowiązek, a ochrona uprawnienia

<sup>160</sup> Zob. T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 159.

<sup>161</sup> Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 142.

<sup>162</sup> Zob. M. Kulesza, *Materiały do nauki prawa administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 125.

<sup>163</sup> Zob. M. Błachut, *Pojęcie prawa podmiotowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, GSP 2002, t. IX, s. 185 i nast.

<sup>164</sup> Zob. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia*, *op. cit.*, s. 98.

<sup>165</sup> W tym względzie żądanie zaniechania dotyczy żądania niedokonywania ingerencji w sferę praw nabytych oraz zachowania zasady *lex retro non agit*, w takim zakresie, jaki mógłby skutkować pogorszeniem sytuacji prawnej podmiotu.

<sup>166</sup> Zob. J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 13.



polega na możliwości wymuszenia spełnienia obowiązku<sup>167</sup>. Ponadto treść pojęcia publicznego prawa podmiotowego można wyrazić posiłkując się tzw. triadą Bernatzika, w której skład wchodzi: publiczne prawo podmiotowe, interes prawny i interes faktyczny. Osoba posiada interes faktyczny, jeżeli działanie lub zaniechanie organu administracji ma wpływ na jej sytuację. Nieuwzględnienie interesów faktycznych obywateli jest prawnie dopuszczalne, jakkolwiek może prowadzić na przykład do wzrostu niezadowolenia społecznego z działań administracji<sup>168</sup>. Pełne pojęcie prawa publicznego podmiotowego formułuje W. Jakimowicz, który stwierdza, że są to prawa pochodne i proste sytuacje prawne, czyli określone przez normę prawną prawa stanowionego, powszechnie obowiązującego i powstające bądź bezpośrednio na podstawie ustawy normy tego prawa, bądź dodatkowo wymagające dla swojego bytu wydania właściwego aktu indywidualnego, mające swoje źródło w przyrodzonych prawach człowieka i normach prawa przedmiotowego w przypadku jednostek organizacyjnych, podmiotowo określone tożsamością oraz wyposażające podmiot w roszczenie, celem żądania określonego pozytywnego zachowania się odpowiadającego interesowi prawnemu lub nieingerencji w prawnie określonej sferze wolności owego podmiotu<sup>169</sup>.

Nieco odmienne cechy, składające się na pojęcie publicznych praw podmiotowych wskazuje A. Mendis. Prawa te mogą istnieć jedynie jako efekt objęcia danej sfery zachowania jednostki regulacją administracyjną, są wyłącznie efektem działania ustawodawcy, stanowią korelat obowiązku administracji na skutek żądania jednostki, zostały udzielone w interesie publicznym dla ochrony interesów leżących w interesie ogółu, mają charakter osobisty oraz dotyczą wyłącznie relacji pomiędzy jednostkami lub podmiotami zbiorowymi a podmiotami wykonującymi administrację publiczną, a także służą kontroli władzy przez jednostki<sup>170</sup>. Warto w tym względzie także wskazać, że podmiotem praw publicznych mogą być osoby fizyczne. Zakres tych praw jest jednak czasem różny, na przykład w odniesieniu do cudzoziemców lub osób niepełnoletnich. Podmiotami praw są także osoby prawne, ponieważ korzystają one ze zdolności prawnej. Natomiast treścią praw podmiotowych jest możliwość skutecznego domagania się od państwa lub innego związku publicznoprawnego, na przykład samorządu określonego zachowania, który jest zgodny z żądaniem podmiotu.

W ujęciu B. Jaworskiej-Dębskiej, prawa podmiotowe mogą być *sensu largo* i *sensu stricte*. Pierwsze z nich dotyczą prawa jednostki do zajęcia się jej sprawą przez organ administracji z wyłączeniem roszczenia o określone zachowanie się organu, zaś drugie z nich dotyczą prawnie chronionego roszczenia do

<sup>167</sup> Zob. W. Wróblewski, *Roszczenia jednostki wobec administracji państwa ze szczególnym uwzględnieniem prawa wodnego i kwestii prawomocności administracyjnej*, Kraków 1906, s. 45.

<sup>168</sup> Zob. *Prawo administracyjne* (red. M. Wierzbowski), Warszawa 1999, s. 136.

<sup>169</sup> Zob. W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 246-247.

<sup>170</sup> Zob. A. Mendis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Kraków 2006, s. 104.

organu administracji o określone zachowanie zgodne z przepisami prawa materialnego<sup>171</sup>. Wydaje się więc, że publiczne prawa podmiotowe posiadają kilka kluczowych cech, które można streścić w kilku punktach, mianowicie, że są udzielane w interesie publicznym, obowiązkiem organu administracji publicznej jest ich realizacja, nie można się zrzec tychże praw oraz występuje fakultatywność w korzystaniu z tych praw. A. Peretiatkowicz zwraca szczególną uwagę na związane z omawianym zagadnieniem kwestie tak zwanych refleksów prawa przedmiotowego. Owe refleksy polegają nie na zindywidualizowanych roszczeniach jednostek, ale na ogólnym żądaniu od władzy, ażeby wykonywała ustawy, które w danym przypadku są dla tych jednostek korzystne, na przykład roszczenie o korzystanie z rzeczy publicznej typu biblioteka. Nie jest to zatem chronione prawo podmiotowe, a refleks prawa przedmiotowego, czyli interesy ogólnie prawnie chronione. Ponadto należy zauważyć, że w nauce prawa, oprócz publicznych praw podmiotowych funkcjonuje także pojęcie interesu prawnie chronionego. Wyróżnia się zatem kilka desygnatów tej instytucji prawnej, mianowicie: gdy po stronie organu administracji nie ma bezwzględnego obowiązku zaspokojenia roszczenia, ale musi on dać mu pierwszeństwo przed innymi interesami prawnymi, gdy obywatel nie ma roszczenia o uzyskanie konkretnej korzyści, ale przysługuje mu możliwość ochrony w sformalizowanym postępowaniu, gdy interes prawny dotyczy sfery nieobjętej regulacją administracyjną oraz gdy chodzi o wskazane wyżej prawo refleksowe, wywodzone z uprawnień innego podmiotu, czyli sytuację, w której prawo wykonywane przez osobę nieuprawnioną prowadzi do naruszenia interesu innej osoby<sup>172</sup>.

Zasadniczo można stwierdzić, że pojęcie publicznego prawa podmiotowego jest pojęciem, na podstawie którego zostało zbudowane sądownictwo administracyjne. Możliwość złożenia skargi do sądu jest często uznawana za kryterium wyróżnienia publicznego prawa podmiotowego. Uważane jest ono za rezultat nowożytnego myślenia o prawie. Podstawowe prawa ludzkie miały chronić jednostkę przed państwem; rozumiano je jako prawa, które dają roszczenie prawne i mogą być dochodzone na drodze sądowej. W okresie międzywojennym skarga do Najwyższego Trybunału Administracyjnego musiała opierać się na wykazaniu naruszenia publicznego prawa podmiotowego, a to sprawiało, że ustalenie, czy w danej sytuacji prawnej służy takie prawo, miało decydujące znaczenie dla skorzystania z sądowej ochrony.

Do źródeł publicznych praw podmiotowych należą źródła prawa administracyjnego powszechnie obowiązujące o zewnętrznym charakterze (np. Konstytucja).

<sup>171</sup> Zob. B. Jaworska-Dębska, *Charakter prawny koncesji na działalność gospodarczą*, PUG 1994, nr 3, s. 9.

<sup>172</sup> Zob. M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-2, s. 13.

tucja, ratyfikowana umowa międzynarodowa – przyp. aut.) oraz indywidualne akty administracyjne konstytutywne o charakterze uznaniowym. Źródłem publicznych praw podmiotowych nie może być wewnętrzne prawo administracyjne przybierające postać aktów kierownictwa wewnętrznego, gdyż nie są one znane „osobom z zewnątrz”, nie mogą więc nakładać na te osoby obowiązków ani egzekwować ich wykonania.

Natomiast ochrona publicznych praw podmiotowych wynika wprost z ich istoty. Pojęcie praw podmiotowych powstało bowiem właśnie po to, aby na jego podstawie skonstruować możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego (ochrona sądowa obywatela – przyp. aut.). Ochronę publicznych praw podmiotowych, a zarazem ochronę obiektywnego porządku prawnego zapewniają przede wszystkim sądy administracyjne. Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny i to niezależnie od formy, w jakiej nastąpiło naruszenie prawa (kontrola sądu obejmuje obecnie także akty generalne władzy lokalnej, akty nadzoru oraz inne niż decyzje i postanowienia akty i czynności dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, a także tzw. milczenie organu – przyp. aut.). Prawo skargi służy także prokuratorowi, rzecznikowi praw obywatelskich (którego działalność opiera się właśnie na kryterium ochrony publicznych praw podmiotowych – przyp. aut.) oraz organizacji społecznej w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób. Innymi sposobami ochrony publicznych praw podmiotowych są:

- możliwość wystąpienia ze skargą do TK w razie naruszenia podstawowych praw i wolności (art. 79 Konstytucji RP),
- prawo do występowania do rzecznika praw obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie praw i wolności naruszonych działaniem władz publicznych (art. 80 Konstytucji RP),
- i prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>173</sup>.

<sup>173</sup> Zob. M. Stahl, *Publiczne prawo podmiotowe*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (red. M. Stahl), Warszawa 2009, s. 75 i nast.





# Rozdział III

## Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu infrastrukturalnym

### 1. Uwagi wprowadzające

Infrastruktura jest pojęciem wieloznacznym i może oznaczać zarówno urządzenia, jak i budynki użyteczności publicznej, których istnienie jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Infrastruktura są zatem wszelkie rzeczy publiczne służące realizacji zadań państwa oraz samorządu terytorialnego. Infrastruktura więc posiada charakter służebny, ale także zupełny, gdyż na przykład budynki administracji lub innych władz publicznych są sadowione w całości, a nie w części. Ponadto elementy infrastruktury tego typu posiadają charakter zaawansowany ekonomicznie z uwagi na, na ogół duży koszt realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych po zakończeniu inwestycji oraz jej utrzymania. Infrastruktura charakteryzuje się także długim okresem użytkowania, a także trwałości z powodu niemożności przeniesienia jej elementów, na przykład budynków. Natomiast urządzenia wchodzące w skład infrastruktury pozostają ze sobą w relacji komplementarności, czyli niepodzielności i wzajemnym uzupełnianiu się w funkcji użytku publicznego. Infrastruktura można dzielić na poszczególne kategorie służące realizacji celów publicznych, na przykład na morską<sup>1</sup>, drogową<sup>2</sup>, kolejową<sup>3</sup>, wodną<sup>4</sup> albo lotniczą<sup>5</sup>. W koncepcji rzeczy publicznej infrastruktura posiada znaczenie zbiorcze, jako układ określonego majątku o charakterze trwałym lub nietrwałym.

<sup>1</sup> Na przykład: morskie obszary brzegowe, tory podejściowe, kanały, nadbrzeża, place przeładunkowe, doki, miejsca składowisk oraz magazynowe.

<sup>2</sup> Na przykład: drogi kołowe, mosty, tunele, skrzyżowania, węzły drogowy, sygnalizacja, urządzenia do pobierania opłat.

<sup>3</sup> Na przykład: linie kolejowe, mosty, tunele, przepusty, przejazdy kolejowe, sygnalizacja, sieć energetyczna, stacje, terminale, bocznice, posterunki.

<sup>4</sup> Na przykład: rzeki, kanały, jeziora, urządzenia nawigacyjne i sygnalizacyjne, śluzy, stopnie wodne, tamy, porty.

<sup>5</sup> Na przykład: korytarze powietrzne, porty lotnicze, urządzenia nadzoru i kontroli ruchu, lądowiska.





## 2. Majątek trwały infrastrukturalny

Warunkiem realizacji interesu wspólnego, czyli publicznego w sensie infrastrukturalnym, administracji jest posiadanie i wykorzystywanie określonego substratu majątkowego. Majątek taki można nazwać administracyjnym lub także gospodarczym. Wiąże się to z tak zwanymi potrzebami rzeczowymi administracji. Będące przedmiotem niniejszych rozważań rzeczy publiczne służą administracji do spełniania określonych zadań publicznych oraz prowadzenia działalności. Administracja wykonuje w ten sposób uprawnienia państwa lub samorządu terytorialnego wynikające z ogólnej normy właścicielskiej, w zależności od konkretnego usytuowania w aparacie organów administracji publicznej. W zakresie majątku administracyjnego rzeczowego (infrastrukturalnego – przyp. aut.) pozostają rzeczy ruchome oraz rzeczy nieruchome, a także wartości niematerialne i prawne. Pośród majątku rzeczowego administracji można wymienić grunty, środki transportu, budynki: administracji, szkół, szpitali, więziennictwa, bibliotek, zakładów publicznych, użyteczności publicznej oraz wszelkiego rodzaju ruchomości, a także licencje. Najistotniejszą rolę odgrywają grunty i budynki administracji, natomiast pozostały wyżej wyszczególniony majątek odgrywa jedynie rolę uzupełniającą, służebną dla wykonywania zadań administracji. Omawiany zatem majątek należy do administracji w sposób najbardziej bezpośredni i należy do niej w sensie infrastrukturalnym. Jest to majątek używany przez administrację szeroko pojętą. Mam w tym miejscu na myśli administrację wykonującą różnego rodzaju funkcje związane z procesem administrowania. Tenże proces wiąże się z określonym przedmiotem zarządzania, a więc, jak wyżej zaznaczyłem, z administracją urzędniczą<sup>6</sup>, służby zdrowia, oświaty, więzienną oraz użyteczności publicznej. Tylko w sposób bardzo pośredni tak ujęty majątek można ująć w sensie użytkowania powszechnego i to tylko i w kontekście do wyżej wybranych przykładów. Majątek administracyjny składa się zatem z rzeczy, które są używane jako środek administracji publicznej bezpośrednio przez swoją wartość użytkową<sup>7</sup>. Tego rodzaju majątek stanowi jeden z elementów koncepcji rzeczy publicznej, w tym przypadku jako w znaczeniu jej administracyjnoprawnego wykorzystania. Jej zasadniczym elementem jest wyłącznie zasób infrastrukturalny, dopiero w dalszej kolejności wiąże to z korzystaniem z tych rzeczy przez jednostkę. Oceniam to jednak jako odrębny element składający się na koncepcję rzeczy publicznej w szerokim znaczeniu.

<sup>6</sup> W tym względzie należy stwierdzić, że majątkiem infrastrukturalnym jest także majątek administracyjny będący w posiadaniu Sejmu, Senatu oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>7</sup> Powyższa teza pozostaje w zgodzie z doktryną niemiecką w przeszłości i obecnie, na przykład poglądy O. Mayera zaprezentowane przez W.L. Jaworskiego [w:] *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 160 i nast. oraz S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008, s. 235 i nast.



Majątek trwały administracji obejmuje zasadniczo nieruchomości gruntowe i budynkowe, maszyny, urządzenia, środki transportu i inne rzeczy służące do wykonywania zadań publicznych. Są to rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki organizacyjnej administracji<sup>8</sup>.

Należy zauważyć, że katalog desygnatów rzeczy publicznych nie ma jednolitego charakteru. Z pewnością najważniejszą rolę wśród tychże desygnatów odgrywają nieruchomości, w dalszej kolejności rzeczy ruchome oraz wartości niematerialne prawne.

## 2.1. Majątek gruntowy

W odniesieniu do gruntów administracji należy wyróżnić nieruchomością gruntową, działkę gruntu oraz działkę budowlaną. Grunty w istocie są nieruchomościami, które stanowią odrębny przedmiot własności. Nieruchomościami są także budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, także stanowiące odrębny od gruntu przedmiot własności. Jeżeli grunty spełniają powyższe warunki, to zawsze będą nieruchomościami<sup>9</sup>. Na podstawie powyższego można wymienić trzy rodzaje nieruchomości: gruntowe, czyli części powierzchni ziemskiej, budynkowe oraz lokalowe jako części budynków. Części powierzchni ziemskiej zawsze są nieruchomościami w odróżnieniu od budynków i ich części, które stanowią nieruchomości tylko wtedy, gdy przewiduje to przepis szczególny. Jeśli przepis szczególny tak nie stanowi, są one częściami składowymi nieruchomości gruntowej. O nieruchomości gruntowej można mówić tylko wtedy, gdy część powierzchni ziemskiej stanowi wyodrębnioną całość i jest odrębnym przedmiotem własności<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> W tym względzie należy odnieść się do ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 152, poz. 1223 ze zm.).

<sup>9</sup> W tym zakresie należy odwołać się do przepisów ogólnych w zakresie mienia z ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.).

<sup>10</sup> Zob. T.A. Filipiak, J. Mojak, M. Nazar, R. Niezbecka, *Zarys prawa cywilnego i rodzinnego*, Lublin 1995, s. 134. Ponadto, dla uznania obszaru gruntu za nieruchomość niezbędne jest jego wyodrębnienie od innych przedmiotów, jakimi są w stosunku do niego inne otaczające go grunty. Chodzi więc tu o wyodrębnienie przedmiotowe, które może nastąpić poprzez określenie jego granic zewnętrznych, jednakże dla istnienia nieruchomości w rozumieniu prawa rzeczowego nie jest konieczne jej geodezyjne oznaczenie, a tym bardziej sporządzenie mapy geodezyjnej. O wyodrębnieniu nieruchomości decyduje też odrębność podmiotowa, rozumiana jako odmienny od gruntów sąsiednich stan własności tak określonej części powierzchni ziemskiej – T. Mróz, *Nieruchomość a działka – rozważania na tle pierwokupu gminy*, „Rejent” z 1998 r., nr 8, s. 120. Pojęcie nieruchomości obejmuje wszelkie nieruchomości bez względu na to, do kogo należą – J. Nadler, *Zakres przedmiotowy ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” z 1999 r., nr 2, s. 163. Ważne jest także, że ustawowa definicja nieruchomości jest na tyle pojemna, że obejmuje zarówno nieruchomości niemające urządzonych ksiąg wieczystych, jak i nieruchomości mające księgi wieczyste – S. Rudnicki, *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, „Rejent” 1994, nr 1, s. 27.

W oparciu natomiast o rozwiązania normatywne natury administracyjno-prawnej stwierdzić należy, że nieruchomości gruntowa jest gruntem wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności. Natomiast działka gruntu jest niepodzielna, ciągłą częścią powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej. Pod pojęciem działki budowlanej należy rozumieć zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce<sup>11</sup>. W związku z tym, można stwierdzić, że nieruchomości gruntowa obejmuje powierzchniowo jedną lub większą ilość działek. Działka gruntowa jest zdefiniowana w przestrzeni poprzez jej granice. Granice tworzą zawsze określoną figurę geometryczną w formie wieloboku, gdzie punktom załamania granic działki przyporządkowane są określone współrzędne geodezyjne. Są one zaznaczone znakami geodezyjnymi graficznymi. Ze względu na kryterium podmiotowe nieruchomości gruntowe, w tym także budynkowe i lokalowe dzieli się na stanowiące własność Skarbu Państwa, stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego oraz niebędące przedmiotem własności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Wyodrębnienie z powierzchni ziemskiej nieruchomości gruntowej, stanowiącej odrębny przedmiot własności nie opiera się na podstawie kryterium fizycznego, czyli właściwości fizycznych powierzchni, ale na podstawie kryterium formalnego. Zatem nieruchomości posiada ustalone granice zewnętrzne, przynależy do tego samego podmiotu oraz posiada określony zakres przedmiotowy konkretnego prawa podmiotowego. Zasadniczo wyodrębnienie granic zewnętrznych oraz przynależność do określonego podmiotu przesądzają o wyodrębnieniu z powierzchni ziemskiej jako samoistnego przedmiotu własności lub współwłasności.

Działka gruntu stanowi ciągły obszar gruntu, jednorodny ze względu na stan prawny. Działki graniczące ze sobą mogą być traktowane odrębnie, nawet gdy stanowią przedmiot tych samych praw. Sytuacja taka może mieć miejsce, jeżeli działka gruntu została wyodrębniona w wyniku podziału nieruchomości lub działka jest już wyszczególniona w istniejących dokumentach dotyczących stanu prawnego nieruchomości albo wydzielenie działki jest celowe ze względu na jej stan techniczny<sup>12</sup>. Należy z całym naciskiem stwierdzić, że podział elementów składowych nieruchomości następuje w oparciu o przepisy prawa administra-

<sup>11</sup> W tym względzie odnoszę się do rozwiązań ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.).

<sup>12</sup> Należy pamiętać, że formalnoprawne wyodrębnienie nieruchomości w księdze wieczystej jest jednoznaczne z prawnym wyodrębnieniem nieruchomości w ujęciu art. 46 Kodeksu cywilnego. Objęcie działki gruntu księgą wieczystą powoduje więc powstanie nieruchomości gruntowej nawet wtedy, gdy graniczy ona z innymi gruntami tego samego właściciela – B. Janiszewska, *O łączeniu nieruchomości na wniosek użytkownika wieczystego*, „Samorząd Terytorialny” z 2007 r., nr 11, s. 37.



cyjnego<sup>13</sup>. Warto zauważyć, że tereny komunikacyjne, a więc koleje, drogi i inne oraz grunty pod wodami, czyli rzekami, potokami, rowami i innymi w przypadku wzajemnego przecinania się stanowią odrębne działki. W tym względzie jednak muszą być spełnione określone warunki, a więc wody powierzchniowe dzielą tereny kolejowe i drogi na odrębne działki lub kolej dzieli drogi na odrębne działki albo drogi wyższej kategorii dzieli drogi niższej kategorii także na odrębne działki<sup>14</sup>. Nieco inaczej przedstawia się sprawa działki budowlanej, która w odróżnieniu od pozostałych jest zawsze zabudowana. Posiada ona cztery charakterystyczne cechy, a więc wielkość, kształt, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej. Należy jednak zwrócić uwagę, że odmiennie od ustawy o gospodarce nieruchomościami, działkę budowlaną definiuje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>15</sup>. Zgodnie z przepisami tej ustawy, działka budowlana to nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymagania realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Przywołana definicja legalna wskazuje, że takie zdefiniowanie działki jako rzeczy publicznej przeznacza ją pod zabudowę<sup>16</sup>. Ponadto istotne jest, że pojęcie

<sup>13</sup> Zob. P. Podleś, *Zasady konstrukcyjne pojęcia nieruchomości – postulaty de lege ferenda*, „Palestra” z 2011 r., nr 5-6, s. 39, zgodnie z którym elementami składowymi nieruchomości są: działki ewidencyjne, budynki i urządzenia, samodzielne lokale, pomieszczenia przynależne, części wspólne. Nieruchomość może się składać z jednego lub więcej elementów składowych i zachodzi duża dowolność, jeżeli chodzi o składanie nieruchomości z tych elementów. Jednakże wskazane elementy składowe są już niepodzielne na gruncie prawa cywilnego. Ich ewentualny podział może nastąpić jedynie w postępowaniu administracyjnym.

<sup>14</sup> Zob. G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 27 i nast.

<sup>15</sup> Zob. ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.).

<sup>16</sup> Warto także zauważyć, że nieruchomością jest jednolity obszar należący do tej samej osoby (fizycznej lub prawnej – przyp. aut.). Jeżeli jednak fragmenty powierzchni ziemskiej należące do tej samej osoby są zgodne z przepisami w zakresie ksiąg wieczystych i hipoteki, ujęte w księgach wieczystych, to o istnieniu i granicach nieruchomości rozstrzygają księgi wieczyste. Dotyczy to zarówno sytuacji, w której księgami wieczystymi objęto graniczące ze sobą fragmenty powierzchni ziemskiej, jak i w przypadku, gdy w jednej księdze wieczystej połączono działki niegraniczące ze sobą i stanowiące całość gospodarczą – B. Swaczyna, *Prawne wyodrębnienie gruntu na powierzchni ziemi*, „Rejent” z 2002 r., nr 9, s. 88. Natomiast zgodnie z orzecznictwem, pojęcia „nieruchomość gruntowa” i „działka gruntu” nie są synonimiczne. Zatem nie można ich utożsamiać, skoro wymieniono je odrębnie w treści definicji. Nadto jej brzmienie wskazuje na to, że „nieruchomość gruntowa” i „działka gruntu” są zwrotami szerszymi niż „działka budowlana”, która jest kwalifikowaną „nieruchomością gruntową” lub „działką gruntu”, bo spełniającą określone kryteria. Znaczenia pojęcia „nieruchomość” na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami należy mieć na względzie tę część powierzchni ziemskiej, która w konkretnych okolicznościach stanowi przedmiot obrotu cywilnoprawnego, a więc przedmiot czynności prawnej określanej jako zbycie, czyli przeniesienie własności – wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 411/09, Lex nr 597579.



„nieruchomości” używane w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami należy rozumieć tak, jak to definiuje art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego<sup>17</sup>. W mojej ocenie dotyczy to jednak istoty właściwości rzeczy w ogólności, a nie jej rozumienia jako przedmiotu prawa publicznego, zdecydowanie dotyczących instytucji spoza obrotu prywatnoprawnego.

## 2.2. Majątek budynkowy

Budynki administracyjne, zwane inaczej urzędowymi służą administracji do wykonywania zadań jej przepisanych przez obowiązujące przepisy prawne. Będą to przepisy materialnego prawa administracyjnego oraz przepisy ustrojowe, które zawierają zakres zadaniowy administracji<sup>18</sup>. Przepisy prawa administracyjnego dotyczą w szczególności kwestii związanych z utrzymaniem administracyjnych obiektów budowlanych. Przywołana w tym względzie treść normatywna nie dotyczy sposobów nabycia nieruchomości, o czym bowiem będzie mowa dalej. Według mojej koncepcji w tym zakresie należy wyróżnić ogólne przepisy o użytkowaniu majątku administracji oraz przepisy szczególne. Wyróżniam w tym względzie wśród przepisów ogólnych, ogólne przepisy o użytkowaniu, natomiast wśród przepisów szczególnych wyróżniam przepisy dotyczące infrastruktury technicznej oraz ochrony przeciwpożarowej. Pomimo częściowego usytuowania przepisów szczególnych w aktach rangi ustawy, dla potrzeb powstającej koncepcji częściowej rzeczy publicznej są przepisami szczególnymi, tworząc zręby koncepcji wspólnie z przepisami rangi podustawowej. W omawianym zakresie należy przeanalizować zagadnienia dotyczące utrzymywania w użyciu obiektów administracyjnych, czyli wykorzystania administracyjnego rzeczy publicznej. Niezależnie bowiem czy jest to budynek urzędowy, budynek związany z lotniskiem, budynek szkoły albo teatru w całości lub w określonej swojej części jest wykorzystywany i użytkowany zasadniczo przez jego administrację, wykonującą określone zadania, w zależności od normy ustrojowej i kompetencyjnej. Infrastruktura użytkowa, zwana przeze mnie także techniczną, niewątpliwie służy wykonywaniu zadań administracji z użyciem rzeczy nieruchomości oraz ruchomych.

Administracja wykonuje swoje zadania przy użyciu obiektów budowlanych albo budynków. W rozumieniu odpowiednich przepisów obiekt budowlany może funkcjonować jako budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, albo jako budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami<sup>19</sup>. Budynek to taki obiekt budowlany, który jest trwale związa-

<sup>17</sup> Zob. G. Bieniek, *Podziały nieruchomości*, „Casus” z 1998 r., nr 3, s. 30.

<sup>18</sup> Zob. na przykład ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 121, poz. 1267).

<sup>19</sup> Zob. ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r., nr 243, poz. 1623 ze zm.).



ny z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. W tymże sensie należy oceniać budynki administracyjne, natomiast inaczej należy oceniać lotniska, mosty, tunele i inne. Tego rodzaju obiekty są określane mianem budowli. Są to wszelkiego rodzaju obiekty budowlane niebędące budynkami albo obiektami małej architektury<sup>20</sup>, jak obiekty liniowe<sup>21</sup>, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne i fortyfikacyjne, ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych, czyli kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową. W omawianym zakresie należy wspomnieć również o urządzeniach budowlanych, czyli technicznych związanych z obiektem budowlanym, zapewniających możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki.

Obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi powinien powstać zgodnie z przepisami prawa administracyjnego, czyli budowlanymi. Wymagania streszczone w Prawie budowlanym zostały podzielone na kilka grup. W pierwszej kolejności budynek powinien spełniać wymagania podstawowe, czyli posiadać zapewnione bezpieczeństwo konstrukcji, bezpieczeństwo pożarowe, bezpieczeństwo użytkowania, odpowiednie warunki higieniczne i zdrowotne oraz ochrony środowiska, ochrony przed hałasem i drganiami, odpowiedniej charakterystyki energetycznej budynku oraz racjonalizacji użytkowania energii. Druga grupa wymagań obejmuje zapewnienie warunków użytkowych zgodnych z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz odpowiednio do potrzeb, w energię ciepłą

<sup>20</sup> Za takie obiekty uważa się niewielkie obiekty, a w szczególności kultu religijnego, jak kapliczki, krzyże przydrożne, figury; posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej (na przykład w przypadku muzeów parkowych); obiekty użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymania porządku, jak piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki.

<sup>21</sup> Jest to obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.



i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników oraz warunki potrzebne do usuwania ścieków, wody osadowej i odpadów. Następne grupy dotyczą konieczności zapewnienia możliwości dostępu do usług telekomunikacyjnych, w szczególności w zakresie szerokopasmowego dostępu do Internetu, możliwości utrzymania właściwego stanu technicznego, niezbędnych warunków do korzystania z obiektów użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich, warunki bezpieczeństwa i higieny pracy, ochronę ludności zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej oraz ochronę obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz obiektów objętych ochroną konserwatorską, a także poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej. W tym miejscu należy poczynić uwagę, że zaprezentowana regulacja Prawa budowlanego w zakresie poszanowania interesów osób trzecich, które jak najbardziej posiada normatywny walor przepisów prawa publicznego, dotyczy kwestii związanych z normami cywilnoprawnymi<sup>22</sup>. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na posłużenie się przez ustawodawcę w zakresie ochrony interesów osób trzecich pojęciem obszaru oddziaływania terenu, który w świetle przepisów Prawa budowlanego jest rozumiany jako teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. W mojej ocenie będą to przepisy o charakterze reglamentacji administracyjnej użytkowania terenu. Zatem odpowiedzialność za naruszenia interesów osób trzecich w tym zakresie jest wyznaczona granicami regulacji prawa administracyjnego. Można więc postawić tezę, że poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, a więc z dziedziny stosunków administracyjnych, w niczym nieograniczającej praw czy obowiązków regulowanych w systemie prawa cywilnego, odbywa się w obszarze limitowanym co do granic poprzez prawo administracyjne<sup>23</sup>. Prawo cywilne zatem posiada określony walor znaczeniowy w koncepcji prawnej budynku administracyjnego i jego użytkowania zasadniczo w sferze odszkodowawczej naruszenia poprzez określone działanie lub zaniechanie w pracy obiektu uzasadnionych interesów osób trzecich.

Obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami przedstawionymi wyżej w poszczególnych grupach

<sup>22</sup> Niewątpliwie są to przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.).

<sup>23</sup> Zob. R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Komentarz do ustawy Prawo budowlane*, LEX/el 2006.



warunków budowlanych. Użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem powinno być rozumiane jako użytkowanie w sposób określony w pozwoleniu na budowę i w zatwierdzonym projekcie budowlanym. Projekt budowlany powinien również zawierać podstawowe wymagania z zakresu ochrony środowiska określone w przepisach techniczno-budowlanych oraz w przepisach o ochronie środowiska. Należyty stan techniczny to stan pełnej sprawności obiektu budowlanego lub jego części, nieposiadającego jakichkolwiek uszkodzeń, zwłaszcza takich, które mogą powodować niebezpieczeństwo przy użytkowaniu obiektu lub jego części<sup>24</sup>. Stan techniczny obiektu powinien być regularnie kontrolowany przez właściciela lub zarządcę, zwłaszcza w zakresie oceny właściwości użytkowych i sprawności technicznej<sup>25</sup>. Utrzymanie obiektu w należytych stanie estetycznym należy rozumieć jako konieczność zapewnienia dobrego stanu elewacji, pomieszczeń i otoczenia budynku<sup>26</sup>. Wymagania w zakresie ochrony środowiska wynikają z innych aktów prawnych<sup>27</sup>.

Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego posiada wiele obowiązków związanych z utrzymaniem obiektów budowlanych. Obowiązki posiada także właściwy organ administracji. W zakresie podstawowym obowiązki te wynikają z ustawy Prawo budowlane oraz są konkretyzowane przez przepisy aktów podustawowych. Obowiązki właściciela lub zarządcy można podzielić na kilka istotnych grup. Przede wszystkim w pierwszej kolejności funkcjonują obowiązki natury ogólnej. Następnie obowiązki natury kontrolnej oraz natury dokumentacyjnej i naprawczej.

Obowiązki natury ogólnej polegają na utrzymaniu i użytkowaniu obiektu zgodnie z przeznaczeniem, a w szczególności w zakresie zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników. Ponadto obowiązki natury ogólnej dotyczą usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów. W zakresie obowiązków ogólnych należy także zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych

<sup>24</sup> Zob. J. Siegień, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 286 oraz wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 762/07, LEX nr 463533.

<sup>25</sup> Spoczywanie tychże obowiązków na właścicielu obiektu potwierdza także orzecznictwo WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Po 508/07, LEX nr 505941.

<sup>26</sup> Zob. Z. Cieślak, *Komentarz do ustawy Prawo budowlane*, LEX/el 2003. Stosownie do wyroku NSA z dnia 6 czerwca 2002 r., sygn. akt SA/Rz 77/02, LEX nr 533380, przez należyty stan estetyczny obiektu budowlanego należy rozumieć utrzymanie w dobrym stanie elewacji i wyglądu obiektu oraz innych jego elementów, jak też zapewnienie harmonii pomiędzy wyglądem obiektu a otoczeniem naturalnym i stworzonym przez człowieka.

<sup>27</sup> W szczególności są to przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 2019 ze zm.); z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880 ze zm.) i z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. nr 163, poz. 981 ze zm.).

oddziaływujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednio zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. Zatem można stwierdzić, że utrzymanie obiektów budowlanych obejmuje czynności zachowania ich w dobrej sprawności, w stanie niezmienionym, niepogorszonym, należytym<sup>28</sup>. Kontrola przestrzegania wskazanych obowiązków należy do właściwych organów administracji<sup>29</sup>. Może się zdarzyć, że organ administracji uzna za nieodpowiedni stan techniczny budynku. Stanie się tak wówczas, gdy ujawniony stan obiektu narusza wymagania wynikające z obowiązujących przepisów i tylko w takim przypadku organ nadzoru budowlanego może nałożyć obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Przyjęcie odmiennej koncepcji, czyli uznanie, że stan nieodpowiedni nie jest równoznaczny z naruszeniem określonej normy prawnej, oznaczałoby w istocie uprawnienie do nakładania obowiązków na właściciela obiektu niewynikających wprost z przepisów prawa<sup>30</sup>. Niekiedy obiekt budowlany administracji jest w zarządzie określonej jednostki organizacyjnej administracji, a nie jest jej własnością. Wówczas może zaistnieć wątpliwość co do kolejności jednostek w realizacji obowiązku należytego utrzymywania i użytkowania budynku. Wydaje się, że taki obowiązek w pierwszej kolejności spoczywa na właścicielu, a dopiero w momencie przejścia w zarząd, na podstawie umowy odpowiedzialność przechodzi na zarządcę budynku<sup>31</sup>. Należy podkreślić, że wskazane obowiązki wynikają z mocy samego prawa, bez potrzeby wydawania przez określony organ aktu administracyjnego.

W przypadku obowiązków natury kontrolnej dotyczą one kontroli obiektów budowlanych. Kontrola obiektów odbywa się okresowo i polega na sprawdza-

<sup>28</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 2298/06, LEX nr 336729.

<sup>29</sup> Tezę w tym zakresie potwierdza wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 363/07, LEX nr 510397.

<sup>30</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2001 r., sygn. akt IV SA 1103/99, LEX nr 53388.

<sup>31</sup> Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie, na przykład wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 216/07, LEX nr 490193. Warto zwrócić uwagę na orzeczenie, zgodnie z którym zarządca powołany w celu prowadzenia, w imieniu właściciela, bieżącej eksploatacji obiektu budowlanego i zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektu, powinien, stosownie do występujących potrzeb, zapewnić także jego naprawę w sposób, który nie spowoduje zagrożenia dla sąsiednich nieruchomości. Niewłaściwe wykonanie robót budowlanych w tym zakresie lub niewłaściwy nadzór nad ich wykonywaniem nie zwalnia zarządcy obiektu z obowiązku doprowadzenia do odpowiedniego ich wykonania – wyrok NSA z dnia 15 lutego 1999 r., sygn. akt IV SA 317/98, niepublikowany.



niu poszczególnych elementów stanu technicznego obiektów. Można wyróżnić kontrolę okresową, odbywaną co najmniej raz w roku, a polegającą na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu. Kontrola taka polega także na sprawdzeniu instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, a także instalacji gazowych oraz przewodów kominowych, dymowych, spalinowych i wentylacyjnych. Natomiast co najmniej raz na 5 lat należy sprawdzić stan techniczny i przydatność do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. Kontrolą taką powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów. W zakresie kontroli okresowej wskazać należy kontrolę przeprowadzaną w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 mkw. oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 mkw. Kontrola tego rodzaju powinna być przeprowadzana co najmniej dwa razy w roku w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada. Natomiast jeśli w budynku znajduje się aparatura klimatyzacyjna o mocy chłodniczej większej niż 12 kW, należy przeprowadzać kontrolę efektywności energetycznej zastosowanych urządzeń chłodniczych co najmniej raz na 5 lat. Ponadto trzeba również wskazać na kontrolę bezpiecznego użytkowania obiektu każdorazowo w przypadku wystąpienia okoliczności polegających na wystąpieniu negatywnych czynników zewnętrznych na obiekt budowlany. Przyjęte rozwiązania posiadają charakter prewencyjny, na przykład przeciw ewentualnej katastrofie budowlanej. Działania oraz regulacje przyjęte w przepisach Prawa budowlanego zabezpieczają interes publiczny w tym zakresie.

Powyższe obowiązki przewidziane w materialnym polskim prawie administracyjnym wynikają z prawa europejskiego<sup>32</sup>. Ponadto należy wskazać, że organ nadzoru budowlanego, w przypadku stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, który może spowodować zagrożenie zdrowia lub życia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska, jest upoważniony do wydania właścicielowi lub zarządcy nakazu przeprowadzenia w każdym terminie kontroli stanu technicznego obiektu. Organ nadzoru może również żądać przedstawienia przez właściciela lub zarządcę obiektu ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części, mogącego zdaniem organu, stwarzać dla obiektu lub jego części określone zagrożenie budowlane<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. UE L 153/13).

<sup>33</sup> Zob. R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 264.



Obowiązki natury dokumentacyjnej polegają na kilku czynnościach. Przede wszystkim właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany przechowywać przez okres funkcjonowania obiektu dokumentację budowy i dokumentację powykonawczą, a ponadto wszystkie decyzje dotyczące obiektu i jego eksploatacji, jak również opracowania projektowe i dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania. Ponadto istnieje obowiązek prowadzenia dla każdego budynku książki obiektu budowlanego, stanowiącej dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania budynku. Niespełnienie powyższych obowiązków dokumentacyjnych podlega karze grzywny. Podstawowymi dokumentami w omawianym zakresie są: pozwolenie na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, dziennik budowy, protokoły odbiorów częściowych i końcowych robót budowlanych prowadzonych podczas budowy, rysunki i opisy służące realizacji obiektu, operaty geodezyjne, książki obmiarów i dzienniki montażu<sup>34</sup>. Trzeba przypomnieć, że przechowywanie i prawidłowość prowadzenia powyższej dokumentacji podlega kontroli przez organy nadzoru budowlanego. Ponadto od 1 stycznia 2009 r. należy umieszczać na widocznym miejscu w budynku świadectwo jego charakterystyki energetycznej. Dotyczy to tylko budynków o powierzchni użytkowej powyżej 1000 mkw. zajmowanych przez organy administracji publicznej, lub w których świadczone są usługi znacznej liczbie osób, na przykład dworce, lotniska, muzea, hale wystawiennicze. Zasadniczo nie dotyczy to obiektów zabytkowych, użytkowanych dłużej niż dwa lata<sup>35</sup>. Generalnie książka obiektu budowlanego nie jest wydawana przez organ, w przeciwieństwie do dziennika budowy. Jej prowadzenie nie wymaga jakiegokolwiek zgłoszenia. Należy w tym miejscu podkreślić, że przewidziane w Prawie budowlanym określone zwolnienia z prowadzenia książki obiektu nie oznaczają, że nie może ona być prowadzona fakultatywnie. Wpisów do książki dokonuje zarządca lub właściciel i mogą one dotyczyć na przykład danych identyfikujących obiekt, danych o obiekcie, danych o odbiorze budynku, przyłączach, uzbrojeniu, wpisach kontroli i inne.

Obowiązki o charakterze naprawczym obejmują czynności w zakresie napraw, określone w przepisach szczególnych, o których mowa będzie niżej bądź w umowach. W szczególności obowiązki te dotyczą pokontrolnego usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków, które mogłyby spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a także katastrofę budowlaną, pożar, wybuch, porażenie prądem elektrycznym albo zatrucie gazem. Roboty związane z likwidacją uszkodzeń i zagrożeń

<sup>34</sup> Zob. T. Asman, J. Dessoulavy-Śliwiński, E. Janiszewska-Kuropatwa, Z. Niewiadomski, A. Plucińska-Filipowicz (red. Z. Niewiadomski), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 626.

<sup>35</sup> Zob. B. Kurzępa, *Prawo budowlane. Komentarz do ustawy i orzecznictwo*, Toruń 2008, s. 504.



powinny nastąpić podczas kontroli lub w niedługim czasie po jej zakończeniu. Prace tego rodzaju powinny prowadzić do uzyskania właściwego stanu budynku, a w rezultacie do jego bezpiecznego użytkowania przez organ administracji i jego petentów. Kwestią istotną w tym względzie jest, że ustalenia kontroli, które zapadają w protokole, dla swojego obowiązywania i wykonania nie wymagają określonej szczególnej formy, gdyż wynikają z zastanego stanu faktycznego, niespełniającego oczekiwań przepisów budowlanych. Stąd też organ kontroli nie musi wydawać określonego aktu administracyjnego i nim nakładać obowiązku naprawy, gdyż obowiązek taki wynika *ipso iure*<sup>36</sup>.

Regulacje o charakterze szczególnym wobec użytkowania majątku budowlanego administracji obejmują normy w zakresie warunków technicznych oraz normy o charakterze ochronnym. Są to normy również przewidziane w ustawach, a także rozwinięte w aktach podustawowych.

Przepisy szczegółowe w zakresie warunków technicznych przewiduje określone rozporządzenie Ministra Infrastruktury<sup>37</sup>. Przede wszystkim tenże akt podustawowy definiuje budynek użyteczności publicznej jako przeznaczony na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, świadczenia usług pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz inny ogólnodostępny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynek biurowy i socjalny. Przepisy szczególne przewidują określone zasady dla usytuowania budynku. Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinien być wznoszony poza zasięgiem określonych zagrożeń i uciążliwości, przy czym dopuszcza się wznoszenie budynków w tym zasięgu pod warunkiem zastosowania środków technicznych zmniejszających uciążliwość poniżej poziomu ustalonego w tych przepisach bądź zwiększających odporność budynku na te zagrożenia i uciążliwości, jeżeli nie jest to sprzeczne z warunkami ustalonymi dla obszarów ograniczonego użytkowania. Mogą wystąpić uciążliwości różnego rodzaju<sup>38</sup>. Zasadniczo budynki na działce budowlanej sytuuje się od granicy z sąsiednią działką budowlaną w odpowied-

<sup>36</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 7 maja 1996 r., sygn. akt IV SA 1104/95, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 5, poz. 52.

<sup>37</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. nr 75, poz. 690 ze zm.).

<sup>38</sup> Dotyczy to na przykład: szkodliwe promieniowanie i oddziaływanie pól elektromagnetycznych, hałas i drgania (wibracje), zanieczyszczenie powietrza, zanieczyszczenie gruntu i wód, powodzie i zalewanie wodami opadowymi, osuwiska gruntu, lawiny skalne i śnieżne, szkody spowodowane działalnością górniczą.



nich odległościach<sup>39</sup>. W przypadku budynków administracji, z uwagi na biurowy charakter pracy wymagane jest właściwe oświetlenie. Dlatego też, odległość budynku z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi od innych obiektów powinna umożliwiać naturalne oświetlenie tych pomieszczeń – co uznaje się za spełnione, jeżeli między ramionami kąta 60°, wyznaczonego w płaszczyźnie poziomej, z wierzchołkiem usytuowanym w wewnętrznym licu ściany na osi okna pomieszczenia przesłanianego, nie znajduje się przesłaniająca część tego samego budynku lub inny obiekt przesłaniający w odległości mniejszej niż: wysokość przesłaniania – dla obiektów przesłaniających o wysokości do 35 m oraz 35 m – dla obiektów przesłaniających o wysokości ponad 35 m.

Nie należy zapominać, że do budynku administracji powinien być ułatwiony dostęp. Do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojście i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej. Szerokość jezdni nie może być mniejsza niż 3 m. Dopuszcza się zastosowanie dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem, że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszy oraz ruch i postój pojazdów. Do budynku i urządzeń z nim związanych, wymagających dojazdów, funkcję tę mogą spełniać dojścia, pod warunkiem że ich szerokość nie będzie mniejsza niż 4,5 m. Ponadto dojścia i dojazdy do budynków, z wyjątkiem jednorodzinnych, zagrodowych i rekreacji indywidualnej, powinny mieć zainstalowane oświetlenie elektryczne, zapewniające bezpieczne ich użytkowanie po zapadnięciu zmroku. Natomiast do wejść do budynku użyteczności publicznej powinny być doprowadzone od dojazdów i dojazdów (o których była mowa wyżej – przyp. aut.) utwardzone dojścia o szerokości minimalnej 1,5 m, przy czym co najmniej jedno dojście powinno zapewniać osobom niepełnosprawnym dostęp do całego budynku lub tych jego części, z których osoby te mogą korzystać.

Zagospodarowując działkę budowlaną, należy urządzić, stosownie do jej przeznaczenia i sposobu zabudowy, miejsca postojowe dla samochodów użytkowników stałych i przebywających okresowo, w tym również miejsca postojowe dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Liczbę i sposób urządzenia miejsc postojowych należy dostosować do wymagań ustalonych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, z uwzględnieniem potrzebnej liczby miejsc, z których korzystają osoby niepełnosprawne.

Trzeba również pamiętać, że na działkach budowlanych należy przewidzieć miejsca na pojemniki służące do czasowego gromadzenia odpadów stałych,

<sup>39</sup> Są to odległości nie mniejsze od: 4 m – w przypadku budynku zwróconego ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi w stronę tej granicy i 3 m – w przypadku budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy.



z uwzględnieniem możliwości ich segregacji. Propozycjami takich miejsc są pomieszczenia zadaszone na zewnątrz budynku, pomieszczenia wewnątrz budynku lub utwardzone place na zewnątrz, ale bez zadaszeń.

Bardzo istotne jest, by działka budowlana, przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, miała zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej. Na działkach budowlanych przeznaczonych dla szpitali i sanatoriów, niezależnie od zasilania z sieci, należy zapewnić dodatkowo własne ujęcie wody oraz własne źródło energii elektrycznej i ciepłej.

W zakresie wymagań dotyczących *stricte* budynku, to jego układ funkcjonalny i przestrzenny, ustrój konstrukcyjny oraz rozwiązania techniczne i materiałowe elementów budowlanych powinny być zaprojektowane i wykonane w sposób odpowiadający wymaganiom wynikającym z jego usytuowania i przeznaczenia oraz z odnoszących się do niego przepisów wykonawczych. Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinien być zaopatrzony co najmniej w wodę do spożycia przez ludzi oraz do celów przeciwpożarowych, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne, a odpowiednio do ich przeznaczenia – także na inne cele. W innych budynkach zaopatrzenie w wodę powinno wynikać z ich przeznaczenia i potrzeb ochrony przeciwpożarowej. Budynek opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, oświaty, nauki, zakładu żywienia, produkcji i handlu żywnością, a także inne budynki, jeżeli są wyposażone w wanny, natryski lub umywalki, powinny mieć indywidualną lub centralną instalację ciepłej wody. Budynek użyteczności publicznej, w którym co najmniej jedna kondygnacja nadziemna z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt więcej niż 50 osób znajduje się powyżej 12 m ponad poziomem terenu, oraz dwukondygnacyjny i wyższy budynek opieki zdrowotnej i opieki społecznej należy wyposażyć w dźwigi osobowe. Jeśli budynek jest wyposażony w dźwigi, należy zapewnić dojazd z poziomu terenu i dostęp na wszystkie kondygnacje użytkowe osobom niepełnosprawnym. W niektórych sytuacjach możliwe są rozwiązania wariantowe<sup>40</sup>.

Niezwykle istotne, szczególnie w pracy administracyjnej jest oświetlenie budynku. Pomieszczenie przeznaczone na pobyt ludzi powinno mieć zapewnione oświetlenie dzienne, dostosowane do jego przeznaczenia, kształtu i wielkości, z uwzględnieniem przewidzianych prawem warunków oraz w ogólnych przepisach bezpieczeństwa i higieny pracy. W pomieszczeniu przeznaczonym na pobyt ludzi stosunek powierzchni okien, liczonej w świetle ościeżnic, do powierzchni

<sup>40</sup> Na przykład, wedle wykładni zaprezentowanej przez sąd administracyjny, przybudowany do budynku domu opieki społecznej szyb dźwigu osobowego na wszystkich poziomach (piętrach) musi być dostępny od wewnątrz budynku, tak aby pensjonariusze mogli korzystać z dźwigu osobowego bez konieczności opuszczania budynku – wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 września 2010 r., sygn. akt II SA/Po 436/10, LEX nr 754416. Szczególnie jest to uzasadnione okresem jesienno-zimowym.



podłogi powinien wynosić co najmniej 1:8, natomiast w innym pomieszczeniu, w którym oświetlenie dzienne jest wymagane ze względów na przeznaczenie – co najmniej 1:12. Z określonymi warunkami dopuszczalne jest oświetlenie sztuczne. Można w tym zakresie podać przykład, gdzie pomieszczenia przeznaczone do zbiorowego przebywania dzieci w żłobku, przedszkolu i szkole, z wyjątkiem pracowni chemicznej, fizycznej i plastycznej, powinny mieć zapewniony czas nasłonecznienia co najmniej 3 godziny w dniach równonocy (21 marca i 21 września) w godzinach 8<sup>00</sup>-16<sup>00</sup>, natomiast pokoje mieszkalne – w godzinach 7<sup>00</sup>-17<sup>00</sup>.

W odniesieniu do budynków administracyjnych pierwszorzędą rolę odgrywają wejścia do budynków. Położenie drzwi wejściowych do budynku oraz kształt i wymiary pomieszczeń wejściowych powinny umożliwiać dogodne warunki ruchu, w tym również osobom niepełnosprawnym. W stosunku do osób niepełnosprawnych wskazane wymagania nie dotyczą budynków koszarowych, a także budynków w zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich. Drzwi wejściowe do budynku i ogólnodostępnych pomieszczeń użytkowych oraz do mieszkań powinny mieć w świetle ościeżnicy co najmniej: szerokość 0,9 m i wysokość 2 m. W przypadku zastosowania drzwi zewnętrznych dwuskrzydłowych szerokość skrzydła głównego nie może być mniejsza niż 0,9 m. W wejściach do budynku i ogólnodostępnych pomieszczeń użytkowych mogą być zastosowane drzwi obrotowe lub wahadłowe, pod warunkiem usytuowania przy nich drzwi rozwieranych lub rozsuwanych, przystosowanych do ruchu osób niepełnosprawnych. Wejścia z zewnątrz do budynku i pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi należy chronić przed nadmiernym dopływem chłodnego powietrza przez zastosowanie przedsionka, kurtyny powietrznej lub innych rozwiązań nieutrudniających ruchu. Wymagania te nie dotyczą dodatkowych wejść nieprzewidzianych do stałego użytkowania. Wejście do budynku i do każdej klatki schodowej powinno mieć elektryczne oświetlenie zewnętrzne.

Równie ważne jak wymagania prawne dla drzwi do budynków są wymagania prawne dla schodów i pochylni. W celu zapewnienia dostępu do pomieszczeń położonych na różnych poziomach należy stosować schody stałe, a w zależności od przeznaczenia budynku – również pochylnie odpowiadające warunkom określonym w aktach wykonawczych. W budynkach użyteczności publicznej oraz budynkach produkcyjnych łączną szerokość użytkową biegów oraz łączną szerokość użytkową spoczników w klatkach schodowych, stanowiących drogę ewakuacyjną, należy obliczać proporcjonalnie do liczby osób mogących przebywać równocześnie na kondygnacji, na której przewiduje się obecność największej ich liczby, przyjmując co najmniej 0,6 m szerokości na 100 osób. Szerokość użytkowa schodów zewnętrznych do budynku powinna wynosić co najmniej 1,2 m, przy czym nie może być mniejsza niż szerokość użytkowa biegu schodowego w budynku. Szerokość użytkową schodów stałych mierzy się między wewnętrzn-



nymi krawędziami poręczy, a w przypadku balustrady jednostronnej – między wykończoną powierzchnią ściany a wewnętrzną krawędzią poręczy tej balustrady. Szerokości te nie mogą być ograniczane przez zainstalowane urządzenia oraz elementy budynku. Liczba stopni w jednym biegu schodów stałych powinna wynosić nie więcej niż 14 stopni – w budynku opieki zdrowotnej i 17 stopni – w innych budynkach. Liczba stopni w jednym biegu schodów zewnętrznych nie powinna wynosić więcej niż 10. Szerokość stopni schodów zewnętrznych przy głównych wejściach do budynku powinna wynosić w budynkach użyteczności publicznej co najmniej 0,35 m. W budynku zakładu opieki zdrowotnej stosowanie schodów zabiegowych i wachlarzowych, jako przeznaczonych do ruchu pacjentów, jest zabronione. W budynkach opieki zdrowotnej, a także budynkach zamieszkania zbiorowego przeznaczonych dla osób starszych oraz niepełnosprawnych zabrania się stosowania stopni schodów z noskami i podcięciami. Pochylnie przeznaczone dla osób niepełnosprawnych powinny mieć szerokość płaszczyzny ruchu 1,2 m, krawężniki o wysokości co najmniej 0,07 m i obustronne poręcze, przy czym odstęp między nimi powinien mieścić się w granicach od 1 m do 1,1 m. Długość poziomej płaszczyzny ruchu na początku i na końcu pochylni powinna wynosić co najmniej 1,5 m. Powierzchnia spocznika przy pochylni dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach inwalidzkich powinna mieć wymiary co najmniej 1,5 x 1,5 m poza polem otwierania skrzydła drzwi wejściowych do budynku. Krawędzie stopni schodów w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych i użyteczności publicznej powinny wyróżniać się kolorem kontrastującym z kolorem posadzki.

Szczególne warunki użyteczności zostały przewidziane dla pomieszczeń przebywania ludzi. Wysokość pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi powinna odpowiadać wymaganiom określonym w przepisach prawnych<sup>41</sup>, w tym miejscu prezentowanym i omawianym. Ponadto należy wskazać, że w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi w budynku zakładu opieki zdrowotnej, opieki społecznej, oświaty, wychowania i nauki poziom podłogi powinien znajdować się co najmniej 0,3 m powyżej terenu urządzonego przy budynku. Natomiast w budynku użyteczności publicznej pomieszczenia ogólnodostępne ze zróżnicowanym poziomem podłóg powinny być przystosowane do ruchu osób niepełnosprawnych.

W codziennej eksploatacji budynków nie można zapominać o sanitariatach. Wymagania dotyczące pomieszczeń higieniczno-sanitarnych określają przepisy rozporządzenia, a także przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy oraz obrony cywilnej. Do pomieszczeń higieniczno-sanitarnych zalicza się łaźnie,

<sup>41</sup> Zostały one szczegółowo wyróżnione w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. nr 75, poz. 690 ze zm.).

sauny, natryski, łazienki, ustępy, umywalnie, szatnie, przebieralnie, pralnie, pomieszczenia higieny osobistej kobiet, jak też pomieszczenia służące do odkażania, oczyszczania oraz suszenia odzieży i obuwia, a także przechowywania sprzętu do utrzymania czystości. W budynku użyteczności publicznej i zakładu pracy należy urządzić ustępy ogólnodostępne. Jeżeli liczba osób w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi na danej kondygnacji jest mniejsza od 10, dopuszcza się umieszczenie ustępu na najbliższej, wyższej lub niższej kondygnacji.

W przypadku zaś kanalizacji ściekowej i deszczowej należy stwierdzić, że stanowi ją układ połączonych przewodów wraz z urządzeniami, przyborami i wpustami odprowadzającymi ścieki oraz wody opadowe do pierwszej studzienki od strony budynku. Instalacja kanalizacyjna budynku powinna umożliwiać odprowadzanie ścieków, a także wód opadowych z tego budynku, jeżeli nie są one odprowadzane na teren działki, oraz spełniać wymagania określone w Polskich Normach dotyczących tych instalacji. Skanalizowanie piwnic i innych pomieszczeń w budynku, położonych poniżej poziomu, z którego krótkotrwale nie jest możliwy grawitacyjny spływ ścieków, może być wykonane pod warunkiem zainstalowania w miejscach łatwo dostępnych urządzeń przeciwwzalewowych, o konstrukcji umożliwiającej ich szybkie zamknięcie ręczne lub samoczynne, a w budynkach użyteczności publicznej – zamknięcie samoczynne.

Budynki administracyjne powinny być zaopatrzone w instalację gazową na paliwa gazowe. Zaopatrzenie budynków w gaz oraz instalacje gazowe powinny odpowiadać potrzebom użytkowym i warunkom wynikającym z własności fizykochemicznych gazów oraz warunkom technicznym przyłączenia do sieci gazowej, określonym przez dostawcę gazu. Instalację gazową zasilaną z sieci gazowej stanowi układ przewodów za kurkiem głównym, prowadzonych na zewnątrz lub wewnątrz budynku, wraz z armaturą, kształtkami i innym wyposażeniem, a także urządzeniami do pomiaru zużycia gazu, urządzeniami gazowymi oraz przewodami spalinowymi lub powietrzno-spalinowymi, jeżeli są one elementem wyposażenia urządzeń gazowych. W przewodach gazowych, doprowadzających gaz do zewnętrznej ściany budynku mieszkalnego, zamieszkania zbiorowego, użyteczności publicznej i rekreacji indywidualnej, nie powinno być ciśnienia wyższego niż 500 kPa, a do ścian zewnętrznych pozostałych budynków wyższego niż 1.600 kPa. Instalacja gazowa w budynku powinna zapewniać doprowadzenie paliwa gazowego w ilości odpowiadającej potrzebom użytkowym oraz odpowiednią wartość ciśnienia przed urządzeniami gazowymi, zależną od rodzaju paliwa gazowego zastosowanego do zasilania budynku, określoną Polską Normą dotyczącą paliw gazowych, przy czym ciśnienie to nie powinno być wyższe niż 5 kPa. Instalacja gazowa w budynku o wysokości większej niż 35 m ponad poziomem terenu może być doprowadzona tylko do pomieszczeń technicznych, w których są zainstalowane urządzenia gazowe, usytuowanych w piwnicy lub na najniższej kondygnacji nadziemnej, a także na najwyższej kondygnacji budynku lub nad tą



kondygnacją, pod warunkiem zastosowania urządzeń stabilizujących ciśnienie gazu. Zastosowanie instalacji gazowej w budynkach o wysokości ponad 25 m wymaga uzyskania pozytywnej opinii wydanej przez właściwego komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Instalacje gazowe zasilane gazem płynnym mogą być wykonywane tylko w budynkach niskich. Zabrania się stosowania w jednym budynku gazu płynnego i gazu z sieci gazowej. W budynku niskim, mającym w mieszkaniach instalację zasilaną gazem płynnym, dopuszcza się usytuowanie kotłowni gazowej zasilanej z sieci gazowej. Instalacja gazowa budynku zasilanego z sieci gazowej powinna mieć zainstalowany na przyłączy kurek główny, umożliwiający odcięcie dopływu gazu.

Niezwykle istotne z punktu widzenia użytkownika budynku administracyjnego są wymagania prawne dotyczące bezpieczeństwa konstrukcji budynku. Budynki i urządzenia z nimi związane powinny być projektowane i wykonywane w taki sposób, aby obciążenia mogące na nie działać w trakcie budowy i użytkowania nie prowadziły do: 1) zniszczenia całości lub części budynku, 2) przemieszczeń i odkształceń o niedopuszczalnej wielkości, 3) uszkodzenia części budynków, połączeń lub zainstalowanego wyposażenia w wyniku znacznych przemieszczeń elementów konstrukcji, 4) zniszczenia na skutek wypadku, w stopniu nieproporcjonalnym do jego przyczyny. Konstrukcja budynku powinna spełniać warunki zapewniające nieprzekroczenie stanów granicznych nośności oraz stanów granicznych przydatności do użytkowania w żadnym z jego elementów i w całej konstrukcji. Stany graniczne nośności uważa się za przekroczone, jeżeli konstrukcja powoduje zagrożenie bezpieczeństwa ludzi znajdujących się w budynku oraz w jego pobliżu, a także zniszczenie wyposażenia lub przechowywanego majątku. Stany graniczne przydatności do użytkowania uważa się za przekroczone, jeżeli wymagania użytkowe dotyczące konstrukcji nie są dotrzymywane. Warunki bezpieczeństwa konstrukcji uznaje się za spełnione, jeżeli konstrukcja ta odpowiada Polskim Normom dotyczącym projektowania i obliczania konstrukcji.

Innym rodzajem bezpieczeństwa budynku jest jego ochrona przeciwpożarowa, dla której kluczowym aktem prawnym w omawianym zakresie jest odpowiednia ustawa<sup>42</sup>. Zgodnie z rozwiązaniami tej ustawy, osoba fizyczna, osoba prawna, organizacja lub instytucja korzystające ze środowiska, budynku, obiektu lub terenu są obowiązane zabezpieczyć je przed zagrożeniem pożarowym lub innym miejscowym zagrożeniem. Właściciel, zarządca lub użytkownik budynku, obiektu lub terenu ponoszą odpowiedzialność za naruszenie przepisów przeciwpożarowych, w trybie i na zasadach określonych w innych przepisach, czyli wszelką możliwą odpowiedzialność, a więc karną, wykroczeń, cywilną i administracyjną. Z powodów oczywistych pomijając osoby fizyczne, należy wskazać, że

<sup>42</sup> Zob. ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2009 r. nr 178, poz. 1380 ze zm.).



kolejnymi podmiotami, które są zobowiązane do zapobiegania pożarom, są Skarb Państwa i inne jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną. Na kategorie osób prawnych wskazują przepisy ustawy Kodeks cywilny. Tego rodzaju podmioty są ponadto na mocy własnych aktów wewnętrznych, w tym regulaminów oraz innych określających ich obowiązki służbowe – zobowiązane do wykonywania zadań związanych z ochroną przeciwpożarową i innymi potencjalnymi zagrożeniami. Dotyczy to, także pracowników takich jednostek, w tym urzędników. Przepisy w tym zakresie powinny zawierać określone nakazy i zakazy, na przykład w zakresie używania otwartego ognia, przechowywania materiałów palnych, używania urządzeń elektrycznych i grzewczych, konserwacji i izolacji sprzętu i urządzeń elektrycznych oraz umieszczenia w miejscach widocznych wykazu telefonów alarmowych i instrukcji. Nadto przepisy wewnętrzne, pozostające w związku z treścią ustaw powinny również przewidywać w sposób szczegółowy stworzenie odpowiednich warunków ewakuacji. Natomiast posługując się terminem „instytucja” ustawa o ochronie przeciwpożarowej stanowi o wyodrębnionej placówce o charakterze publicznym, działającej w określonej dziedzinie, zajmującej się określonym rodzajem spraw, na przykład jako naukowa, badawcza, publiczna. Zagrożenie pożarowe lub inne miejscowe zagrożenie powinno być na tyle realne, aby stwarzało stan niebezpieczeństwa wystąpienia określonych zjawisk. Ocenę takiego zjawiska w sensie realności zagrożenia powinna dokonać osoba posiadająca wiedzę teoretyczną oraz praktyczną.

Zabezpieczenie budynku lub obiektu, albo terenu polega na podjęciu odpowiednich działań organizacyjnych i technicznych zapewniających bezpieczeństwo przed zagrożeniami pożarowymi, klęskami żywiołowymi lub innymi zagrożeniami<sup>43</sup>. Właściciel budynku, obiektu budowlanego lub terenu, zapewniając ich ochronę przeciwpożarową, jest obowiązany: 1) przestrzegać przeciwpożarowych wymagań techniczno-budowlanych, instalacyjnych i technologicznych, 2) wyposażyć budynek, obiekt budowlany lub teren w wymagane urządzenia przeciwpożarowe i gaśnice, 3) zapewnić konserwację oraz naprawy urządzeń przeciwpożarowych i gaśnic w sposób gwarantujący ich sprawne i niezawodne funkcjonowanie, 4) zapewnić osobom przebywającym w budynku, obiekcie budowlanym lub na terenie, bezpieczeństwo i możliwość ewakuacji, 5) przygotować budynek, obiekt budowlany lub teren do prowadzenia akcji ratowniczej, 6) zapoznać pracowników z przepisami przeciwpożarowymi, 7) ustalić sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Odpowiedzialność za realizację obowiązków z zakresu

<sup>43</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz.U. nr 121, poz. 1137 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. nr 109, poz. 719).



ochrony przeciwpożarowej, stosownie do obowiązków i zadań powierzonych w odniesieniu do budynku, obiektu budowlanego lub terenu, przejmuje – w całości lub w części – ich zarządca lub użytkownik, na podstawie zawartej umowy cywilnoprawnej ustanawiającej zarząd lub użytkowanie. W przypadku gdy umowa taka nie została zawarta, odpowiedzialność za realizację obowiązków z zakresu ochrony przeciwpożarowej spoczywa na faktycznie władającym budynkiem, obiektem budowlanym lub terenem<sup>44</sup>.

Niezwykle ważnym zadaniem kierującego jednostką, a więc budynkiem administracji lub jego kompleksem i terenem jest zapewnienie warunków dla prowadzenia akcji ratowniczej, a także likwidacji źródła powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Właściciel zatem ma obowiązek wyposażyć budynek, obiekt budowlany lub teren w wymagane urządzenia przeciwpożarowe i gaśnice. Jako urządzenia można w tym zakresie wymienić przykładowo służące do wykrywania zagrożenia pożarowego, gaszenia pożarów, prowadzenia akcji ratowniczej, sprzęt ochronny, systemy elektroniczne wykrywania zagrożeń. Sprzęt przeciwpożarowy powinien być sprawny, konserwowany i w stanie gotowości do użycia. Właściciel, zarządca lub użytkownik budynku, obiektu budowlanego lub terenu, objętych obligatoryjnym stosowaniem systemów sygnalizacji pożarowej wyposażonych w urządzenia sygnalizacyjno-alarmowe, w przypadku gdy w tym budynku, obiekcie budowlanym lub na terenie nie działa jego własna jednostka ratownicza, jest obowiązany połączyć te urządzenia z obiektem komendy Państwowej Straży Pożarnej lub obiektem, wskazanym przez właściwego miejscowo komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej. Urządzenia do samoczynnego wykrywania i przekazywania informacji o pożarze powinny być zainstalowane zasadniczo w teatrach, kinach, szpitalach, domach pomocy społecznej, zakładach pracy, budynkach użyteczności publicznej, archiwach, muzeach, ośrodkach elektronicznego przetwarzania danych i bibliotekach. Należy również pamiętać, że strefę pożarową stanowi budynek albo jego część, oddzielona od innych budynków lub innych części budynku elementami oddzielenia przeciwpożarowego bądź też pasami wolnego terenu o określonej szerokości. Ponadto właściwe urzędy, instytucje, organizacje, przedsiębiorcy lub osoby fizyczne są obowiązane uwzględnić wymagania w zakresie ochrony przeciwpożarowej przy zagospodarowaniu i uzbrajaniu te-

<sup>44</sup> W związku z tym, na właścicielu budynku ciąży obowiązek zapewnienia odpowiedniej ochrony przeciwpożarowej, a w szczególności przygotowanie budynku i terenu do prowadzenia akcji ratowniczej. Jest to związane z obowiązkiem zapewnienia odpowiedniego dojazdu do budynku dla samochodów straży pożarnej – teza orzeczenia NSA z dnia 9 września 2003 r., sygn. akt IV SA 3858/01, „Monitor Spółdzielczy” z 2004 r., nr 2, s. 39. Przy tym istotne jest, że za realizację obowiązków z zakresu ochrony przeciwpożarowej może być wyłącznie podmiot posiadający zakres władania umożliwiający ich realizację – wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2010 r., sygn. akt VII S.A./Wa 1812/09, Lex Nr 600432.

renu, a także ponoszą w pełni koszty nabycia i utrzymania, w stanie zapewniającym sprawność, sprzętu, urządzeń przeciwpożarowych, środków gaśniczych, urządzeń sygnalizacyjno-alarmowych i innych urządzeń oraz instalacji ochrony przeciwpożarowej, do których posiadania zobowiązują go przepisy wydane na podstawie powołanej wyżej ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Przepisy szczegółowe w zakresie ochrony przeciwpożarowej przewiduje stosowne rozporządzenie<sup>45</sup>. Można stwierdzić, że krąg wyżej wskazanych podmiotów ma obowiązek ustawowy wziąć pod uwagę wymogi ochrony przeciwpożarowej, czyli niezależnie od ich woli<sup>46</sup>. Przywołane rozporządzenie określa sposoby i warunki ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów. W szczególności określa czynności zabronione i obowiązki w zakresie ochrony przeciwpożarowej, określa materiały niebezpieczne pożarowo, normuje ewakuację z pomieszczeń zagrożonych pożarem oraz zawiera unormowania dotyczące instalacji wodociągowej przeciwpożarowej, a także wskazuje na sposoby i okoliczności stosowania stałych urządzeń gaśniczych, systemów sygnalizacji pożarowej, dźwiękowych systemów ostrzegawczych i gaśnic. Tenże akt wykonawczy zawiera również przepisy w zakresie prac niebezpiecznych pod względem pożarowym oraz wymienia sposoby oceny zagrożenia wybuchem. Ponadto należy pamiętać, że budynek i urządzenia z nim związane powinny być zaprojektowane i wykonane w sposób zapewniający w razie pożaru: 1) nośność konstrukcji przez czas wynikający z rozporządzenia, 2) ograniczenie rozprzestrzeniania się ognia i dymu w budynku, 3) ograniczenie rozprzestrzeniania się pożaru na sąsiednie budynki, 4) możliwość ewakuacji ludzi, a także uwzględniający bezpieczeństwo ekip ratowniczych.

W sąsiedztwie norm prawnych zawierających przepisy o ochronie przeciwpożarowej znajdują się normy dotyczące dróg ewakuacyjnych z zagrożonego budynku. Z pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi powinna być zapewniona możliwość ewakuacji w bezpieczne miejsce na zewnątrz budynku lub do sąsiedniej strefy pożarowej, bezpośrednio albo drogami komunikacji ogólnej. Wyjścia z pomieszczeń na drogi ewakuacyjne powinny być zamykane drzwiami. Drzwi stanowiące wyjście ewakuacyjne z budynku przeznaczonego dla więcej niż 50 osób powinny otwierać się na zewnątrz. Wymaganie to nie dotyczy budynku wpisanego do rejestru zabytków. Określając wymaganą szerokość i liczbę przejść, wyjść oraz dróg ewakuacyjnych w budynku, w którym z przeznaczenia i sposobu zagospodarowania pomieszczeń nie wynika jednoznacznie maksymalna liczba

<sup>45</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. nr 109, poz. 719).

<sup>46</sup> Zob. B. Kurzepa, *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Kraków-Tarnobrzeg 2010, s. 12 i nast.



ich użytkowników, liczbę tę należy przyjmować na podstawie wskaźników powierzchni użytkowej, dla odpowiednich pomieszczeń<sup>47</sup>.

Odmienną kwestią od zagrożeń wynikających ze zdarzeń pożarowych są wymagania w zakresie higieny i zdrowia, ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi oraz ochrony przed hałasem i drganiami w budynkach administracyjnych. Budynek powinien być zaprojektowany i wykonany z takich materiałów i wyrobów oraz w taki sposób, aby nie stanowił zagrożenia dla higieny i zdrowia użytkowników lub sąsiadów, w szczególności w wyniku: 1) wydzielania się gazów toksycznych, 2) obecności szkodliwych pyłów lub gazów w powietrzu, 3) niebezpiecznego promieniowania, 4) zanieczyszczenia lub zatrucia wody lub gleby, 5) nieprawidłowego usuwania dymu i spalin oraz nieczystości i odpadów w postaci stałej lub ciekłej, 6) występowania wilgoci w elementach budowlanych lub na ich powierzchniach, 7) niekontrolowanej infiltracji powietrza zewnętrznego, 8) przedostawania się gryzoni do wnętrza, oraz po 9) ograniczenia nasłonecznienia i oświetlenia naturalnego. Ponadto budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych. Natomiast budynek i urządzenia z nim związane powinny być zaprojektowane i wykonane w taki sposób, aby poziom hałasu, na który będą narażeni użytkownicy lub ludzie znajdujący się w ich sąsiedztwie, nie stanowił zagrożenia dla ich zdrowia, a także umożliwiał im pracę, odpoczynek i sen w zadowalających warunkach. Pomieszczenia w budynkach mieszkalnych, zamieszkania zbiorowego i użyteczności publicznej należy chronić przed hałasem: 1) zewnętrznym przenikającym do pomieszczenia spoza budynku, 2) pochodzącym od instalacji i urządzeń stanowiących techniczne wyposażenie budynku, 3) powietrznym i uderzeniowym, wytwarzanym przez użytkowników innych mieszkań, lokali użytkowych lub pomieszczeń o różnych wymaganiach użytkowych. Budynki użyteczności publicznej należy sytuować w miejscach najmniej narażonych na występowanie hałasu i drgań, a jeżeli one występują i poziomy ich przekraczają wartości dopuszczalne, określone w przepisach o ochronie przed hałasem i drganiami, należy stosować skuteczne zabezpieczenia. Poziom hałasu oraz drgań przenikających do pomieszczeń w budynkach mieszkalnych, zamieszkania zbiorowego i użyteczności publicznej, z wyłączeniem budynków, dla których jest konieczne spełnienie szczególnych wymagań ochrony przed hałasem, nie może przekraczać wartości dopuszczalnych, określonych w Polskich Normach dotyczących ochrony przed

<sup>47</sup> Na przykład: sal konferencyjnych, lokali gastronomiczno-rozrywkowych, poczekalni, holi, świetlic itp. – 1 m<sup>2</sup>/osobę, pomieszczeń handlowo-usługowych – 4 m<sup>2</sup>/osobę, pomieszczeń administracyjno-biurowych – 5 m<sup>2</sup>/osobę, archiwów, bibliotek itp. – 7 m<sup>2</sup>/osobę i magazynów – 30 m<sup>2</sup>/osobę.

hałasem pomieszczeń w budynkach oraz oceny wpływu drgań na ludzi w budynkach. Wzmiankowane rozporządzenie jest w omawianym zakresie aktem wykonawczym o najistotniejszym znaczeniu dla warunków technicznych budynków. Nie należy również zapominać o przepisach obowiązujących w tym względzie, które dotyczą poszczególnych innych zagadnień oddziaływania budynków administracyjnych. W tym zakresie można wymienić kilka aktów rangi ustawowej oraz podustawowych. Przepisy dotyczą budynków i budowli określonego rodzaju i przeznaczenia. W kontekście wymogów dotyczących odległości zabudowy od pasów drogowych, obszarów kolejowych i lotnisk obowiązuje stosowne rozporządzenie<sup>48</sup>. W kontekście zaś oddziaływania energetycznego między innymi budynków administracyjnych należy odnieść się do przepisów ustawy Prawo energetyczne<sup>49</sup>. W kontekście zasad kształtowania polityki przestrzennej i zasad oraz sposobów przeznaczania terenów pod określone cele będą to zupełnie inne przepisy<sup>50</sup>. Jak widać jest to dość szczegółowa administracyjnoprawna reglamentacja nasycona przepisami natury technicznej. Należy z całą mocą zaznaczyć, że wskazane regulacje prawne dotyczą wspomnianego wyżej obszaru oddziaływania obiektu. Pojęcie to bowiem nie zostało zdefiniowane w ustawie Prawo budowlane i stąd znalazło swoje rozwinięcie poprzez wskazane regulacje szczególne o oddziaływaniu budynków, budowli i terenów<sup>51</sup>. Powyższy pogląd zdaje się dzielić również judykatura, wyrokując, że ustawowa definicja obszaru oddziaływania terenu nie daje podstaw do zawężającego rozumienia tego określenia. Do przepisów w tym zakresie należą nie tylko rozporządzenia techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ale także przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego oraz przepisy z zakresu ochrony środowiska<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. nr 43, poz. 430), rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz.U. nr 151, poz. 987 ze zm.) i rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 października 1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz.U. nr 130, poz. 859 ze zm.).

<sup>49</sup> Zob. ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 89, poz. 625 ze zm.).

<sup>50</sup> Zob. ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.).

<sup>51</sup> W tym względzie można podzielić stanowisko doktryny prezentowane przez W. Białończyka i Z. Cieślaka w *Komentarz do ustawy Prawo budowlane*, LEX/el 2005.

<sup>52</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 451/08, LEX nr 528066.



### 2.3. Maszyny, urządzenia, środki transportu i pozostały majątek trwały

Poza gruntami i budynkami administracji można również w wyróżnić w obrębie majątku trwałego maszyny, urządzenia, środki transportu oraz pozostały majątek tego typu. Zazwyczaj do wykonywania swoich zadań administracja przeznacza dodatkowo określone pojazdy mechaniczne, maszyny kopiujące, komputery, urządzenia skanujące i powielające oraz drukujące, grzejniki, urządzenia klimatyzacyjne, frankownice i inne. Rzeczy ruchome tego rodzaju zwykle bywają nabywane poprzez zastosowanie rozwiązań prywatnoprawnych, a więc umów zobowiązujących, w szczególności i powszechnie na podstawie instytucji sprzedaży lub użyczenia. Rzeczy ruchome nowe bywają najczęściej nabywane, zaś na skutek przepływów rzeczowych w administracji, niektóre rzeczy ruchome bywają nieodpłatnie użyczane pomiędzy organami administracji publicznej.

Sprzedaż jest umową, w której jedna strona zobowiązuje się przenieść własność rzeczy i wydać ją drugiej stronie, a nabywca zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić cenę<sup>53</sup>. Administracja, podobnie jak inne podmioty może być stroną stosunków zobowiązaniowych i nabywać rzeczy, energię i prawa majątkowe<sup>54</sup>. Cenę w umowie stanowi zawsze suma pieniężna. Cechą charakterystyczną sprzedaży jest oznaczenie stron, przedmiotu sprzedaży i własnie ceny. Sprzedaż jest zatem umową kausalną<sup>55</sup>, wzajemną, odpłatną<sup>56</sup>, konsensualną<sup>57</sup>, zobowiązującą oraz rozporządzającą. Do zawarcia takiej umowy może dojść w drodze rokowań, w sposób ofertowy lub inny dopuszczalny prawem. W tym względzie jednostki administracji powinny stosować odpowiednią ustawę i jej przepisy wykonawcze<sup>58</sup>. W zależności od przedmiotu sprzedaży administracja może ją zawrzeć albo w formie zwykłej pisemnej, albo w formie szczególnej, na przykład w drodze aktu notarialnego. Obowiązek sprzedaży polega na przeniesieniu własności<sup>59</sup> lub innego prawa na kupującego oraz na wydaniu jej kupującemu. Zasadniczo wydanie rzeczy następuje wraz z odpowiednimi dokumentami związanymi z rzeczą. Sprzedawca ma obowiązek właściwego opakowania i zabezpieczenia rzeczy.

<sup>53</sup> Zob. wyrok SN z dnia 5 lutego 2002 r., sygn. akt II CKN 726/00, Lex nr 53153.

<sup>54</sup> Zob. wyrok SN z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. akt III RN 205/00, „Prokuratura i Prawo” z 2003 r., nr 1, s. 63.

<sup>55</sup> Oznacza to, że ważność tej czynności prawnej zależy od istnienia przyczyny prawnej jej dokonania – S. Rudnicki, glosa do postanowienia SN z dnia 26 marca 1998 r., sygn. akt I CKN 586/97, OSP 1998, z. 12, poz. 220.

<sup>56</sup> Zob. wyrok SA w Katowicach z dnia 17 stycznia 1992 r., sygn. akt I Acr 3/92, OSA z 1992 r., z. 7, poz. 61.

<sup>57</sup> Zob. J.P. Nawrocki, glosa do wyroku SN z dnia 28 lipca 1999 r., sygn. akt II CKN 552/98, „Monitor Prawniczy” z 2000 r., nr 8, poz. 506.

<sup>58</sup> Zob. ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm.).

<sup>59</sup> Zob. wyrok SA w Poznaniu z dnia 25 grudnia 2005 r., sygn. akt I Aca 735/05, Lex nr 186149.





Warto zaznaczyć, że z chwilą wydania rzeczy, o ile umowa nie stanowi inaczej, na kupującego przechodzą korzyści i ciężary związane z rzeczą oraz niebezpieczeństwo przypadkowej jej utraty lub uszkodzenia. W administracji jest to związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną w sensie personalnym i dotyczy zasadniczo kierownika jednostki. Ponadto sprzedawca powinien udzielić kupującemu niezbędnych wyjaśnień o stosunkach prawnych lub faktycznych dotyczących zbywanej rzeczy. Natomiast podstawowym obowiązkiem administracji jest zapłata ceny, która jest ustalona w umowie.

Odmiernym sposobem nabycia rzeczy, rozpowszechnionym w administracji jest użyczenie. Jest to umowa, w której użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy przez czas oznaczony lub nieoznaczony. Główny obowiązek użyczającego polega na znoszeniu tego, że jego kontrahent będzie używał rzecz przez cały czas trwania stosunku prawnego. Natomiast biorący rzecz ma obowiązek pieczy nad rzeczą i korzystanie z niej w takim zakresie, jaki został określony w umowie. Nie wolno bez zgody użyczającego oddać rzeczy osobie trzeciej. Po zakończeniu okresu używania należy zwrócić rzecz użyczającemu w stanie nie pogorszonym. Zasadniczo więc użyczającemu wystarczy taki tytuł do rzeczy, aby móc ją oddać biorącemu w używanie<sup>60</sup>. Przedmiotem użyczenia mogą być zarówno rzeczy oznaczone co do tożsamości, jak i co do gatunku<sup>61</sup>. Umowa użyczenia nie posiada żadnej formy szczególnej dla jej zawarcia. Może być zawarta nawet w sposób dorozumiany<sup>62</sup>. W działalności organów administracji dokumentem stwierdzającym zawarcie umowy użyczenia rzeczy ruchomych, potrzebnych do wykonywania zadań administracji jest zazwyczaj protokół przejęcia rzeczy ruchomej do używania i wykorzystania podpisywany przez kierowników działu logistyki, głównych księgowych i kierowników jednostek administracji.

### 3. Majątek nietrwały infrastrukturalny

W odróżnieniu do majątku trwałego w infrastrukturze administracji wyróżnia się także jej majątek nietrwały. W obrębie tego majątku należy wyróżnić wartości niematerialne i prawne, wyposażenie oraz materiały. Dla administracji największe znaczenia posiadają wartości niematerialne i prawne, które stanowią istotny element wykonywania zadań administracji.

Wartości niematerialne i prawne podlegają umorzeniu (amortyzacji – przyp. aut.), które powinno odzwierciedlać utratę ich wartości w wyniku zużycia spo-

---

<sup>60</sup> Zob. wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2005 r., sygn. akt II CK 569/04, Lex nr 175987.

<sup>61</sup> Zob. wyrok SN z dnia 4 grudnia 1998 r., sygn. akt III CKN 49/98, Biuletyn Sądu Najwyższego z 1999 r., nr 3, s. 7.

<sup>62</sup> Zob. Z. Gawlik, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, LEX 2010.



wodowanego upływem czasu. Przez wartości niematerialne i prawne należy rozumieć nabyte prawa majątkowe, nadające się do gospodarczego wykorzystania w dniu przyjęcia ich do używania, jeśli przewidywany okres ich użytkowania przekracza rok i zostaną nabyte w celu oddania do użytkowania na podstawie umowy dzierżawy, najmu, umowy licencyjnej (sublicencyjnej – przyp. aut.) lub innej umowy o podobnym charakterze. Jeśli chodzi o prawa majątkowe wchodzące w skład wartości niematerialnych i prawnych, to zaliczamy do nich przede wszystkim: 1) prawo użytkowania wieczystego gruntu, 2) spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, 3) własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, 4) prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, 5) autorskie prawa majątkowe i pokrewne prawa majątkowe, 6) prawa do projektów wynalazków i patentów, znaków towarowych, wzorów użytkowych i zdobniczych oraz licencje, 7) wartość stanowiącą równowartość uzyskanych informacji związanych z wiedzą w dziedzinie przemysłowej, handlowej, naukowej lub organizacyjnej (*know-how* – przyp. aut.). Zatem dla administracji majątek administracyjny niematerialny jest aktywem długookresowym, który nie posiada formy fizycznej rzeczy. Mimo tego posiada jednak wartość opartą na prawnych lub innych korzyściach dostarczanych ich właścicielowi. Najbardziej powszechnymi i użytkowymi wartościami niematerialnymi i prawnymi majątku administracji są prawa autorskie, związane najczęściej z dostępem do oprogramowania komputerowego, do używania którego potrzebna jest umowa z zakresu prawa do licencji.

Majątek nietrwały infrastrukturalny dotyczy w szczególności nabytych przez jednostkę administracji zaliczanych do aktywów trwałych, praw majątkowych nadających się do gospodarczego wykorzystania, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, przeznaczonych do używania na potrzeby jednostki autorskich praw majątkowych, praw pokrewnych, licencji, koncesji, praw do wynalazków, patentów, znaków towarowych, wzorów użytkowych oraz zdobniczych i tak zwanych *know-how*.

### **3.1. Majątek administracyjny niematerialny i prawny. Wyposażenie i materiały**

Problematykę praw autorskich i praw pokrewnych reguluje odpowiednia ustawa<sup>63</sup>. W zdecydowanej większości przypadków administracja wykorzystuje do wykonywania swoich zadań programy komputerowe niewytworzone przez siebie. Prawo autorskie przysługuje bowiem twórcy. Tego rodzaju sytuacja powoduje korzystanie z obcego prawa. Przedmiotem prawa autorskiego jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, w jakiegokolwiek

<sup>63</sup> Zob. ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 90, poz. 631 ze zm.).

postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia. Autorskie prawa osobiste chronią nieograniczoną w czasie i niepodlegającą zrzeczeniu się lub zbyciu więź twórcy z utworem. Twórca decyduje o udostępnieniu utworu. W szczególności przedmiotem prawa autorskiego są programy komputerowe. Warto przy tym zauważyć, że przedmiotem prawa autorskiego nie są urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole. Zatem, aby móc zgodnie z przepisami użytkować przedmiot prawa nienależący do własnego autorstwa, potrzeba nawiązania stosunku zobowiązaniowego o odpowiedniej treści. Umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych obejmuje pola eksploatacji i nosi nazwę licencji. W omawianym zakresie trzeba zwrócić uwagę na pewien ważny element. Mianowicie przedmiotowa umowa nie jest zawierana przez administrację z racji zamiaru wykonywania działań władczych administracji, a jest umową zawieraną w celu wykonywania zadań administracji w ogólności. Nie poprzedza zatem określonych funkcji władczych (*imperium – przyp. aut.*). Nie jest również umową zawieraną z pozycji uprzywilejowania administracji, a więc w warunkach przymusu lub monopolu<sup>64</sup>. Umowa cywilnoprawna jest jedną z form działania administracji publicznej. Służy zatem wykonywaniu zadań administracji publicznej. Jest formą działania przynajmniej dwóch samodzielnych stron; akt, który dochodzi do skutku w wyniku zgodnego oświadczenia woli stron. Jako prawna forma działania administracji ma zastosowanie zwłaszcza w sferze majątkowej, gdy administracja nabywa lub zbywa określone składniki majątkowe. Kontrahentem takiej umowy może być osoba fizyczna lub prawna bądź nawet inny podmiot administracji. Swoistość umowy, jako formy działania administracji wynika stąd, że organ administracji używa umowy jako prawnej formy działania w celu wykonywania swoich zadań i dlatego zawieranie umów przez organy administracyjne regulowane jest nie tylko przez przepisy prawa cywilnego, ale również przez prawo administracyjne. Podmioty administracji publicznej w celu racjonalnego wykorzystywania środków publicznych oraz przeciwdziałania korupcji zobowiązane są stosować na przykład procedurę zamówień publicznych.

Najczęstszym przykładem umowy cywilnoprawnej w administracji jest umowa sprzedaży. Często w praktyce administracji stosowanie umów cywilnych jest regulowane nie tylko przez prawo cywilne, ale także przez prawo administracyjne, a charakter zadań publicznych, występująca niekiedy dwufazowość postępowania (najpierw przed organem administracji publicznej, a następnie przed sądem powszechnym), przenikanie się norm prawa administracyjnego i cywilnego sprawiają, że określenie charakteru konkretnej sprawy i trybu jej załatwienia

<sup>64</sup> Takie przypadki występują na przykład w zakresie umów o świadczenia publiczne, gdzie niejednokrotnie jednostki organizacyjne administracji użyteczności publicznej zajmują pozycję uprzywilejowaną poprzez określone instrumenty kontrolne, stosowanie kar umownych, czy też egzekucji administracyjnej.



(w formie aktu administracyjnego czy umowy cywilnej) oraz formy ochrony stron (przed sądem administracyjnym czy powszechnym) w praktyce orzeczniczej, w doktrynie rodzi wiele wątpliwości, rozstrzyganych często na tle konkretnych spraw<sup>65</sup>. Zatem zawieranie umów cywilnoprawnych jest związane z działaniem w formie aktu administracyjnego. Jednakże w przedmiotowym zakresie zawarcie umowy licencyjnej nie wymaga działania w formie aktu administracyjnego. Dopuszczalność zawarcia takiej umowy nie jest uwarunkowana istnieniem takiego aktu. Jej zawarcie jest możliwe wskutek istnienia ogólnej normy kompetencyjnej, ustrojowej<sup>66</sup>. Jeżeli w umowie nie określono sposobu korzystania z utworu, powinien on być zgodny z charakterem oraz przeznaczeniem utworu oraz przyjętymi zwyczajami. Ważnym jest, że umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Jeżeli zamówiony utwór ma usterki, zamawiający może wyznaczyć twórcy odpowiedni termin do usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie może od umowy odstąpić lub żądać odpowiedniego obniżenia umówionego wynagrodzenia, chyba że usterki są wynikiem okoliczności, za które twórca nie ponosi odpowiedzialności. Jeżeli utwór ma wady prawne, zamawiający może od umowy odstąpić i żądać naprawienia poniesionej szkody. Umowa zobowiązująca do przeniesienia autorskich praw majątkowych przenosi na nabywcę, z chwilą przyjęcia utworu, prawo do wyłącznego korzystania z utworu na określonym w umowie polu eksploatacji, chyba że postanowiono w niej inaczej. W przypadku braku wyraźnego postanowienia o przeniesieniu prawa, uważa się, że twórca udzielił licencji. Umowa licencyjna uprawnia do korzystania z utworu w okresie pięciu lat na terytorium państwa, w którym licencjodawca ma swoją siedzibę, chyba że w umowie postanowiono inaczej. Po upływie terminu prawo uzyskane na podstawie umowy licencyjnej wygasa. Jeżeli umowa nie zastrzega wyłączności korzystania z utworu w określony sposób (licencja wyłączna – przyp. aut.), udzielenie licencji nie ogranicza udzielenia przez twórcę upoważnienia innym osobom do korzystania z utworu na tym samym polu eksploatacji (licencja niewyłączna – przyp. aut.).

Umowa licencyjna wyłączna wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Jeżeli umowa nie stanowi inaczej, a licencji udzielono na czas nieoznaczony, twórca może ją wypowiedzieć z zachowaniem terminów umownych, a w ich braku na rok naprzód, na koniec roku kalendarzowego. Licencję udzieloną na okres dłuższy niż pięć lat uważa się, po upływie tego terminu, za udzieloną na czas nieoznaczony.

<sup>65</sup> Zob. M. Stahl, *Ugody, porozumienia administracyjne, umowy publicznoprawne, publiczne, administracyjne, umowy cywilne*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 459.

<sup>66</sup> Zob. L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 349 i nast.



Niektórzy zwracają uwagę, że prawo cywilne jest dość często wykorzystywane w administracji, a nawet czasem zastępuje prawo administracyjne. Działania cywilnoprawne pozwalają stronom na bezpośrednią kontrolę wykonania zaciągniętych zobowiązań. Decentralizacja, większa swoboda działania organów administracji sprzyja korzystaniu z prawa cywilnego. Na przykład wzrost świadomości administracji zwiększa znaczenie działań w formach cywilnoprawnych, ale jeśli istnieje nakaz zawarcia umowy i swoboda kontraktowa stron jest mała, a w dodatku są sprecyzowane elementy umowy, to jest to jakby zastępowanie działań administracyjnych działaniami cywilnoprawnymi. Ingerencja prawa administracyjnego zmniejsza wpływ stron na treść umowy, a tym samym osłabia zasady działalności rynkowej<sup>67</sup>. Świadczy to również o zjawisku przenikania się norm prawa administracyjnego oraz norm prawa cywilnego w działalności administracji<sup>68</sup>. Zatem zawarcie umowy licencyjnej o przeniesienie prawa do utworu, na przykład oprogramowania komputerowego następuje w oparciu o przepisy natury prywatnoprawnej, mając na uwadze specyfikę przepisów o prawie autorskim. Stosowanie prawa autorskiego jako podstawy materialnoprawnej nie wyklucza, a nawet obliuguje organ administracji do stosowania przepisów kodeksu cywilnego, niezależnie od specyfiki każdej takiej umowy<sup>69</sup>. W działalności administracji najczęściej występuje przeniesienie prawa do korzystania z utworu (na przykład programu komputerowego – przyp. aut.) na podstawie umowy licencyjnej lub umowy przenoszącej własność egzemplarza utworu bez przejścia autorskich praw majątkowych do tego programu. Publiczne rozpowszechnianie programu komputerowego najczęściej występuje w formie umowy licencyjnej<sup>70</sup>. Umowa licencyjna jest ze swej istoty stosunkiem zobowiązaniowym, który z jednej strony określa uprawnienia udzielane na rzecz licencjobiorcy, z drugiej zaś strony statuuje obowiązek zapłaty (prawo do wynagrodzenia) na rzecz uprawnio-

<sup>67</sup> Zob. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1993, s. 142-143.

<sup>68</sup> Zob. B. Jaworska-Dębska, *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] *Umowy w administracji*, J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), Warszawa 2008, s. 152.

<sup>69</sup> Identyczne stanowisko w tym względzie prezentuje Sąd Najwyższy, który w wyroku z dnia 26 stycznia 2011 r., sygn. akt IV CSK 274/10 stwierdza, że unormowanie w prawie autorskim umów mających za przedmiot prawa autorskie nie eliminuje stosowania przepisów kodeksu cywilnego, w tym jego części szczególnej. Nie jest więc wykluczone zawieranie umów innych, aniżeli przewidziane w prawie autorskim umowy o przeniesienie autorskich praw majątkowych albo umowy o korzystanie z utworu (licencyjnej), przy uwzględnieniu specyfiki praw autorskich – Lex Nr 738126.

<sup>70</sup> Zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2003 r., sygn. akt FSA 2/03, „Monitor Podatkowy” z 2004 r., nr 1, s. 39.



nego podmiotu, czyli licencjodawcy<sup>71</sup>. Ponadto dopuszczalne jest również zawarcie umowy licencyjnej do utworu mogącego powstać w przyszłości<sup>72</sup>.

Wyposażenie i materiały obejmują majątek ruchomy nietrwały administracji, czyli rzeczy publiczne o charakterze rzeczowym nietrwałym wykorzystywane do wykonywania w sposób bezpośredni bieżących zadań administracji. Są to na przykład meble, wentylatory, urządzenia biurowe i techniczne, sprzęt do zachowania higieny, sanitariaty, oświetlenie, drzwi i okna i inne tego rodzaju. Podobnie jak majątek trwały, z wyjątkiem zasadniczo gruntów i budynków, majątek nietrwały jest nabywany w drodze sprzedaży lub użyczenia.

---

<sup>71</sup> Zob. uchwała SN z dnia 21 października 2003 r., sygn. akt I KZP 18/03, OSNKW z 2003 r., nr 11-12, poz. 93. W praktyce organów administracji można wskazać na przykład umowy licencyjne zawartej pomiędzy Ministrem Finansów RP a Panem Piotrem Zielonką na prawo do korzystania z programu komputerowego zwanego Ega Poltax, służącego do ewidencjonowania czynności egzekucyjnych naczelników urzędów skarbowych.

<sup>72</sup> Zob. wyrok SA w Poznaniu z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt I ACa 72/01, OSA z 2002 r., nr 2, poz. 6.







# Rozdział IV

## Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu fiskalnym

### 1. Uwagi wprowadzające

Rozważania poczynione w odniesieniu do koncepcji rzeczy publicznej w znaczeniu infrastrukturalnym dotyczyły składników majątku administracji, który służy wykonywaniu jej przewidzianych prawem zadań oraz realizacji norm kompetencyjnych, jak również pozycji ustrojowej administracji w systemie władzy publicznej. Rozważania poczynione w tej części pracy koncentrują się na odrębnym od infrastrukturalnego majątku administracji, jakim jest jej majątek skarbowy, inaczej nazywany fiskalnym. W przeciwieństwie do majątku rzeczowego, służy on realizacji celów administracji w sposób pośredni. Uważam, że środkami takimi są przede wszystkim pieniądze, papiery wartościowe oraz przedsiębiorstwa państwowe, a także tzw. spółki Skarbu Państwa, w których tenże Skarb Państwa posiada udział większościowy, jak również majątek komunalny. Stanowią one determinanty rzeczy publicznej w znaczeniu finansowym. Niewątpliwie, podobnie jak w przypadku rzeczy publicznych w znaczeniu infrastrukturalnym, rzeczy publiczne w znaczeniu finansowym stanowią określoną hierarchię, biorąc pod uwagę spełnianą rolę w realizacji celów i zadań administracji. Z całą pewnością największą rolę spełniają wartości pieniężne. Jednakże uprawnioną wydaje się teza, że powyższe determinanty służą realizacji celów administracji w odmienny sposób, charakterystyczny dla poszczególnego determinanta, biorąc pod uwagę szczególne cechy poszczególnych determinantów.

Pieniądze i papiery wartościowe stanowią swoistą grupę determinantów przedmiotowej koncepcji. Przede wszystkim stanowią środki budżetowe, publiczne w zasobie budżetu państwa, który jest odpowiednio sklasyfikowany jako budżet państwa oraz jako budżety jednostek samorządu terytorialnego. Środki finansowe są gromadzone oraz wydatkowane na cele publiczne. Środki budżetowe stanowią środki pieniężne, czyli pieniądze, zarówno w formie gotówkowej, jak i bezgotówkowej. Ponadto środki pieniężne są zwane inaczej zasobami pieniężnymi, czyli środkami zgromadzonymi przez dany podmiot ze źródeł jego przychodów i pozostające w jego dyspozycji, czyli jeszcze niewydatkowane. W literaturze oraz w materiale normatywnym występują także pojęcia przychodu i dochodu. Są to instytucje związane z wartościami pieniężnymi, którymi dysponuje administracja. Przychód nie jest kategorią tożsamą z dochodem budżetowym.

towym. Przychodami nazywane są bowiem środki pieniężne uzyskiwane przez daną administrację, tworzące jego zasoby pieniężne. Przychody pieniężne nazywane są też niekiedy wpływami pieniężnymi. Natomiast pojęcie dochodu można rozpatrywać w znaczeniu węższym i w znaczeniu szerszym. W tym znaczeniu dochodem są środki publiczne osiągnane z różnych źródeł przez podmioty prawa publicznego. Można mówić o dochodach budżetu państwa i dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W ujęciu szerszym dochodu odpowiada on zasadniczo pojęciu przychodu, gdyż nie bierze się tutaj pod uwagę kosztów ponoszonych dla uzyskania środków pieniężnych. Natomiast dochód w znaczeniu węższym to różnica pomiędzy przychodami a kosztami ich uzyskania.

Przedstawione powyżej determinanty rzeczy publicznej w znaczeniu finansowym funkcjonują poprzez występowanie określonej sfery działań administracji. Administracja w omawianej koncepcji może funkcjonować poprzez prowadzenie działalności finansowej albo gospodarki finansowej. Pojęcia te można uznać za jednorodne, bowiem działalność finansowa stanowi ogół czynności określonego uczestnika stosunków finansowych, których treścią jest gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych. W szerszym zaś ujęciu działalność finansowa obejmuje również planowanie i organizację posiadanych zasobów pieniężnych. Działania planistyczno-organizatorskie administracji w tym zakresie obejmują na przykład zasady przechowywania i ewidencji pieniądza gotówkowego i bezgotówkowego, czy też wykorzystanie rachunków bankowych dla pobierania i wydatkowania środków publicznych. Natomiast gospodarka finansowa zawiera wszystkie kwestie związane z działalnością finansową, a ponadto także stanowi o zasadach gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi, na przykład w zakresie prawidłowego funkcjonowania kont księgowych w administracji. Administracja bowiem prowadzi gospodarkę środkami pieniężnymi w oparciu o ustalony plan kont, na których posiada środki pieniężne gromadzone i przeznaczane na różne cele związane z jej działalnością<sup>1</sup>.

Zarówno działalność finansowa, jak i gospodarka finansowa są czynnościami organów administracji, które praktycznie zmierzają do gospodarowania publicznymi środkami pieniężnymi, a zatem ich gromadzenia, wydatkowania oraz przechowywania na odpowiednich urządzeniach księgowych zwanych kontami. Czynności takie są dokonywane w określonym celu organizacyjnym środków publicznych, który służy ich usystematyzowaniu wedle generalnego podziału na dochody i wydatki, przychody i rozchody. Temu celowi służy instytucja budżetu. W literaturze traktuje się o dwojakim znaczeniu tego terminu. Po pierwsze budżet jest instytucją finansowoprawną służącą planowej organizacji zasobów pieniężnych podmiotu publicznoprawnego jakim jest państwo lub jednostka samorzą-

<sup>1</sup> Kwestie gospodarki kontami reguluje ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 152, poz. 1223 ze zm.).



du terytorialnego, a ściślej rzecz ujmując – określona administracja. Po drugie, budżetem nazywany jest plan finansowy związku publicznoprawnego ujmujący jego dochody i wydatki w określonym odcinku czasowym. Budżet łączy dochody z różnych źródeł i pozwala na wydatkowanie zgromadzonych środków pieniężnych na różne cele. Istotną cechą budżetu jest brak powiązania źródła dochodu z planowanymi wydatkami na określony cel<sup>2</sup>.

W sensie normatywnym budżet jest również pojęciem konstytucyjnym. Literatura zwraca uwagę na podstawową zasadę sformułowaną w Konstytucji, zgodnie z którą w kwestii finansów publicznych, w zakresie ich gromadzenia, jak też wydatkowania, organy administracji nie mogą postępować w sposób arbitralny, tak że cała ta sfera podlega regulacjom ustawowym. Zasada ta dotyczy także emisji papierów wartościowych, udziałów i akcji. Tu także postępowanie określają regulacje prawne rangi ustawowej<sup>3</sup>.

Przedstawione powyżej podstawowe instytucje składają się na funkcje determinantów rzeczy publicznej w znaczeniu finansowym w jej części dotyczącej środków pieniężnych oraz papierów wartościowych. Natomiast pozostałe determinanty, takie jak ziemia, przedsiębiorstwa państwowe i spółki Skarbu Państwa stanowią odrębną kategorię. Pierwszą grupę tychże determinantów nazywam finansowymi w znaczeniu bezpośrednim, zaś tę drugą grupę nazywam finansowymi w znaczeniu pośrednim.

## **2. Pieniądze i papiery wartościowe jako majątek finansowy**

Podstawą prawną działalności i gospodarki finansowej każdej jednostki organizacyjnej administracji jest stosowna ustawa w tym zakresie<sup>4</sup>. Przedmiotowy akt prawny posiada ambicje wyczerpującego dla regulacji problematyki dotyczącej finansów publicznych, a więc majątku finansowego administracji. Trzeba bowiem ustalić, że każdy majątek wyrażony w pieniądzu, papierze wartościowym lub innym dokumencie finansowym (akcji, obligacji itp. – przyp. aut.) stanowi bezsprzecznie majątek finansowy administracji, który administracja „obsługuje” zgodnie z zasadami ustalonymi przede wszystkim przez ustawę o finansach publicznych. Ustawa o finansach publicznych formułuje normy prawne o różnorodnym charakterze. Stanowi bowiem przepisy o charakterze materialnym, usta-

<sup>2</sup> Zob. B. Brzeziński, *Zarys prawa finansów publicznych*, Toruń 1998, s. 17-18.

<sup>3</sup> Zob. artykuł 216 i następne ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.), skomentowane przez W. Skrzydłę [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 231. Podobnie twierdzi L. Garlicki, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 314.

<sup>4</sup> Zob. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.). Podaje się, że współcześnie prawo dotyczące finansów publicznych dotyczy ponad 168 aktów prawnych: L. Lipiec-Warzecha, *Komentarz do ustawy o finansach publicznych*, SIP LEX 2011.

nawiające prawa i obowiązki w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Ponadto zawiera przepisy o charakterze procesowym regulujące zasady postępowania podmiotów czynnych i biernych prawa finansowego, jak również normy ustrojowe dotyczące organizacji podmiotów administrujących finansami publicznymi. Bardzo ważnym zagadnieniem są sformułowania dotyczące definicji podstawowych pojęć, które wyżej pokrótce scharakteryzowałem, a więc finansów publicznych, środków publicznych, dochodów publicznych, przychodów publicznych, wydatków publicznych, rozchodów publicznych, deficytu i nadwyżki sektora finansów publicznych. Nie mniej ważnymi są zagadnienia związane z formami organizacyjno-prawnymi, w jakich są gromadzone dochody i dokonywane wydatki, a także zasady publicznej gospodarki finansowej oraz procedury budżetowe. W sensie podmiotowym zasady dotyczą jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych funduszy celowych. W zakresie przedmiotowym zasady dotyczą kilku czynności prowadzonych przez wskazane wyżej podmioty administrujące. Wśród tychże czynności można wymienić czynności prowadzone w zakresie organizacji, funkcjonowania, zarządzania, gospodarowania, planowania, gromadzenia, wydatkowania, rozdysponowania i sprawozdawczości w zakresie środków publicznych. Przytoczone zasady wiążą się z podstawowymi zadaniami administracji w sferze finansów publicznych. Zadania administracji, a więc władzy wykonawczej w dziedzinie finansów publicznych są dość rozległe i obejmują jako podstawowe: gromadzenie dochodów i przychodów publicznych, wydatkowanie środków publicznych, finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne, zarządzanie środkami publicznymi, zarządzanie długiem publicznym oraz rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej. Zadań tych nie wykonują wszystkie organy administracji, a są one przyporządkowane w zależności od ich usytuowania kompetencyjnego przewidzianego w prawie ustrojowym oraz aktach prawa materialnego. Większość z tychże zadań wykracza poza zakres niniejszej pracy, zatem w moim przekonaniu należy podkreślić te, które są najważniejsze w funkcjonowaniu większości organów administracji. W sensie organizacyjnym bowiem organy administracji można podzielić na kilka grup. Będą to organy administracji gromadzące dochody i przychody publiczne oraz je wydatkujące, a także je przechowujące, organy jedynie wydatkujące środki publiczne lub przechowujące owe środki publiczne, a także organy zarządzające środkami publicznymi i zaciągające zobowiązania angażujące środki publiczne.

Gromadzenie dochodów i przychodów obejmuje zespół czynności polegających na ustalaniu, określaniu, poborze i egzekucji dochodów i przychodów. Należy pamiętać, że wszelkie nieprawidłowości wynikłe przy dokonywaniu tych czynności są obwarowane odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wskazane nieprawidłowości mogą dotyczyć szeregu czynności.



Będą one związane z niustaleniem lub nieokreśleniem należności wynikających z jakiegokolwiek tytułu prawnego, czyli cywilnoprawne lub publicznoprawne<sup>5</sup>, jak również mogą być związane z niepobraniem lub niedochodzeniem należności publicznoprawnej<sup>6</sup>. Nieprawidłowości mogą również polegać na niezgodnym z przepisami umorzeniu albo dopuszczeniu do przedawnienia należności publicznoprawnych<sup>7</sup>, a także na niedochodzeniu nadmiernie lub nienależnie pobranych

<sup>5</sup> W zakresie należności publicznoprawnych można wymienić nieokreślenie lub niustalenie podatku, cła, opłaty lub innych tytułów prawnych w zakresie danin publicznych. W szczególności przedstawiana sfera dotyczy pracy organów administracji skarbowej, celnej i samorządowej w zakresie opłat administracyjnych. Należy przy tym wyjaśnić, że istnieje różnica pomiędzy terminem „określa” i terminem „ustala” należność publicznoprawną. Jest to związane z powstawaniem takich należności. Należności publicznoprawne powstają bowiem albo wskutek zdarzenia przewidzianego ustawą, na przykład poprzez powstanie dochodu. Jeśli dochód nie zostanie wpłacony do organu administracji, to wówczas organ po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wyda decyzję określającą należność publicznoprawną, w której deklaruje o istnieniu należności, która stała się już zasadniczo zaległością publicznoprawną. Drugi sposób powstania należności publicznoprawnej dotyczy wydania przez organ administracji decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe, a zatem decyzji konstytutywnej, bez doręczenia której adresat nie jest obciążony należnością. Obydwa rodzaje decyzji powinny zostać doręczone w odpowiednim czasie, aby należność publicznoprawna nie uległa przedawnieniu. Wówczas bowiem, należność publicznoprawna nie może być dochodzona. Brak wydania stosownych decyzji w odpowiednim terminie powodującym przedawnieniem lub ich wydanie w kwocie mniejszej niż należna powinien skutkować powstaniem odpowiedzialności naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Podobne konsekwencje są przewidziane na skutek braku określenia lub ustalenia należności cywilnoprawnych, na przykład z umów lub kontraktów, które nie zostały zrealizowane lub zrealizowane nienależycie. W tym zakresie jako przykład można wskazać na przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.) dotyczące dochodzenia podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>6</sup> W tym zakresie można wskazać na sytuacje związane ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 229, poz. 1954 ze zm.). Jako podstawowy akt prawny w zakresie egzekucji administracyjnej ustawa przewiduje czynności egzekucyjne i środki egzekucyjne o charakterze pieniężnym i niepieniężnym zmierzające do zaspokojenia wierzyciela publicznoprawnego, jakim jest Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Brak zastosowania środków prawnych przewidzianych tą ustawą skutkuje naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

<sup>7</sup> Jak wyżej wskazałem, dopuszczenie do przedawnienia się należności publicznoprawnej jest nieprawidłowością skutkującą naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Przepisy o przedawnieniu zawierają akty prawne o charakterze materialnoprawnym lub mieszanym, takie jak przywołana w przypisie 5 ustawa Ordynacja podatkowa. Natomiast niezgodne z przepisami umorzenie należności publicznoprawnej także dotyczy stosowania przepisów ustawy Ordynacja podatkowa i jest związane ze stosowaniem tak zwanych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Ulgą w spłacie jest między innymi umorzenie należności. Niezgodność z przepisami jest spowodowana bezpodstawnym umorzeniem. Trzeba bowiem zwrócić uwagę na dwie przesłanki umorzenia należności publicznoprawnej. Pierwszą z tych przesłanek jest ważny interes podatnika, zaś drugą jest interes publiczny. Jako klauzule generalne są to pojęcia pojemne znaczeniowo i bywają rozmaicie interpretowane przez organy administracji oraz sądy administracyjne. Bezpodstawne umorzenie nastąpi wówczas, gdy pomimo obiektywnego niestwierdzenia którejś z tychże przesłanek, organ



środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi<sup>8</sup>.

W zakresie wydatkowania środków publicznych należy podnieść, że dotyczy to czynności polegających na ponoszeniu wydatków publicznych na cele publiczne oraz dokonywaniu rozchodów budżetowych<sup>9</sup>. W toku działalności administracji polegającej na dokonywaniu wydatków publicznych i rozchodów, zwanych zasadniczo budżetowymi, należy także pamiętać o naruszeniach dyscypliny finansów publicznych. Może to dotyczyć takich czynności, jak dokonanie wydatku bez upoważnienia lub z przekroczeniem zakresu upoważnienia<sup>10</sup>. Można również naruszyć dyscyplinę finansów publicznych poprzez uchybienie zasadom udzielania dotacji z budżetu<sup>11</sup>, naruszenie zasad i trybu udzielania zamówień publicznych<sup>12</sup> oraz przyznanie lub przekazanie środków pochodzących ze źródeł zagranicznych bez zachowania wymaganych procedur przez ustawę o finansach publicznych. Trzeba podkreślić, że przytoczone wyżej procesy wskazują na waż-

---

podatkowy dokona umorzenia należności publicznoprawnej – L. Bielecki, „*Interes publiczny*” jako samodzielna przesłanka w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w świetle przepisów ustawy Ordynacja podatkowa – zarys zagadnienia, [w:] *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce*, Lublin 2009, s. 235 i nast.

<sup>8</sup> Wskazane nieprawidłowości dotyczą jedynie tych organów administracji, które wykorzystują środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

<sup>9</sup> Można powiedzieć, że rozchodem jest każdy wydatek środków pieniężnych z kasy lub rachunku bankowego jednostki w związku z zapłatą za określone dobra lub usługi w związku z regulowaniem różnych zobowiązań jednostki. Istnieje tu zasada, że nie każdy wydatek jest kosztem, ale każdy koszt wiąże się z wydatkiem (niekoniecznie w tym samym czasie co powstanie kosztu). Dlatego wydatki dzielimy na dwie grupy: wydatki niestanowiące kosztów i wydatki stanowiące koszty. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z operacją pokrywania zobowiązań, których źródłem były relacje prawne (regulacja zobowiązań podatkowych, wypłata dywidend albo relacje czysto finansowe i kredytowe (wszelki zwrot pieniężnych pożyczek i kredytów). W drugim przypadku pokrywamy zobowiązania, które powstały na drodze nabywania środków do produkcji dóbr i usług, które w wyniku zużycia stanowią koszt. Takie wydatki z kolei dzielimy na trzy grupy wg kryterium czasowego: wydatek nastąpił wcześniej niż poniesienie kosztu (np. zakup materiałów, które zostaną zużyte w okresie późniejszym), wydatek nastąpił w tym samym okresie co koszt (np. wypłata wynagrodzeń) lub wydatek nastąpił w okresie późniejszym niż poniesienie kosztu (np. zapłata za już zużyte materiały). Można więc przyjąć, że rozchodem jest wydatek pieniężny poniesiony w określonym czasie i w tymże czasie rozliczany i księgowany.

<sup>10</sup> W tym miejscu trzeba podnieść, że ustawa o finansach publicznych przewiduje dysponentów kilku stopni dla środków publicznych. Są to dysponenti I, II i III stopnia środków publicznych i z tymi stopniami wiąże określone kompetencje w zakresie upoważnień do dokonywania operacji w zależności od wielkości kwot i rodzaju czynności finansowych.

<sup>11</sup> Dotacje mogą być udzielane podmiotom nieuprawnionym lub w zaniżonych albo zawyżonych wysokościach.

<sup>12</sup> W tym względzie każdy organ administracji dokonujący zakupów powyżej kwoty wskazanej w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 ze zm.), musi stosować określony w niej tryb zamówień biorąc pod uwagę rodzaj zamówienia oraz jego wartość.



ną cechą finansów publicznych, czyli ich dwustronny charakter obejmujący czynności organów administracji w zakresie, z jednej strony gromadzenia środków finansowych, a z drugiej strony wydatkowania tychże środków. Taka konstatacja koresponduje z art. 216 Konstytucji, stanowiącym o gromadzeniu i wydatkowaniu środków finansowych.

Innym istotnym elementem działalności organów administracji w zakresie ich funkcji finansowej jest finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne. Finansowanie potrzeb pożyczkowych można zdefiniować jako zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do sfinansowania deficytu<sup>13</sup>, budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz rozchodów budżetu państwa. Administracja dokonuje w tym względzie czynności polegających na zaciąganiu zobowiązań finansowych w majątku Skarbu Państwa poprzez emisję papierów wartościowych oraz zaciąganie pożyczek i kredytów na rynku krajowym i zagranicznym oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, jak również inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem i operacjami związanymi z finansowymi instrumentami pochodnymi<sup>14</sup>. Natomiast zaciąganie zobowiązań oznacza powstawanie zobowiązań tworzących państwowy dług publiczny<sup>15</sup> oraz innych zobowiązań Skarbu Państwa, do których spłacania zaangażowane są środki publiczne.

Administracja dokonuje w ramach czynności finansowych także zarządzania środkami publicznymi oraz zarządzania długiem publicznym. Każdy organ administracji w mniejszym lub większym stopniu angażuje środki publiczne i nimi zarządza. W zakresie zarządzania można odwołać się do teorii H. Fayola, który wyróżniał w działalności organizacyjnej, a zatem administracyjnej czynności polegające na planowaniu, organizowaniu, koordynowaniu, motywowaniu oraz kontrolowaniu. Administracja każdego szczebla dokonuje określonych działań zarządczych, czyli spełnia określone funkcje kierownicze<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Deficytem jest różnica pomiędzy dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi.

<sup>14</sup> Obejmują transakcje wszelkiego rodzaju instrumentami finansowymi, których cena jest uzależniona od ceny innych instrumentów finansowych, towarów lub wartości wskaźników ekonomicznych albo indeksów rynkowych. Do derywatów są zaliczane transakcje takimi instrumentami jak: opcje, futures, forward, swaps, pochodne instrumenty zabezpieczające przed ryzykiem kredytowym, derywaty wbudowane w inne instrumenty finansowe (tylko wtedy, gdy mogą być przedmiotem obrotu oddzielnie od instrumentów, w które są wbudowane).

<sup>15</sup> Czyli zobowiązania sektora finansów publicznych (organy władzy i administracji) z tytułu na przykład wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów, wymagalnych zobowiązań. Wymagalne zobowiązania mogą wynikać z przepisów prawa oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych albo z uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

<sup>16</sup> Zob. J. Stelmasiak, M. Zdyb, *Organizacja i zarządzanie w perspektywie strukturalnych przemian. Studium organizacyjno-prawne*, Lublin 1991, s. 122.

Przede wszystkim na pierwszym planie pozostaje określona organizacja zadań administracyjnych, także w sferze finansowej. W pierwszej kolejności administracja powinna dokonać wyboru celu, który zamierza osiągnąć. Następnie powinna zbadać środki i warunki, które są potrzebne do osiągnięcia tego celu, a później przygotować środki i warunki uznane za potrzebne. Rezultatem pozostaje wykonanie stosownie do założonego planu oraz kontrola otrzymanych wyników<sup>17</sup>. Natomiast w zakresie planowania administracja opracowuje środki i metody działania, niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu. Można powiedzieć, że cel jest podstawowym elementem, któremu są podporządkowane wszystkie operacje planistyczne. Plan jest wynikiem zabiegów planistycznych. Powinien być opracowany poprzez uprzednie zgromadzenie odpowiednich informacji oraz analizy tychże informacji. Zgodnie z poglądem klasyka nauki organizacji, tj. T. Kotarbińskiego, plan powinien posiadać odpowiednie cechy: przede wszystkim być celowy, wykonalny, jak najbardziej operatywny<sup>18</sup>, spójny i zgodny wewnątrznie, elastyczny, należycie szczegółowy, możliwie długodystansowy, terminowy, zupełny, racjonalny, sprawny i komunikatywny<sup>19</sup>.

W administracji działalność planistyczną w zakresie księgowania prowadzą odpowiednie komórki organizacyjne określonego organu administracji. W przypadku koordynowania mamy do czynienia z sytuacją, w której istnieje oddziaływanie konkretnej osoby, zasadniczo kierownika organu, na poszczególne elementy składowe organizacji, który tym samym stwarza warunki do współprzyczyniania się tych wszystkich elementów do powodzenia całości działań organizacji, biorąc pod uwagę jej cel. Poszczególne elementy organizacji powinny ze sobą współpracować i wzajemnie wspomagać<sup>20</sup>.

Działania w zakresie motywowania dotyczą czynności polegających na funkcji zachęcania do określonych zachowań. W administracji jest to bardzo ważna funkcja kierownicza, gdyż sprzyja osiągnięciu wyznaczonego celu na skutek różnych bodźców. Już wcześniej zwracano uwagę, że analiza zagadnienia motywacji prowadzi do rozróżnienia potrzeby dążenia do uniknięcia czegoś i dążenia do osiągnięcia czegoś<sup>21</sup>. W swojej funkcji zarządzania finansami administracja również doświadcza tego rodzaju bodźców. Z jednej strony unika narażenia się na zarzut naruszenia zasady dyscypliny finansowej, a z drugiej strony jej działanie jest ukierunkowane na osiągnięcie jak największych wpływów budżetowych,

<sup>17</sup> Zob. H. Le Chatelier, *Filozofia systemu Taylora*, [w:] *Twórcy naukowych podstaw organizacji*, red. J. Kurnała, Warszawa 1972, s. 91 i nast.

<sup>18</sup> Operatywność w tym znaczeniu dotyczy doboru odpowiednich narzędzi do realizacji planu i takich narzędzi, którymi łatwo jest kierować.

<sup>19</sup> Zob. T. Kotarbiński, *Ogólne pojęcie planu*, [w:] *Sprawność i błąd*, Warszawa 1960, s. 108 i nast.

<sup>20</sup> Zob. S. Ossowski, *Osobliwości nauk społecznych*, Warszawa 1962, s. 86 i nast.

<sup>21</sup> Zob. J. Rejkowski, *Emocje i motywacje*, [w:] *Psychologia* (red. T. Tomaszewski), Warszawa 1982, s. 584.



które dla określonych rodzajów administracji są celem najważniejszym<sup>22</sup>. Trzeba także zwrócić uwagę, że system motywowania może być złożony zarówno z bodźców pozytywnych, jak i negatywnych. Do bodźców negatywnych można zaliczyć na przykład kary, ostrzeżenia, postępowanie dyscyplinarne, zaś do bodźców pozytywnych można zaliczyć nagrody, premie lub podwyżki wynagrodzeń dla pracowników administracji. Bodźcem motywacyjnym o charakterze pozytywnym może być także możliwość uczestnictwa w procesie kierowania określoną jednostką administracji publicznej. Przejawem takiego bodźca jest z pewnością delegowanie uprawnień do podpisywania różnego rodzaju pism za kierującego jednostką. Wówczas podwładny będzie miał możliwość wykazania się nawet własną inicjatywą i samorealizacją. Kontrola jako funkcja kierownicza w administracji oznacza prawną i faktyczną możliwość władczego wkraczania w działalność jednostki kontrolowanej przez organ dla niej nadrzędny. Doktryna rozróżnia kontrolę w szerokim i w wąskim znaczeniu. W wąskim znaczeniu kontrola oznacza całokształt czynności kierowniczych zmierzających do ustalenia stanu faktycznego jakiegoś zjawiska i porównania go ze stanem wzorcowym. Kontrola w znaczeniu szerokim oznacza ponadto możliwość korygowania działalności kontrolowanego<sup>23</sup>. W aparacie administracyjnym funkcjonują organy, które posiadają tylko uprawnienia do porównywania i sprawdzania działalności kontrolowanego oraz organy, które mogą ingerować w działalność kontrolowanego. W przypadku zarządzania finansami możliwość ingerencyjna zawsze istnieje, poprzez na przykład korektę planu finansowego i zatwierdzanie takiego planu przez organ nadzoru. Ponadto organ nadzoru kontroluje w znaczeniu ingerencyjnym wykonywanie planu finansowego jednostki podległej w trakcie roku budżetowego. Może to czynić poprzez kontrole doraźne, selektywne oraz kompleksowe. Kontrola powinna być przede wszystkim fachowa, obiektywna i bezstronna, efektywna<sup>24</sup>, skorelowana<sup>25</sup> i szczegółowa<sup>26</sup>.

Wskazane wyżej podstawowe funkcje kierownicze w administracji dotyczące zarządzania środkami publicznymi, stanowią część systemu administrowania finansami publicznymi. Trzeba zwrócić uwagę, że zarządzanie finansami publicznymi nie jest taką samą operacją jak gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Działania, które można uznać za zarządzanie, mają inny charakter. Są działaniami przygotowawczymi, podsumowującymi, formalnymi albo tech-

<sup>22</sup> W tym zakresie mam na uwadze administrację skarbową i celną.

<sup>23</sup> Zob. H.C. Kootz, C. O' Donnell, *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, Warszawa 1969, s. 660.

<sup>24</sup> Czyli niepolegająca tylko na ocenie określonych działań jednostki kontrolowanej, ale także na wyciągnięciu odpowiednich wniosków na przyszłość.

<sup>25</sup> Mam na myśli skorelowanie na przykład z innymi ewentualnymi kontrolami.

<sup>26</sup> Szczegółowość powinna być rozumiana jako brak działań pobieżnych, ale także niedokonywanie działań nadmiernie rozbudowanych.

nicznymi. Komórki organizacyjne w organach administracji zajmujące się zarządzaniem finansami dokonują bowiem różnego rodzaju analiz ekonomicznych, opracowują różnorakie programy, plany i inne dokumenty sprzyjające zarządzaniu. Można także stwierdzić, że funkcja zarządcza finansami publicznymi prowadzona przez organy administracji opiera się także na innych działaniach, takich jak organizacja wykonań zadań finansowych w zakresie ewidencji, sprawozdawczości, rachunkowości, kontroli finansowej, audytu wewnętrznego, egzekucji finansowej i obsługi finansowej<sup>27</sup>.

Oprócz zarządzania środkami publicznymi funkcjonuje wspomniane wyżej zarządzanie długiem publicznym. W tym zakresie pierwszoplanową rolę odgrywa minister do spraw finansów publicznych. Można wskazać na szereg działań charakteryzujących owo zarządzanie, które powinno być dokonywane w sposób usystematyzowany i obejmować w skali makroekonomicznej planowanie, organizowanie, realizowanie i kontrolę czynników kształtujących wielkość i strukturę długu, a także poziom i strukturę kosztów obsługi zadłużenia oraz rozchodów związanych z długiem publicznym. Zarządzanie długiem publicznym wiąże się z ogólną polityką długu publicznego, która dotyczy określonych decyzji wpływających na wielkość i strukturę długu publicznego i koszty jego obsługi, a także ich usytuowanie w polityce budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto literatura wskazuje, że instrumenty zarządzania długiem publicznym dotyczą zasadniczo minimalizowania kosztów obsługi długu, ograniczaniu ryzyk kursowych i ryzyka refinansowania w walutach obcych, elastyczności struktury długu, ograniczaniu ryzyka stopy procentowej, zarządzania płynnością, zmniejszaniu monetyzacji długu wskutek zwiększenia udziału zadłużenia w papierach wartościowych względem krajowego sektora pozabankowego<sup>28</sup>. W zakresie czynności zarządczych należy także wskazać na te związane z rozliczeniem z budżetem Unii Europejskiej<sup>29</sup>.

Gromadząc i wydając środki publiczne administracja spełnia określone funkcje w zakresie finansów publicznych. Funkcje te są bardzo ważne dla funkcjonowania systemu finansowego państwa. Zasadniczo można wyróżnić dwie główne funkcje, a więc ekonomiczną oraz polityczną. Poprzez funkcję polityczną administrowane finanse publiczne są narzędziem wpływu władz publicznych na sytuację społeczną i gospodarczą, kształtując ją według obranego celu. Natomiast poprzez funkcję ekonomiczną finanse publiczne spełniają poczworną rolę. Przede wszystkim spełniają rolę alimentacyjną, zwaną także fiskalną. Funkcja ta polega na gromadzeniu maksymalnie wysokich środków publicznych przeznac-

<sup>27</sup> Zob. E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007, s. 52.

<sup>28</sup> Zob. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006, s. 43.

<sup>29</sup> Należy podkreślić, że tego rodzaju środki finansowe są rozliczane wyłącznie przez te organy administracji, które je otrzymują. Będą to środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybołówstwa oraz różnych funduszy związanych z rolnictwem.

czonych na pokrycie wydatków publicznych. W aspekcie funkcji ekonomicznej finanse publiczne spełniają także funkcję redystrybucyjną, która polega na elastycznym i racjonalnym przekazywaniu środków publicznych ze sfery produkcyjnej do sfery nieprodukcyjnej<sup>30</sup>. Z kolei funkcja stymulacyjna odnosi się do określonego działania lub zaniechania w kierunku wyznaczonym przez władzę i administrację w sensie kreowania odpowiednich bodźców do odpowiedniego inwestowania lub oszczędzania środków publicznych przez dysponentów tymi środkami<sup>31</sup>. Natomiast funkcja ewidencyjno-kontrolna polega na ewidencjonowaniu zjawisk gospodarczych i operacji finansowych oraz kontroli tychże procesów i zjawisk w kontekście racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi i utrzymywania wysokiego poziomu dyscypliny finansowej przez podmioty gospodarujące tymi środkami, w tym także administrację<sup>32</sup>.

Gospodarowanie środkami publicznymi, polegające na ich racjonalnym gromadzeniu i wydatkowaniu, dotyczy zasadniczo jednostek sektora finansów publicznych, a zatem zdecydowanie administracji. Nie jest to jednak wyłącznie administracja. Jak później wykażę, determinantami rzeczy publicznej w znaczeniu finansowym oprócz wartości pieniężnych są także przedsiębiorstwa państwowe, a także spółki z udziałem państwowym albo samorządowym<sup>33</sup>. Zaznaczyć jednak trzeba, że poza wskazanymi jednostkami sektora finansów publicznych występują także inne podmioty w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami. Zatem każdy kto w określony sposób gospodaruje chociażby niewielką kwotą środków publicznych podlega rozwiązaniom ustawy o finansach publicznych, a w szczególności tych dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Takie stanowisko w tym zakresie nie było jednak jasne. Na przykład orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej wskazywało na dwa przeciwstawne poglądy, prezentowane w doktrynie oraz orzecznictwie sądowno-administracyjnym. Według pierwszego z poglądów, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie podlegają jednostki spoza sektora finansów publicznych, mimo dysponowania na określony cel środkami publicznymi, ponieważ środki te tracą swój publiczny charakter w momencie przekazania ich poza sektor finansów publicznych. Według drugiego z poglądów, dyscyplinie finansów publicznych podlega każdy podmiot dyspo-

<sup>30</sup> Zob. E. Kosiński, *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001, s. 78.

<sup>31</sup> Zob. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2004, s. 152.

<sup>32</sup> Zob. E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010, s. 37.

<sup>33</sup> Poza wymienionymi występują także osoby fizyczne realizujące zadania zlecone przez administrację rządową lub samorządową, komitety społeczne osób fizycznych, a także osoby prawne, takie jak spółki prawa handlowego, fundacje, stowarzyszenia, organizacje samorządu gospodarczego lub zawodowego, kościoły i związki wyznaniowe, zob. L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 31.



nujący środkami publicznymi<sup>34</sup>. Natomiast w innym orzeczeniu Główna Komisja Orzekająca wyraziła już dalej idącą wątpliwość w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych na jednostki spoza sektora finansów publicznych<sup>35</sup>. Jednakże wątpliwości Głównej Komisji Orzekającej zostały rozstrzygnięte przez orzecznictwo sądownoadministracyjne, chociażby wyrokiem ośrodka warszawskiego, który stwierdził, że nie ulega wątpliwości, iż celem ustawodawcy było objęcie odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych tych osób spoza sektora finansów publicznych, które w ramach konstrukcji przewidzianych przez ustawę o finansach publicznych, otrzymują do gospodarowania środki z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek finansów publicznych<sup>36</sup>. Stanowisko takie wydaje się zasadne, ponieważ nie jest pożądaną sytuacją, w której nie ponosi odpowiedzialności jednostka angażująca chociażby niewielkie wartości środków publicznych. W mojej ocenie byłoby to sprzeczne z zasadą dobra wspólnego i odpowiedzialności za to dobro.

Skoro pieniądze oraz papiery wartościowe stanowią jedne z podstawowych elementów składających się na pojęcie środków publicznych, należy dookreślić, co kryje się pod pojęciem takich środków i jaka jest wykładnia tego pojęcia na gruncie normatywnym i doktrynalnym. Ustawa o finansach publicznych nie definiuje pojęcia środków publicznych. Jedyne wskazuje elementy składające się na to pojęcie. Będą to dochody publiczne, środki europejskie<sup>37</sup>, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi<sup>38</sup>, przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora

<sup>34</sup> Zob. orzeczenie GKO z dnia 14 września 2006 r., sygn. akt DF/GKO-4900-36/49/06/965, FK 2007, nr 7-8, s. 69-109.

<sup>35</sup> Stosownie do tego stanowiska stwierdzono, że w ramach obowiązujących przepisów nie ma sytuacji, w której jednostka spoza sektora finansów publicznych dysponowałaby środkami publicznymi, rozumianymi w sposób, w jaki je ujmuje art. 5 ustawy o finansach publicznych. Trudno natomiast twierdzić, że prawodawca w art. 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nakazuje rozumieć pojęcie „środków publicznych” w sposób określony przez ustawę o finansach publicznych po to tylko, aby w kolejnym artykule ustawy ustanowić konstrukcję pozostającą z nią w sprzeczności. Przeciwno rozciąganiu odpowiedzialności na podmioty spoza sektora finansów publicznych przemawia charakter odpowiedzialności, usytuowanie organów orzekających, a także rodzaj przewidzianych sankcji – orzeczenie GKO z dnia 19 stycznia 2006 r., sygn. akt DF/GKO/Odw.-85/112/RN-27/200/716, Biul. NDFP 2006, nr 2, poz. 8.

<sup>36</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2007 r., sygn. akt V SA/Wa 495/07, LEX nr 374351.

<sup>37</sup> Nazywam tak środki pieniężne pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

<sup>38</sup> Zasadniczo ustawa o finansach publicznych każde środki spoza budżetu Unii Europejskiej nazywa środkami zagranicznymi.

finansów publicznych<sup>39</sup> oraz przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł. Zatem dochody publiczne, będące jednym ze źródeł środków publicznych, definiuje się jako świadczenia pieniężne ustanowione przez organy władzy publicznej, pobierane i gromadzone przez administrację publiczną na rachunkach właściwych budżetów lub publicznych funduszy celowych. Ich źródłem jest państwowy dochód narodowy oraz dochody narodowe innych państw w formie pożyczek zagranicznych<sup>40</sup>.

Doktryna posługuje się kilkoma kryteriami dla sklasyfikowania systematyki środków publicznych. Środki publiczne jako pojęcie ogólne wszelkich zasobów finansowych w tym pojęciu zawartych dzielą się zasadniczo według kryterium rodzaju budżetu na dochody budżetu państwa i dochody jednostek samorządu terytorialnego<sup>41</sup>; kryterium funkcji jakie pełnią środki publiczne, a więc zasadnicze i uboczne<sup>42</sup>; kryterium ostatecznego pobrania dochodu, czyli bezzwrotne i zwrotne<sup>43</sup>; kryterium źródła pochodzenia<sup>44</sup>; według kryterium wzajemnego świadczenia, a zatem środki odpłatne i nieodpłatne<sup>45</sup>; poprzez kryterium egzekwowania jako środki przymusowe i dobrowolne<sup>46</sup>; poprzez kryterium okoliczności poboru, jako środki zwyczajne i nadzwyczajne<sup>47</sup>; poprzez kryterium występowania<sup>48</sup>,

<sup>39</sup> Do tej kategorii zaliczamy przychody ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów oraz z innych operacji finansowych.

<sup>40</sup> Zob. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Zmiany zasad ogólnych ustawy o finansach publicznych a gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2006, nr 6, s. 23.

<sup>41</sup> J. Głuchowski, *Uchwalanie budżetu państwa*, Warszawa 1997, s. 12.

<sup>42</sup> Zob. E. Ruśkowski, *System prawa finansowego*, [w:] *Prawo finansowe sektora finansów publicznych* (red. E. Ruśkowski), Warszawa 2010, s. 59. Funkcje zasadnicze w tym ujęciu dotyczą gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, zaś funkcje uboczne pozostałych operacji związanych na przykład z obsługą długu publicznego, zawieraniem pożyczek i kredytów przez sektor finansów publicznych i inne operacje niezwiązane z operacjami zasadniczymi.

<sup>43</sup> Zob. L. Kurowski, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak, *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, Warszawa 2000, s. 86.

<sup>44</sup> W tym względzie można wymienić środki pieniężne pochodzące od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

<sup>45</sup> Poprzez takie kryterium należy rozumieć środki, gdzie świadczenie jest odpłatne i nieodpłatne, a więc na przykład podatki, których pobór nie jest związany z żadnym świadczeniem wzajemnym i opłaty, których pobór powoduje prawną możliwość uzyskania określonego uprawnienia, na przykład opłata środowiskowa za odprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 ze zm.).

<sup>46</sup> Zob. K. Puchacz, *Nowa ustawa o finansach publicznych*, Gdańsk 2009, s. 28.

<sup>47</sup> Poprzez takie kryterium należy rozumieć środki pobierane na przykład w okolicznościach pokoju i w okolicznościach zaistnienia określonych stanów nadzwyczajnych (wojenny, wyjątkowy, klęski żywiołowej), mogące być nałożonymi poprzez uchwalane ustawy tak zwane szczególne.

<sup>48</sup> Można tu mówić o środkach powtarzających się, ciągłych i sporadycznych.

według kryterium rachunkowego, czyli środki rzeczywiste i rozliczeniowe<sup>49</sup>; według formy prawnej<sup>50</sup>; kryterium ekonomiczne<sup>51</sup>; według kryterium miejsca pochodzenia, czyli krajowe, europejskie i zagraniczne; według beneficjenta, czyli ponoszone na rzecz budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych budżetów; a także według kryterium dochodów własnych i dochodów zasilających<sup>52</sup>. Z racji omawiania środków publicznych należy zwrócić uwagę, że stan normatywny dzieli środki publiczne po stronie aktywów na dochody i przychody, a po stronie pasywów na wydatki i rozchody<sup>53</sup>.

W zależności od kategoryzacji środków publicznych największe znaczenie mają daniny publiczne, dochody z majątku, przychody publiczne i bezzwrotne środki zagraniczne. Trzeba zauważyć, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej posługuje się w art. 217 pojęciem danin publicznych. Nie wyjaśnia jednak tego pojęcia. Daniny publiczne są powszechnie uznawane jako określone ciężary finansowe nakładane na gospodarstwa domowe i przedsiębiorców. Cechami danin publicznych jest jednostronny charakter i brak ekwiwalentności, czyli że podmiot zobowiązany do ich uiszczenia nie otrzymuje żadnego świadczenia wzajemnego<sup>54</sup>. Konstytucja wskazuje, że jedną z danin publicznych są podatki. Natomiast ustawa o finansach publicznych, oprócz podatków zalicza do danin także składki, opłaty i inne świadczenia, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw niż ustawa budżetowa. Można więc stwierdzić, że katalog danin publicznych jest dość szeroki. Przede wszystkim najważniejszą daniną, wskazaną w Konstytucji, jest podatek, czyli

<sup>49</sup> Poprzez środki rzeczywiste można rozumieć na przykład sukcesywnie otrzymywane dochody, natomiast rozliczeniowe to środki otrzymywane na przykład jako rozchody, a więc rozliczone w czasie. Przykładem mogą być w tym względzie obligacje skarbowe, najpierw wyemitowane, a później wykupywane.

<sup>50</sup> Zob. C. Kosikowski, *Ustawa podatkowa. Geneza, ewolucja i stan prawny. Tworzenie, kontrola, wykładnia, wykonywanie*, Warszawa 2006, s. 79. Mogą to być zatem należności podatkowe i niepodatkowe.

<sup>51</sup> W tym zakresie można wskazać na środki pieniężne będące efektem pierwotnego podziału dochodu narodowego, czyli dochody z majątku państwowego i dochody powstałe w wyniku podziału wtórnego, czyli dochody przejęte od podmiotów niepaństwowych.

<sup>52</sup> W tym względzie będą to dotacje i subwencje.

<sup>53</sup> Zob. A. Borodo, *Finanse publiczne w świetle regulacji prawnych*, Sopot 1999, s. 31, który zwraca uwagę, że dochody i wydatki mają charakter podstawowy, a przychody i rozchody charakter uzupełniający. W systemie przychodów budżetowych najważniejsze znaczenie mają przychody o charakterze zwrotnym, zaś dochody publiczne stanowią bezzwrotne zasilenie finansowe władz publicznych, którego źródłem są dochody innych podmiotów. Wydatkowanie dochodów oznacza zużycie ich przez władzę publiczną. Natomiast przychody bezzwrotne, na przykład wpływy z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych lub nadwyżki budżetowej mają znaczenie niewielkie.

<sup>54</sup> Zob. S. Głąbiński, *Wykład nauki skarbowej*, Lwów 1902, s. 8 i nast.; Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 47 i nast.



pieniężne świadczenie publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezwrotne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej<sup>55</sup>. Wyróżnić można podatki należne Skarbowi Państwa<sup>56</sup> i budżetom samorządowym<sup>57</sup>. Zasadniczo podatki spełniają doniosłą rolę w dostarczaniu budżetom środków finansowych. Oprócz funkcji ściśle fiskalnej pełnią także wiele innych funkcji, takich jak interwencyjna<sup>58</sup> lub stymulacyjna, na przykład w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości. Poza podatkami istotną rolę budżetową odgrywają składki na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne<sup>59</sup>. Istotną kategorią danin publicznych są także opłaty. Posiadają one cechę ekwiwalentności, która odróżnia je od podatków. Opłaty są pobierane za czynności urzędowe<sup>60</sup> albo za

<sup>55</sup> Jest to katalog normatywny z ustawy o finansach publicznych. Podobnie elementy podatku określa doktryna, na przykład T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010, s. 48 i nast.

<sup>56</sup> W tym zakresie można wskazać na kilka aktów prawnych, czyli ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. nr 54, poz. 535 ze zm.), ustawę z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2009 r., nr 3, poz. 11 ze zm.), ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r., nr 54, poz. 654 ze zm.), ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.), ustawę z dnia 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonażowym (Dz.U. nr 183, poz. 1353 ze zm.), ustawę z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. nr 201, poz. 1540).

<sup>57</sup> W obrębie podatków samorządowych można wyróżnić następujące ustawy podatkowe: ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2010 r., nr 101, poz. 649 ze zm.), ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 969 ze zm.), ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. nr 200, poz. 1682 ze zm.), ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 ze zm.), która obejmuje zasadniczo podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych i podatek od posiadania psów, ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2009 r., nr 93, poz. 768) oraz ustawę z dnia 27 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. nr 144, poz. 930 ze zm.). Większość z tychże ustaw posiada, jak widać, tekst jednolity. Trzeba także zaznaczyć, że w kwestii poboru podatków właściwych dla państwa lub samorządu nie ma jednolitości. Na przykład podatek zryczałtowany w formie karty podatkowej jest pobierany przez urzędy skarbowe, a przekazywany na konta właściwych gmin.

<sup>58</sup> Zob. E. Chojna-Duch, W. Goronowski, *Podstawowe zagadnienia prawa finansowego i polityki finansowej w latach 1989-1997. Księga jubileuszowa prof. dr Leona Kurowskiego*, Warszawa 1998, s. 79.

<sup>59</sup> O składkach stanowią następujące akty prawne: ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 205, poz. 1585 ze zm.), ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 50, poz. 291 ze zm.), ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach z opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2008, nr 164, poz. 1027 ze zm.) oraz składki regulowane ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 ze zm.) i ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. nr 158, poz. 1121 ze zm.).

<sup>60</sup> Są to czynności organów administracji publicznej, takie jak sądowe, administracyjne, ogólne, szczegółowe, osobiste i rzeczowe, stałe i zmienne oraz fiskalne i służbowe.

określone usługi<sup>61</sup>. Opłaty wyróżniają się trzema zasadniczymi cechami. Przede wszystkim są nakładane przymusowo przez państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego, są przeznaczone na pokrycie potrzeb publicznych oraz są świadczeniem wzajemnym<sup>62</sup>. Zgodnie z doktryną, opłaty pełnią funkcje zasadniczo fiskalne, ale także funkcje ewidencyjno-porządkowe i funkcję prohibicyjną<sup>63</sup>. Źródłem dochodów publicznych są wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa<sup>64</sup> oraz różnego rodzaju wpłaty<sup>65</sup>, a także cła.

<sup>61</sup> Będą to usługi podmiotów gospodarki publicznej, takie jak: usługi komunikacji miejskiej, opłaty za przedszkola, żłobki, itp. Będą to także opłaty za korzystanie z dóbr publicznych, na przykład opłaty za korzystanie ze środowiska, czy także opłaty planistyczne, adiacenckie – zob. E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Warszawa 1995, s. 85.

<sup>62</sup> Zob. I. Czaja-Hliniak, *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006, s. 157.

<sup>63</sup> Zob. A. Święch, K. Zalcewicz, *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005, s. 149. Opłaty są sformułowane w wielu aktach prawnych, takich jak: ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. nr 225, poz. 1635 ze zm.), ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 ze zm.) w zakresie opłaty targowej i miejscowej, ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 228, poz. 1947 ze zm.) w zakresie opłaty eksploatacyjnej, ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. nr 201, poz. 1540 ze zm.), ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz.U. nr 79, poz. 666) w zakresie opłaty rejestrowej, ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz.U. nr 77, poz. 649 ze zm.) w zakresie opłat za egzamin biegłego rewidenta, ustawa z dnia 4 września 2008 r. o ochronie żeglugi i portów morskich (Dz.U. nr 171, poz. 1055), ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 ze zm.), ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 125, poz. 874 ze zm.), ustawa z dnia 29 stycznia 2001 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 112, poz. 744 ze zm.), ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 90, poz. 607 ze zm.), ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526 ze zm.), ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie opłat za użytkowanie wieczyste, ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. nr 175, poz. 1459 ze zm.), ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.) w zakresie jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2007 r., nr 70, poz. 473 ze zm.). Nie jest to jednak katalog wyczerpujący.

<sup>64</sup> W tym zakresie trzeba wskazać na przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 1992 r., nr 6, poz. 27 ze zm.) i ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. o wypłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. nr 154, poz. 792 ze zm.).

<sup>65</sup> Istotnym przykładem mogą być wpłaty dokonywane na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 214, poz. 1407





Cła należą do najstarszych instytucji finansowych spełniających funkcję fiskalną, protekcyjną oraz cenotwórczą<sup>66</sup>.

Niejednokrotnie organy administracji uzyskują dochody z majątku. Mogą to być wpływy z umów cywilnoprawnych. Wśród tychże dochodów trzeba wymienić najem, dzierżawę i inne podobne, na przykład podnajem lub poddzierżawa, a także odsetki od środków na rachunkach bankowych, odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych, jak również dywidendy z tytułu posiadanych praw majątkowych, a więc emisji akcji, obligacji itp.<sup>67</sup>. Wpływy z majątku mają charakter dochodów nadzwyczajnych i niestałych. Stanowią formę utrzymania lub rekonstrukcji stanu majątku publicznego i odznaczają się odrębnym od prywatnego reżimem prawnym obrotu<sup>68</sup>.

Tekst normatywny ustawy o finansach publicznych wskazuje, że źródłem dochodów publicznych są także spadki, darowizny oraz zapisy w postaci pieniężnej lub z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, dochody ze sprzedaży majątku oraz tak zwane inne dochody, których katalog jest obszerny. Mogą to być kary i grzywny orzeczone w wyniku postępowania sądowego, administracyjnego lub w postępowaniu w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a także wpływy z tytułu zobowiązań przedawnionych, zwroty kosztów postępowania, wpłaty z tytułu przepadku przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub służących jego popełnieniu<sup>69</sup>.

Natomiast w zakresie przychodów publicznych trzeba wskazać, że zgodnie z materiałem normatywnym oraz stanowiskiem doktryny, przychody budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego są środkami pieniężnymi użytkowanymi przez dany podmiot, tworzącymi jego zasoby pieniężne. Przychody pieniężne nazywane są też niekiedy wpływami pieniężnymi. Przychody mogą

---

ze zm.) oraz ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 67, poz. 570 ze zm.).

<sup>66</sup> Zob. G. Mosiej, *Pojęcie cła. Analiza doktrynalna i dogmatyczna w Polsce*, PiP 2004, z. 4, s. 13. Najważniejszymi aktami prawnymi w tym zakresie jest rozporządzenie Rady nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. o ustanowieniu Wspólnotowego Kodeksu Celnego (Dz. Urz. WE L 302 z dnia 19.10.1992 r., s. 1 ze zm.) oraz ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (Dz.U. nr 68, poz. 622 ze zm.).

<sup>67</sup> Zob. C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005, s. 45.

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 56 i nast.

<sup>69</sup> W tym względzie można wskazać na ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 11, poz. 66 ze zm.), ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 ze zm.), ustawę z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz.U. nr 116, poz. 975), ustawę z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 52, poz. 417 ze zm.), ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. nr 42, poz. 340 ze zm.) oraz ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 193, poz. 1194 ze zm.).



pochodzić z dwóch źródeł, mianowicie z wpływów pieniężnych pochodzących z operacji finansowych o charakterze zwrotnym<sup>70</sup> oraz wpływów pieniężnych o charakterze odpłatnym związanym ze zbyciem określonego majątku<sup>71</sup>. Niektórzy wymieniają także przychody pochodzące z działalności gospodarczej prowadzonej przez jednostkę<sup>72</sup>. Wśród wyżej wymienionych największe znaczenie mają wpływy przychodowe ze sprzedaży papierów wartościowych oraz wpływy z prywatyzacji. W przypadku przychodów ze sprzedaży papierów wartościowych można wymienić przychody ze sprzedaży bonów skarbowych, obligacji skarbowych, skarbowych papierów oszczędnościowych i papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i obligacji komunalnych<sup>73</sup>. Natomiast w odniesieniu do operacji finansowych przychodami mogą być odsetki od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych<sup>74</sup>. Prywatyzacja jako element dochodowy polega na nabywaniu akcji lub udziałów Skarbu Państwa w spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji przez osoby inne niż Skarb Państwa. Ponadto prywatyzacja może polegać na rozporządzeniu wszystkimi składnikami materialnymi i niematerialnymi przedsiębiorstwa państwowego lub spółki powstałej w wyniku komercjalizacji. Tego rodzaju operacje polegają na sprzedaży przedsiębiorstwa (prywatyzacja bezpośrednia – przyp. aut.), wniesieniu przedsiębiorstwa do spółki lub oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania (prywatyzacja pośrednia – przyp. aut.). Prywatyzacja przynosi dochody ze sprzedaży akcji lub udziałów przedsiębiorstw skomercjalizowanych, dochody ze sprzedaży przedsiębiorstwa w całości lub w części lub dochody z tytułu odpłatności za korzystanie z przedsiębiorstwa<sup>75</sup>. W doktrynie zwraca się uwagę, że prywatyzacja w formie bezpośredniej sprzedaży jest formą gospodarowania majątkiem, która przynosi istotne wpływy budżetowe dla podmiotu publicznoprawnego. Przysporzenie to jednak ma charakter nadzwyczajny, gdyż jednorazowy. Poprzez prywatyzację podmiot publicznoprawny pozbawia się dochodów z tego tytułu w okresie późniejszym. Jest to po prostu utrata możliwości sprzedaży majątku w przyszłości, ewentualnie w wyżej cenie. Ponadto może następować na przykład utrata wpływów z użytkowania wieczystego lub zarządu. Tego rodzaju prywatyzacja przynosi skutek w postaci niemożności

<sup>70</sup> Będą to na przykład wpływy ze sprzedaży papierów wartościowych, spłaty pożyczek udzielonych ze środków publicznych oraz wpływy z otrzymanych pożyczek i kredytów.

<sup>71</sup> Na przykład wpływy z prywatyzacji o charakterze bezzwrotnym, doraźnym i ostatecznym.

<sup>72</sup> Zob. S. Owsiak, *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, Warszawa 2002, s. 67.

<sup>73</sup> Zob. T. Betlej, *Obligacje komunalne jako sposób pozyskiwania kapitału*, PUG 1997, nr 6, s. 16 oraz M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym*, Warszawa 1999, s. 28.

<sup>74</sup> Zob. D. Koernik, S. Koernik, *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, Warszawa 2007, s. 4.

<sup>75</sup> Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Realizacja jedności i powszechności w ustawie budżetowej*, Warszawa 1982, s. 23.

wniesienia majątku do spółki jako aport lub wykorzystania takiego majątku jako zabezpieczenie ewentualnego kredytu lub pożyczki. Jedynym skutkiem korzystnym przywatyżacji poprzez sprzedaż jest uniknięcie nakładów oraz inwestycji w przyszłości<sup>76</sup>.

Ostatnią z wymienionych wyżej kategorii przychodów publicznych są przychody pochodzące z prowadzonej przez jednostki sektora finansów publicznych działalności gospodarczej i z innych źródeł. Dotyczy to samorządowych zakładów budżetowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych oraz samorządowych osób prawnych<sup>77</sup>.

Jak już wyżej wspominałem, jednym ze środków publicznych są bezzwrotne środki zagraniczne. Tego rodzaju środkami są środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu<sup>78</sup>. Ponadto są to środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi. Można w tym zakresie wymienić następujące środki: pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rybackiego, przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych oraz Programu Środki Przejściowe; na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, dotyczące środków pochodzących z Programu EFOiGR „Sekcja Gwarancji”, EFRG oraz EFRROW; przeznaczone na realizację programów w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna; środki na programy w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa oraz inne. Każde źródło funduszy w tym zakresie posiada swoje źródło normatywne<sup>79</sup>. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma za zadanie zmniejszenie dysproporcji pomiędzy regionami Unii Europejskiej. Przede wszystkim ma za zadanie wspierać inwestycje produkcyjne, infrastrukturalne oraz wszelkie rozwojowe dla małych i średnich przedsiębiorców. Natomiast Europejski Fundusz Społeczny ma pomagać w osiągnięciu spójności gospodarczej

<sup>76</sup> Zob. L. Laskowski, *Metody prywatyzacji mienia publicznego*, „Kontrola Państwowa” 2010, nr 2, s. 10.

<sup>77</sup> Zob. J. Gliniecka, J. Harasimowicz, *Zasady polskiego prawa budżetowego*, Bydgoszcz 2000, s. 33.

<sup>78</sup> Zwanego w skrócie EFTA.

<sup>79</sup> W szczególności będą to źródła krajowe, ale także wspólnotowe. W tym względzie zasługują na uwagę najistotniejsze akty normatywne, a więc ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 712 ze zm.), ustawa z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. nr 72, poz. 619 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności (Dz.U. nr 220, poz. 1726). W przypadku źródeł prawa wspólnotowego w omawianym zakresie można wymienić najważniejsze, na przykład rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie ustanowienia przepisów ogólnych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (Dz.Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25 ze zm.).

i społecznej w ramach Unii Europejskiej, a także wysokiego poziomu zatrudnienia poprzez finansowanie aktywnej polityki rynku pracy, przeciwdziałania wykluczeniu, kształcenia ustawicznego, rozwoju przedsiębiorczości i większych szans na rynku pracy dla kobiet. Fundusz spójności został ustanowiony celem wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej Wspólnoty Europejskiej celem kształtowania trwałego rozwoju Wspólnoty. Pozostałe fundusze mają nieco mniejsze znaczenie. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej zasadniczo finansuje Wspólną Politykę Rolną Wspólnoty, której kluczowymi zadaniami jest wspieranie przekształceń w rolnictwie oraz rozwój obszarów wiejskich. Tenże Fundusz jest wspierany przez dwa mniejsze fundusze, a mianowicie, Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji finansujący środki rynkowe oraz Europejski Fundusz Rolniczy Obszarów Wiejskich finansujący programy rozwoju obszarów wiejskich<sup>80</sup>. Natomiast wspomniane wyżej środki pochodzące z programów PHARE, SAPARD i ISPA oraz Programu Środki Przejściowe są przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych. Zaś środki, które nie podlegają zwrotowi udzielone przez państwa Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu pochodzą z Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy<sup>81</sup>.

Zadanie gromadzenia środków publicznych w obrębie organów władzy wykonawczej jest nierozdzielnie związane z tak zwaną stroną wydatkową oraz rozchodową. Analiza materiału normatywnego skłania do refleksji, że ani wydatki, ani rozchody nie doczekały się uchwalenia własnej definicji jako legalnej. Zatem, stosownie do poglądów doktryny można przyjąć, że każde przeznaczenie środków publicznych, które nie jest rozchodem, jest wydatkiem publicznym. Wydatkiem zaś jest wypływ środków pieniężnych dokonywany przez jednostki sektora finansów publicznych<sup>82</sup>. Gromadząc środki publiczne, a następnie je wydatkując, administracja publiczna zarządza środkami publicznymi przeznaczając je na zaspokojenie określonych potrzeb społecznych, czyli w określonym celu społecznym. Cele społeczne realizowane przez administrację są wykonywaniem wskazanych w aktach prawnych zadań publicznych. Już obowiązująca Konstytucja

<sup>80</sup> Fundusze owe powstały na podstawie rozporządzenia Rady z dnia 21 czerwca 2005 r., nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.Urz. UE L 209, s. 1 ze zm.).

<sup>81</sup> Zob. C. Kosikowski, *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010, s. 67.

<sup>82</sup> Zob. T. Dębowska-Romanowska, *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, t. II, *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 76 oraz N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1986, s. 97 i M. Weralski, *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. I, *Instytucje budżetowe*, Wrocław 1985, s. 33.

tucja wskazuje na zadania publiczne<sup>83</sup>. Zadania publiczne są istotnym elementem funkcjonowania władzy publicznej, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, który wykonuje zadania własne oraz zlecone z zakresu administracji rządowej. Ponadto samorządowi terytorialnemu przysługuje domniemanie, iż w kwestiach niezastrzeżonych na rzecz innych władz i organów, właściwe są organy samorządu terytorialnego. Zadania publiczne, zarówno państwowe, jak i samorządowe nie doczekały się definicji ustawowej. Zadania publiczne wynikają z określonych procesów społecznych i gospodarczych w wyniku prac legislacyjnych, w rezultacie których powstają zobowiązania Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a następnie, po wykonaniu zobowiązań stają się wydatkiem publicznym. Doktryna wyróżnia ujęcie prawne oraz ujęcie ekonomiczne wydatków publicznych. W ujęciu prawnym wydatki publiczne wynikają z funkcji, celów i zadań władzy publicznej określonych przepisami obowiązującego prawa, a także określonych programów politycznych i planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych. Natomiast w sensie ekonomicznym wydatki publiczne służą wykorzystaniu części produktu krajowego brutto na cele związane z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb społeczeństwa i na cele wyznaczone polityką społeczną i gospodarczą państwa<sup>84</sup>. Formy oraz zakres realizacji zadań państwa i jednostek samorządowych oraz sposób ich finansowania ze środków publicznych określają ustawy zwykłe. Konstytucja bowiem nie wypowiedza się na temat sfer życia, które są finansowane ze środków publicznych<sup>85</sup>. Wydatki podlegają także różnym klasyfikacjom, poprzez zastosowanie wielu kryteriów.

W pierwszej kolejności należy wskazać na grupę kryteriów według źródła, celu i wzajemności. Przede wszystkim wydatki dzielą się na wydatki budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tym względzie jest to podział według kryterium źródła wydatkowania. Można także wyróżnić podział według kryterium celu ponoszenia, a więc na cele socjalne, kulturalne, obronne, na administrację, obsługę długu publicznego, wymiar sprawiedliwości i inne cele wyrażone w Konstytucji i w ustawach zwykłych. Kryterium ekwiwalentności wskazuje na wydatki odpłatne, czyli na przykład na wynagrodzenia, za dostawy i usługi oraz odszkodowania i nieodpłatne, na przykład na transfery

<sup>83</sup> Konstytucja czyni tak wspominając o zadaniach publicznych w art. 15, art. 16 oraz w art. 163, art. 166 i art. 167.

<sup>84</sup> Zob. C. Kosikowski, *Prawo finansowe w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 79.

<sup>85</sup> Zob. C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 153. Należy także wskazać, że Konstytucja posługuje się określonymi pojęciami dotyczącymi powinności państwowych poprzez używanie sformułowań dotyczących zapewnienia ochrony środowiska, opieki weteranów, zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku. Także realizacja określonych wolności i praw nie może obejść się bez angażowania środków publicznych, na przykład strzeżenie niepodległości oraz w ogóle sprawowanie władzy – J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, Lublin 2007, s. 86.

socjalne i dotacje. Funkcjonują także wydatki przeznaczone na funkcjonowanie określonych urzędzeń oraz wydatki na pomnażanie majątku<sup>86</sup>. Wydatki bywają także dzielone według kryterium elastyczności. W tym zakresie największe znaczenie mają wydatki ponoszone na wynagrodzenia i środki rzeczowe jednostek budżetowych, a także dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych, dotacje dla przedsiębiorców i wydatki majątkowe. Kryterium elastyczności oznacza dowolne określanie wysokości świadczeń poprzez także przyznawanie subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego, dotacje na finansowanie inwestycji drogowych, koszty obsługi długu publicznego, dotacje na funkcjonowanie organów władzy i administracji, na wymiar sprawiedliwości i organy kontroli i ochrony prawa, dopłaty do kredytów mieszkaniowych i składki do budżetu wspólnotowego<sup>87</sup>. Kolejnym kryterium jest podział na wydatki realne i wydatki transferowe. Wydatki realne dotyczą zakupu przez jednostki sektora finansów publicznych określonych dóbr i usług potrzebnych do wykonywania zadań publicznych. Wydatki transferowe dotyczą operacji redystrybucyjnych związanych z wypłatą emerytur lub udzielaniem subwencji, a więc niezwiązane z obrotem towarami i usługami<sup>88</sup>. Biorąc pod uwagę jednostkę dokonującą wydatku można wskazać na kryterium formy funduszu publicznego. C. Kosikowski wyróżnia w tym względzie wydatki budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, wydatki pozabudżetowe, czyli dotyczące wydatków funduszy celowych oraz jednostek organizacyjnych niebędących jednostkami budżetowymi lub samorządowymi zakładami budżetowymi<sup>89</sup>.

Poza wydatkami publicznymi funkcjonuje prawne pojęcie rozchodów publicznych, w których także partycypuje administracja w prowadzonej polityce finansowej. Rozchodami są spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, wykup papierów wartościowych, udzielone pożyczki i kredyty, płatności ustawowe, których źródłem finansowania są na przykład przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz operacje związane z zarządzaniem długiem publicznym, a także płatności związane z udziałem Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych. Należy podkreślić, że jeśli wydatki są związane z zapłatą za towary i usługi oraz wynagrodzenia, to rozchody wynikają z konieczności realizacji uprzednio zaciągniętych zobowiązań, na przykład spłatę kredytu lub pożyczki. Wydatki mają charakter ostateczny, bezzwrotny, zaś rozchody charakter zwrotny. Jest ważne, że dochody i przychody charakteryzują prognozy ich

<sup>86</sup> Zob. J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988, s. 17.

<sup>87</sup> Zob. C. Kosikowski, *Powinności i możliwości prawne oddziaływania państwa na wydatki publiczne*, PiP 2004, z. 12, s. 15.

<sup>88</sup> Zob. S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Równowaga budżetowa, deficyt budżetowy, dług publiczny*, Warszawa 1993, s. 73.

<sup>89</sup> Zob. C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 45.



wielkości w planach jednostek budżetowych, a wydatki i rozchody są zawsze nieprzekraczalnym limitem<sup>90</sup>.

Na zakończenie rozważań dotyczących wydatków publicznych trzeba odnieść się do zasad wydatkowania środków publicznych. Zasady wydatkowania w tym zakresie stanowi ustawa o finansach publicznych. Przewiduje ona kilka podstawowych zasad. Zasady dotyczą wszystkich jednostek dokonujących wydatkowania, zarówno z budżetu państwa, jak i samorządu terytorialnego i innych jednostek sektora finansów publicznych. Konstrukcja zasad zobowiązuje jednostki wydatkujące środki publiczne do przestrzegania przede wszystkim reguł celowości, równości i terminowości. Skoro ujęte w budżetach jednostek wydatki stanowią nieprzekraczalny limit, oznacza to dyrektywną zasadę wydatkowania. Jeśli odrębne ustawy wskazują cel dokonywania wydatków, to oznacza to zasadę celowości. Jeśli natomiast każdy z podmiotów ma jednakowy dostęp do środków publicznych, oznacza to zasadę równości. Pozostałe zasady mają charakter uzupełniający i dotyczą przede wszystkim dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych ich rodzajów, zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych<sup>91</sup>, zgodnie z cechą oszczędności i uzyskiwania najlepszych efektów przy najniższych nakładach, dokonywania wydatków w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, a także dokonywania wydatków w wysokościach i terminach wynikających z uprzednio zaciągniętych zobowiązań, oraz w sposób odpowiedzialny, mając na uwadze odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Natomiast w przypadku wydatkowania środków pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz wspólnotowych obowiązują zasady wynikające z umów i porozumień międzynarodowych oraz prawa wspólnotowego<sup>92</sup>.

### 3. Przedsiębiorstwa państwowe jako majątek państwowy

W aspekcie rzeczy publicznej w znaczeniu fiskalnym istotną rolę odgrywają, oprócz środków finansowych, także i inne desygnaty tej koncepcji. Majątek fiskalny, inaczej zwany skarbowym lub finansowym, najczęściej przejawia się w dysponowaniu przez administrację wskazanymi wyżej wartościami. Jednakże innym czynnikiem, który generuje środki finansowe, ale poprzez prowadzenie działalności gospodarczej, są przedsiębiorstwa państwowe. Nie są one organami administracji, które poprzez swoje dominium mogą zaopatrywać się w takie

<sup>90</sup> Zob. W. Wójtowicz, A. Gorgol, A. Kuś, A. Niezgoda, P. Smoleń, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Kraków 2005, s. 63.

<sup>91</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 ze zm.).

<sup>92</sup> Zob. K. Stepaniuk, *Zagadnienia racjonalizacji wydatków publicznych*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006, s. 128.



środki, ale stanowią także państwowy substrat majątkowy o zupełnie innym znaczeniu w omawianym zakresie. W odróżnieniu od jednostek administracji, która nie prowadzi działalności gospodarczej, a należy do imperium władzy wykonawczej, przedsiębiorstwa państwowe nie są elementem tego imperium. Są przedsiębiorcą, który pozyskuje środki finansowe poprzez udział w rynku gospodarczym jako jego uczestnik, dysponując majątkiem publicznym. Przedsiębiorstwa państwowe są przejawem działalności gospodarczej państwa i są przy tym aktywnym źródłem pozyskiwania środków pieniężnych, w odróżnieniu od jednostek administracji, które są źródłem pasywnym uzyskiwania takich środków.

Reguły gry rynkowej określają przepisy obowiązującej Konstytucji, która przewiduje zasadę społecznej gospodarki rynkowej, a więc takiej gospodarki, która uwzględnia społeczne aspekty jej funkcjonowania. Ponadto przyznano prymat sektorowi prywatnemu oraz stworzono podstawy takiej gospodarki oparte na dialogu i współpracy partnerów społecznych i przede wszystkim zasadzie wolności działalności gospodarczej. Z punktu widzenia wykładni semantycznej, pojęcie „swoboda” oznacza w kontekście podstawowym „możliwość postępowania, zachowywania się według własnej woli, bez konieczności ulegania przymusowi: brak skrupowania, niezależność, wolność”<sup>93</sup>. Z kolei pojęcie „wolność” jest ogólnie rozumiane jako „możliwość podejmowania decyzji zgodnie z własną wolą, nieskrępowanego działania, uwarunkowana ogółem czynników społeczno-moralnych; niezależność osobista, swoboda (...)”<sup>94</sup>. Natomiast w ujęciu prawnym, swoboda jest częścią, elementem wolności działalności gospodarczej, określanym jako pewne prawo podmiotowe. Wykładnia językowa nie rozróżnia więc, w sposób wyraźny, obydwu tychże pojęć. Natomiast analiza zagadnienia swobody musi być przeprowadzona w rozumieniu Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>95</sup> oraz w oparciu o rozwiązania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>96</sup>. W ten sposób zostanie zachowana kolejność hierarchiczna źródeł prawa, których treść dotyczy omawianych zagadnień i instytucji. Niezwykle interesujące są w tym zakresie również poglądy doktryny prawa i orzecznictwa.

Artykuł 20 Konstytucji zawiera określenie gospodarczego ustroju naszego kraju, jako syntezy tzw. „państwa opiekuńczego” i „wolnego rynku”<sup>97</sup>. Symbioza ta oparta jest na jednym z filarów, który określany jest jako „wolność działalności gospodarczej”. W związku z tym wolność działalności gospodarczej jest jedną z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej. Jest zasadą ustrojową. Nie posiada ona jednak charakteru absolutnego, ponieważ już przepis art. 22

<sup>93</sup> Zob.: *Słownik języka polskiego* pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1981, s. 376.

<sup>94</sup> *Ibidem*, s. 748.

<sup>95</sup> (Dz.U., nr 78, poz. 483).

<sup>96</sup> Zob. ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. z 2007 r., Dz.U. nr 155, poz. 1095 ze zm.).

<sup>97</sup> Art. 20 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.

ustawy zasadniczej zawiera zastrzeżenie, dopuszczające ograniczenia tejsze zasady. Zgodnie z tym przepisem ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Stwierdzenie takie oznacza określenie dwóch warunków, od których spełnienia zależy dopuszczalność tego ograniczenia. Pierwszym z tych warunków jest obligatoryjny obowiązek zastosowania drogi ustawowej, aby dane ograniczenie było prawnie dopuszczalne i skuteczne wobec adresatów. Nie mogą to więc być akty podstawowe. Natomiast drugi warunek konieczny, to istniejące zawarowanie dla ograniczenia tej zasady poprzez wzgląd na ważny interes publiczny. Co do pierwszego warunku, to należy się zgodzić z takim rozwiązaniem. Trudno bowiem zaprzeczyć przekonaniu o jedynej drodze ograniczenia zasady konstytucyjnej, takim aktem prawnym jak ustawa<sup>98</sup>. Drugi z warunków jest niczym innym jak klauzulą generalną i stąd też jego rozumienie może napotykać trudności.

Ważny interes publiczny, jak już wcześniej zaznaczyłem, jako pojęcie niedookreślone jest różnie interpretowane, zarówno przez teoretyków, jak i praktyków prawa. Zdaniem L. Leszczyńskiego, podstawową funkcją klauzul odsyłających jest dołączanie do kryteriów określonych przez przepisy prawne kryteriów pozaprawnych (moralnych, politycznych, gospodarczych), które mogą wpływać m.in. na ustalanie podstawy decyzji, na interpretację norm prawnych<sup>99</sup>. Należy zwrócić uwagę na związane z tym stanowiskiem, jedno z orzeczeń Sądu Najwyższego, gdzie znalazło się stwierdzenie, że w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczeń uprawnień indywidualnych<sup>100</sup>. Niezaprzeczalnie teza ta jest nadal aktualna i jej przesłanie powinno być brane pod uwagę przy rozpatrywaniu znaczenia wyżej wymienionej klauzuli generalnej. Zdaniem części doktryny, dwa warunki ograniczające zasadę wolności gospodarczej wypływają z zasady proporcjonalności, która – choć niepisana – była wielokrotnie podstawą orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego<sup>101</sup>. R.W. Kaszubski i K. Radzikowski wyprowadzają z tej zasady inne warunki, dodatkowe, jakie muszą być spełnione przez ograniczenia wolności gospodarczej,

<sup>98</sup> Dotyczyć to jednak także może ratyfikowanej umowy międzynarodowej, która nadaje się do bezpośredniego stosowania, a od 1 maja 2004 r. prawa pierwotnego i wtórnego UE.

<sup>99</sup> Zob.: L. Leszczyński, *Jest taka klauzula*, „Rzeczpospolita” z dn. 23.02.2000 r. oraz tenże: *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 117 i nast. i *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Zakamycze 2001, s. 127 i nast.

<sup>100</sup> Zob. wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r. (OSNIC 1994 r., poz. 181).

<sup>101</sup> Zob. R.W. Kaszubski, K. Radzikowski, *Wolność gospodarcza i warunki dopuszczalności jej ograniczeń*, Głosa 2000, nr 3, s. 1.

mianowicie: legalność interesu społecznego chronionego ograniczeniem oraz adekwatność celu i środków. Trybunał Konstytucyjny w jednym z wyroków<sup>102</sup> umocnił stanowisko, że konstytucyjny wymóg konieczności drogi ustawowej dla ograniczeń wolności działalności gospodarczej, nie daje ustawodawcy możliwości dowolnego ich regulowania. Ingerencja może być wprowadzona tylko w niezbędnym zakresie, nie może przekraczać pewnego poziomu uciążliwości oraz musi zachować proporcje między naruszeniem uprawnień jednostki a rangą chronionego interesu publicznego. Jako miernik oceny wprowadzonych ograniczeń należy stosować trzy kryteria, tj. skuteczność regulacji, niezbędność regulacji dla ochrony interesu publicznego oraz proporcję efektów do ciężarów nałożonych na jednostkę. Orzeczenie to zawiera również ciekawą konkluzję uznającą wolność gospodarczą za wolność obywatelską „drugiej kategorii”. Trybunał stwierdził, że ze względu na jej bliski związek z interesami innych podmiotów oraz interesem publicznym może podlegać ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym i politycznym. W ten sposób sąd konstytucyjny dokonał swoistego podziału praw na „cięższe” i „lżejsze” gatunkowo. Uczynił to wprawdzie na użytek konkretnej sytuacji, lecz wydaje się, że doprowadzić to może do błędnego pojmowania, nie zawsze przecież faktycznie *primus inter pares* zasady nadrzędności interesu publicznego nad indywidualnym i zarazem do praktyki potęgowania się ograniczeń tej zasady, jako mającej mniejsze znaczenie ustrojowe. Jeżeli więc zasada wolności działalności gospodarczej podlegać może ograniczeniom w stopniu większym, to należy w dalszej części dokonać próby określenia jej charakteru prawnego. W świetle art. 20 Konstytucji, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie tego przepisu można bowiem dojść do różnych wniosków, analizując charakter prawny wolności gospodarczej.

Przed wszystkim trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy wolność gospodarcza jest wyłącznie zasadą ustroju gospodarczego, czy też można ją traktować jako pewne prawo? Na aprobatę zasługuje pogląd wyrażony przez A. Biercia, według którego wolność działalności gospodarczej jest niejako podwójnie uwarunkowana. Z jednej strony ma ona niewątpliwie charakter zasady ustroju gospodarczego (w ramach idei społecznej gospodarki rynkowej), a z drugiej – cechy publicznego prawa podmiotowego, stanowiąc element wolności wyboru i wykonywania zawodu<sup>103</sup>. W związku z tym wolność gospodarcza jest zdeterminowana także

<sup>102</sup> Zob. wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r. sygn. akt K. 11/94 (OTK 1986-1995, t. 5, 1995, nr 4, poz. 24) dotyczący zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o działalności gospodarczej z dnia 23.12.1988 r. (Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.).

<sup>103</sup> Zob. A. Bierć, *Sytuacja prawna przedsiębiorcy. Zagadnienia wybrane*, „Studia Prawnicze” Warszawa 1998, z. 3, s. 7.

postanowieniami art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz art. 77-81 Konstytucji RP, czyli gwarantami wolności, praw człowieka i obywatela. Natomiast treścią prawa podmiotowego będzie uprawnienie każdego obywatela do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej. Z jednej więc strony władza państwowa chroni pewną sferę możliwości jednostki przed ingerencją i ograniczeniami ze swojej strony, z drugiej zaś zawęża w ten sposób zakres decyzji organów państwa. W ten sposób rola państwa redukuje się tylko do sprawdzenia, czy dochowane zostały przez przedsiębiorcę warunki określone przepisami prawa. Nie ulega też wątpliwości, że prawo podmiotowe do przedsiębiorczości przysługuje zarówno osobom fizycznym, jak i osobom prawnym. Podobnie też przysługuje osobom krajowym, jak i cudzoziemcom (według art. 37 Konstytucji, z zastrzeżeniem art. 22). Niezupełnie jasna jest natomiast wykładnia art. 20 Konstytucji w zakresie podmiotowego prawa do przedsiębiorczości dla tzw. państwowych osób prawnych. Skoro ustawodawca zastrzegł wyraźnie w tym przepisie sferę działalności gospodarczej wyłącznie dla przedsiębiorców prywatnych, to wydaje się trafny punkt widzenia, przyjmujący to za zasadę. Jakkolwiek żaden inny przepis Konstytucji nie stanowi jednoznacznie, to można przyjąć, że jest jednak dopuszczalne prowadzenie działalności gospodarczej przez państwo. Wynika to z tzw. „przywileju wzajemności”. Polega on na tym, że państwo jak gdyby samoogranicza się w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i „ceduje” jej prowadzenie na podmioty prywatne, które korzystają z tego przywileju, natomiast pozostawia sobie wolną drogę w tym względzie, jako wyjątek od zasady, w razie społecznej konieczności zaspokajania potrzeb, w dziedzinach, gdzie nie mogą one być zaspokajane siłami gospodarki prywatnej. Możliwe jest to jednak wyłącznie w sytuacjach wyjątkowych. W tym duchu wypowiada się także doktryna niemiecka<sup>104</sup>.

Zdaniem M. Wyrzykowskiego, który również skłania się ku temu stanowisku, państwo jako „przedsiębiorca” jest właścicielem abstrakcyjnym i nieodpowiedzialnym, a przez to czasami marnotrawnym i nieefektywnym, zaś działając jako „podmiot gospodarczy” i posiadając równocześnie uprawnienia władcze (imperium), ma w gospodarce pozycję, z góry uprzywilejowaną, czym narusza zasady wolnej i równej konkurencji<sup>105</sup>. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że podmioty publiczne dysponują względną swobodą, w zasadzie tylko w toku prowadzenia działalności gospodarczej, ponieważ pozostałe decyzje są podejmowane z reguły przez administracyjny organ założycielski. Natomiast zdaniem Cz. Żuławskiej, zasada swobody gospodarczej dotyczy również przedsiębiorstw państwowych<sup>106</sup>. Należy jednak dodać, iż stanowisko w tym zakresie wypływało

<sup>104</sup> Zob. A. Walaszek-Pyziół, *Wolność gospodarcza w ustawodawstwie RFN*, PUG 1992, nr 5-6, s. 106 i nast.

<sup>105</sup> C. Banasiński, H. Gronkiewicz-Waltz, K. Pawłowicz, D. Szafranski, M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1996, s. 61.

<sup>106</sup> Zob. Cz. Żuławska, *Zasady prawa gospodarczego prywatnego*, Warszawa 1995, s. 18 i nast.

z analizy treści art. 6 Konstytucji z 1952 r.<sup>107</sup>, zmienionego w roku 1989<sup>108</sup>. Niezależnie od tej tezy, obecna, konstytucyjna zasada wolności gospodarczej, wyraźnie zmierza do stopniowego wyeliminowania monopoli państwowych. Ponadto część doktryny utożsamia pojęcie wolności gospodarczej z pojęciem swobody, twierdząc, że wolność gospodarczą należy rozumieć jako zespół swobód, dzięki którym możliwe jest nie tylko podjęcie działalności gospodarczej i wybranie dla niej najbardziej korzystnej formy organizacyjnej, lecz także prowadzenia jej w sposób samodzielny<sup>109</sup>. Inni, jak K. Stoga, stwierdzają coś zupełnie przeciwnego<sup>110</sup>.

W świetle ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej<sup>111</sup> zasada wolności gospodarczej była nową zasadą, pojmowaną w gruncie rzeczy na możliwości podejmowania działalności gospodarczej<sup>112</sup>. Z kolei J. Grabowski nieco szerzej ujmował jej znaczenie, jako swobodę tworzenia przedsiębiorstwa i wyboru miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, a także jako swobodę wyboru przedmiotu i zakresu prowadzonej działalności gospodarczej<sup>113</sup>. Wydaje się, że stanowisko takie sprzyja ujednoczeniu terminologii, gdyż rzeczywiście przepis art. 1 ustawy o działalności gospodarczej przemawiał za takim rozumieniem tego zagadnienia stanowiąc, że podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Przepis ten stanowił wyraźnie o „wolności” gospodarczej, nie posługując się terminem „swobody” gospodarczej. Z kolei art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej również nie posługuje się pojęciem „swobody” działalności gospodarczej. Potwierdza więc tylko teoretyczną tezę o nadrzędności zasady swobody działalności gospodarczej. Analizując znaczenie tych przepisów zauważyć można, iż różnią się one między sobą słowem „dozwolić”, czyli nie sprzeciwiać się czemuś. Można stąd wywieść uprawniony wniosek, że państwo pozbyło się lub jest jego zamiarem, pozbycie się w przyszłości roszczeń wobec dominacji i uprzywilejowania przedsiębiorczości państwowej i dominującej obecności państwa w gospodarce wolnoryn-

<sup>107</sup> Zob. ustawa z dnia 22 lipca 1952 r. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (j.t. Dz.U. z 1976 r. nr 7, poz. 36 z późn. zm.).

<sup>108</sup> Zob. ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie ustawy Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 75, poz. 444 z późn. zm.).

<sup>109</sup> Zob. C. Kosikowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995, s. 245.

<sup>110</sup> Zob. K. Stoga, J. Potrzebszcz, *Prawo działalności gospodarczej – komentarz*, Warszawa 2000, s. 32.

<sup>111</sup> Zob. ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.).

<sup>112</sup> O takim rozumieniu problemu świadczy, na przykład, piśmiennictwo m.in. R. Taradejnej, J. Maja [w:] *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 1990, s. 10, czy też Z. Leońskiego, Z. Niewiadomskiego, M. Wałigórskiego [w:] *Ustawa o działalności gospodarczej z komentarzem*, Warszawa-Poznań 1992, s. 8.

<sup>113</sup> Zob. J. Grabowski, *Prawne granice wolności gospodarczej*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1992, nr 1298, s. 64.

kowej. Państwo może natomiast realizować inne, bardziej pożyteczne funkcje, np. chronić zasady uczciwej konkurencji. Tego zdania jest K. Pawłowicz, która dochodzi również do wniosku, że wolność gospodarcza dotyczy wolności od ingerencji państwa w obszarze działalności ekonomicznej człowieka oraz wolności od ingerencji i utrudnień ze strony innych jednostek (np. konkurentów)<sup>114</sup>. W myśl tego stanowiska, wolność gospodarcza nie jest pojęciem jednorodnym, a składa się na nie wiązka różnych praw, jak prawo do wolności osobistej, własności, do przedsiębiorczości, do swobodnego wyboru zajęcia i miejsca zamieszkania, do równości wobec prawa z innymi przedsiębiorcami, do wolnej konkurencji, wolności umów itd.<sup>115</sup>. Pogląd ten łączy wyraźnie wolność gospodarczą z prawem człowieka do własności. Podobnie jak M. Friedman, uważa też, że wolność gospodarcza nie może istnieć bez wolności politycznej. Inne zdanie na ten temat ma C. Kosikowski. Według tego poglądu istnieją co prawda zależności pomiędzy wolnością gospodarczą a polityczną, lecz istnienie jednej wolności nie jest warunkiem istnienia drugiej i *vice versa*<sup>116</sup>. Ponadto przyznaje się wolności gospodarczej cechy charakteru prawa podmiotowego, jak czyni to A. Walaszek-Pyziół. Według tego stanowiska – charakterystyczną cechą tzw. wolności jest to, że w odróżnieniu od uprawnień czy obowiązków nie wynika ona z prawa w znaczeniu przedmiotowym. Jej zdaniem, kwalifikacja swobody (wolności) działalności gospodarczej jako prawa publicznego podmiotowego o charakterze „negatywnym” oznacza, że odpowiada jej ogólny obowiązek państwa nienaruszenia swobody działania beneficjentów tego prawa w sferze działalności gospodarczej<sup>117</sup>. Dlatego też swoboda działalności gospodarczej zakwalifikowana została do kategorii publicznych praw podmiotowych i odnosi się nie tylko do osób fizycznych jako przedsiębiorców, ale też do osób prawnych<sup>118</sup> („Co nie jest zabronione, jest dozwolone”). Z tych względów zdaniem R.W. Kaszubskiego i J. Kołkowskiego art. 22 Konstytucji RP z 1997 r. tylko wyjątkowo dopuszcza ograniczenie wolności gospodarczej w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny (a więc nie każdy) interes publiczny. Twierdzą ponadto, że przepis ten i również przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje, że to ostatecznie porządek prawny państwa decyduje o zakresie wolności gospodarczej i stanowi jej gwaran-

<sup>114</sup> Zob.: K. Pawłowicz, *Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej*, [w:] *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, pod red. A. Rzemplińskiego, Warszawa 1994, s. 69 i nast.

<sup>115</sup> *Ibidem*, s. 69 i nast.

<sup>116</sup> Zob. C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 29 i nast.

<sup>117</sup> Zob. A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 12 i nast.

<sup>118</sup> Zob. przypis 9.



cję<sup>119</sup>. Wydaje się, iż teza ta nie może podlegać jakiegokolwiek dyskusji<sup>120</sup>. Warto przy tym wspomnieć stanowiska odmienne wobec takiego ujmowania charakteru prawnego swobody działalności gospodarczej. Głównym argumentem tych poglądów doktryny jest to, że obowiązujący porządek prawny nie przewiduje prawnych instrumentów bezpośredniej ochrony tego prawa podmiotowego. Nie jest, bowiem możliwe wytoczenie powództwa sądowego w oparciu o sam fakt naruszenia tego prawa przez akt władzy państwowej. Wolność gospodarcza jest chroniona jedynie pośrednio przed NSA lub TK, a ponadto nie jest to ochrona prawa podmiotowego tylko przedmiotowego (np. sprzeczna z prawem decyzja administracyjna odmawiająca udzielenia koncesji albo niezgodny z Konstytucją akt prawny). W związku z tym należy swobodę działalności gospodarczej ująć jako prawo o charakterze przedmiotowym<sup>121</sup>. Pogląd ten jest raczej odosobniony, a ponadto brak ochrony prawnej nie powinien przesądzać o samoistnym charakterze tego prawa jako uprawnienia podmiotowego. Należy tylko postulować na przyszłość wprowadzenie bezpośredniej ochrony tego prawa<sup>122</sup>.

Warta zauważenia jest problematyka wolności działalności gospodarczej jako prawa samego w sobie, samoistnego, przyporządkowanego istocie wolności. Nie sposób nie zauważyć, że wolności jako takiej nie można utożsamiać z prawem, a już na pewno z prawem stanowionym. Jednolity jest w tym względzie również pogląd doktryny. Jej przedstawiciele od dawna stoją na stanowisku, gdzie wyraźnie oddzielają wolność od prawa. „Wolność” jest łączona z człowiekiem i sferą jego naturalnych, niezbywalnych, właściwych każdemu cech, które determinują jego postępowanie. Natomiast „prawo” odnosi się do normatywnej działalności państwa. Traktowane jest ono jako każdorazowe ograniczenie wolności, choć często wysoce wskazane<sup>123</sup>. Inni reprezentanci nauki warunek powstania prawa upatrują w obecności normy kreującej to prawo. Stąd też prawo osoby towarzyszy z reguły normatywnie określony obowiązek innych podmiotów stosunku prawnego. Bez wspomnianej normy kreującej nie można byłoby określić osób uprawnionych ani zobowiązanych. Natomiast w przypadku wolności sytuacja jest inna, ponieważ jej istnienia nie obciąża obowiązek świadczenia innych podmiotów. Podmioty te powinny jedynie zachować się pasywnie, a więc nie czynić niczego, co mogłoby utrudniać korzystanie z niej. Prawo może być konieczne tylko dla zagwarantowania wolności i ograniczenia<sup>124</sup>. W nawiązaniu do powyższego, można

<sup>119</sup> Zob. R.W. Kaszubski, J. Kołkowski, *Wolność gospodarcza w świetle Konstytucji RP*, Glosa 2000 nr 6, s. 7.

<sup>120</sup> Zdaje się podzielać ten pogląd także S. Biernat, *Podjęmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej – wolność gospodarcza de lege lata i de lege ferenda*, PPH 1994, nr 9, s. 10.

<sup>121</sup> Zob. J. Boć, A. Błaś, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 307 i nast.

<sup>122</sup> Opowiada się za tym również A. Walaszek-Pyziół, *op. cit.*, Kraków 1994, s. 13.

<sup>123</sup> Zob. R.W. Kaszubski, J. Kołkowski, *op. cit.*, Glosa 2000 nr 6, s. 6.

<sup>124</sup> Zob. M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 1998, s. 76 i nast.

śmiało zaryzykować twierdzenie, że swoboda działalności gospodarczej zawiera w sobie pojęcie wolności gospodarczej, jest czymś zdecydowanie szerszym, żeby nie rzec, nieokreślonym prawnie. Wolność gospodarcza jest natomiast zasadą ustrojową, określoną konstytucyjnie oraz przez ustawodawstwo zwykłe. Wbrew pozorom, wolność gospodarcza nie jest prawem. Jest jednym z elementów, wiązek wolności przysługujących każdemu człowiekowi w granicach określonych przez normy prawne. Jest integralnie związana z instytucją przyrodzonej człowiekowi indywidualnej własności i poprzez tę instytucję realizuje się i jest w ten sposób zdeterminowana oraz wyznaczona prawnie. Jej miejsce wśród zasad konstytucyjnych o charakterze wybitnie ustrojowym świadczy o uznaniu tej zasady za jedną z najważniejszych w porządku prawnym, a niewątpliwie najważniejszą w dziedzinie ekonomicznej. Natomiast brak ochrony prawnej w sensie podmiotowym stawia pod znakiem zapytania określenie jej charakteru prawnego jako prawa podmiotowego. Wydaje się jednak, że nie pozbawia jej to tego właśnie charakteru. Nic bowiem nie wskazuje na określenie jej właściwości jako tylko przedmiotowych z powodu braku bezpośredniej ochrony prawnej. Brak bezpośredniej ochrony nie powinien być podstawą twierdzeń o nieistnieniu jakiegoś prawa w ogóle. Wolność gospodarcza jako zasada ustrojowa nie jest całkowicie wolna od pewnych ściśle określonych ustawowo ograniczeń. Stąd też, nie można traktować jej jak jakiegoś prawa o charakterze absolutnym. Wprost przeciwnie, jej byt prawny jest limitowany poprzez wspomniane reglamentacje oraz dotyczy przede wszystkim problematyki podejmowania działalności gospodarczej<sup>125</sup>. Można w tym miejscu postawić pytanie o granice wolności gospodarczej, która dotyczy także przedsiębiorstw państwowych. Gdzie się kończy oddziaływanie tej normy zasadniczej? Czy w ogóle można mierzyć ją wedle jakichkolwiek standardów normatywnych? Odpowiadając na postawione kwestie, należy stwierdzić, że granicami wolności gospodarczej są regulacje prawne dotyczące działalności gospodarczej jednostki. Normują one z reguły sprawy związane z instytucją własności, dostępu do środków produkcji, kapitału, a także instytucji związanych z zatrudnieniem pracowników<sup>126</sup>. Istotną rolę w tym zakresie odgrywać też powinien całokształt warunków funkcjonowania przedsiębiorstwa, a składają się na to w dużej mierze kryteria funkcjonowania systemu finansowego państwa. Może on bowiem pobudzać lub też tłumić rozwój przedsiębiorczości.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej zawiera najważniejsze klauzule generalne, które wynikają z innych przepisów, tj. obowiązek wspierania przedsiębiorczości i załatwiania przez organy administracji publicznej spraw

<sup>125</sup> Wiąże się to także z wolnością wyboru określonej formy działalności gospodarczej i prowadzeniem takiej działalności.

<sup>126</sup> Dotyczy to kwestii związanych z regulacją procedur cywilnych i administracyjnych, a w dalszej perspektywie sprawy materiałów, gruntów i wreszcie kredytów oraz subwencji jako czynników niezbędnych do prawidłowego gospodarowania.

przedsiębiorców w krótkim czasie, zakres ingerencji tychże organów, pomoc publiczną dla przedsiębiorców, współdziałanie z organizacjami przedsiębiorców i informację na temat przepisów prawa podatkowego. Zasada wolności gospodarczej oraz równości przedsiębiorców została unormowana w art. 6 ustawy w sposób niemal identyczny jak w ustawie Prawo działalności gospodarczej, z tym że po wyrażeniu „wykonywanie i” dodano słowo „zakończenie”. Poza tym przepis zawiera ustęp 2, który stanowi, że „Organ administracji publicznej nie może żądać ani uzależnić swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa”. Dlatego też, można stwierdzić, że zmiana w art. 6 projektu nowej ustawy jest jedynie zmianą redakcyjną, nie zmienia istoty zasady wolności gospodarczej i równości przedsiębiorców<sup>127</sup>.

Należy wskazać, że ustawa o swobodzie działalności gospodarczej definiuje pojęcie „przedsiębiorca”. Zgodnie z art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców uznaje się także współników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Nie wyłącza to zatem przedsiębiorstw państwowych.

Zgodnie natomiast z art. 2 powołanej wyżej ustawy, działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że powinna to być działalność nastawiona na zysk oraz trwała i zorganizowana<sup>128</sup>.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej przewiduje regulacje dotyczące udzielania pomocy publicznej przez państwo oraz organy administracji publicznej. Zasadniczo, zgodnie z art. 8 cytowanej w tym miejscu ustawy, organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. W tym zakresie największe znaczenie mają ustawy pomocowe<sup>129</sup>. Należy

<sup>127</sup> Zob. J. Stelmasiak, L. Bielecki, *Zasada wolności gospodarczej. Zagadnienia podstawowe*, Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Jana Grabowskiego, Katowice 2004, s. 45 i nast.

<sup>128</sup> Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 183 i nast.

<sup>129</sup> Zob. ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. nr 123, poz. 1291 ze zm.) oraz ustawa z dnia 30 października 2002 r. o pomocy publicznej



zwrócić uwagę na art. 103 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którym państwo stwarza, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji, korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców<sup>130</sup>.

W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej funkcjonuje szereg przepisów, które nakładają na podmioty publiczne określone obowiązki i zadania. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na art. 9, art. 10 i art. 11, które stanowią, że wykonując swoje zadania, w szczególności w zakresie nadzoru i kontroli, organy administracji publicznej działają z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorcy. Organy administracji publicznej są zobowiązane do załatwiania spraw przedsiębiorców bez zbędnej zwłoki. Wykonując swe zadania, organy administracji publicznej współdziałają z organizacjami pracodawców, organizacjami pracowników, organizacjami przedsiębiorców oraz samorządami zawodowymi i gospodarczymi.

Przedmiotowa ustawa zawiera także zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Istotny jest tu przepis art. 17 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów konsumentów. Chodzi o określone zachowania etyczne i moralne związane z działalnością gospodarczą wypracowane przez organizacje samorządu zawodowego<sup>131</sup>.

W innym miejscu ustawa wypowiada się w zakresie tzw. policji gospodarczej. Stosownie do art. 18 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przedsiębiorca jest obowiązany spełniać określone przepisami prawa warunki wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności dotyczące ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także ochrony środowiska. Trzeba zaznaczyć, że chodzi tu o przepisy tzw. policyjne zawarte w różnych ustawach<sup>132</sup>. Różne policje gospodarcze mogą zatem interweniować wtedy, gdy będzie zagrożone np. życie, zdrowie lub środowisko.

Zgodnie z art. 19 te same ustawy, jeżeli przepisy szczególne nakładają obowiązek posiadania odpowiednich uprawnień zawodowych przy wykonywaniu określonego rodzaju działalności gospodarczej, przedsiębiorca jest obowiązany zapewnić, aby czynności w ramach działalności gospodarczej były wykonywane

---

dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy (Dz.U. nr 213, poz. 1800 ze zm.).

<sup>130</sup> Z kolei art. 104 i nast. te same ustawy definiują tychże przedsiębiorców.

<sup>131</sup> Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż obowiązują tutaj dwie ustawy, tj. ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1503 ze zm.) oraz ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 86, poz. 804 ze zm.).

<sup>132</sup> Na przykład: ustawa z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz.U. nr 126, poz. 1384), czy ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 2001 r., nr 4, poz. 25 ze zm.).

bezpośrednio przez osobę legitymującą się posiadaniem takich uprawnień zawodowych<sup>133</sup>.

Z przepisów art. 20, art. 21 i art. 22 omawianej ustawy wynika, że istnieje obowiązek zamieszczenia na towarze wprowadzonym do obrotu na terytorium RP, jego opakowaniu, etykietach lub w instrukcji następujących informacji w języku polskim: firmy przedsiębiorcy i jego adresu, nazwy towaru oraz innych wymaganych informacji. Ponadto oferta powinna zawierać informacje na temat przedsiębiorcy, jego numer identyfikacji podatkowej, siedzibę i adres. Istnieją także odpowiednie rygory finansowe, dotyczące obowiązku związanego z rozliczeniami bankowymi, mające w swoim zamyśle bezpieczeństwo obrotu gospodarczego. W szczególności kiedy stroną transakcji, z której wynika płatność, jest inny przedsiębiorca w rozumieniu ustawy lub gdy jednorazowa wartość transakcji stanowi równowartość co najmniej 15.000 euro.

Bardzo ważnym zagadnieniem poruszonym przez ustawę o swobodzie działalności gospodarczej jest ewidencja działalności gospodarczej oraz wpis do rejestru działalności regulowanej. Przede wszystkim należy odróżnić ewidencje działalności gospodarczej od rejestru działalności regulowanej. Poza tym podstawowym rozróżnieniem należy wskazać, że ustawa o swobodzie działalności gospodarczej<sup>134</sup> normuje tylko ewidencję działalności gospodarczej, realizowaną przez organy administracji, natomiast dokonywanie wpisów do rejestru przedsiębiorców reguluje inna ustawa<sup>135</sup>. Zgodnie z art. 14 s.d.g., przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym albo do Ewidencji Działalności Gospodarczej. Spółka kapitałowa w organizacji może podjąć działalność gospodarczą przed uzyskaniem wpisu do rejestru przedsiębiorców. Wpisowi do ewidencji podlegają przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi. Zasady wpisu do rejestru przedsiębiorców określają odrębne przepisy. Ewidencje prowadzi organ władzy samorządowej (wójt, burmistrz, prezydent miasta) według swojej właściwości ustalonej dla przedsiębiorców w ten sposób, że w przypadku osób krajowych będzie to miejsce zamieszkania przedsiębiorcy, natomiast dla osób zagranicznych państw członków Unii Europejskiej – według głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej. Wpis następuje w formie decyzji administracyjnej właściwego organu<sup>136</sup>. Podobnie jest w przypadku wykreślenia wpisu oraz odmowie

<sup>133</sup> Na przykład w budownictwie, kierownik budowy powinien posiadać odpowiednie uprawnienia oraz kwalifikacje zawodowe.

<sup>134</sup> Zwana dalej s.d.g.

<sup>135</sup> Jest to ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 17, poz. 209 ze zm.).

<sup>136</sup> Na podstawie tej decyzji przedsiębiorca nabywa określone prawa i obowiązki. Świadczy ona o zalegalizowaniu działalności gospodarczej. W tym zakresie stwierdzają tak: R. Blicharz, J. Grabowski, M. Pawełczyk, K. Pokryszka, E. Przeszło [w]: *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*.



wpisu. Zgodnie z art. 29 s.d.g., decyzje wydaje się w terminie 3 dni od wpływu wniosku. Ewidencja zawiera określone dane, które z urzędu wpływają od organów koncesyjnych, zezwalających lub wydających licencję, a także prowadzących rejestr działalności gospodarczej, jak również prowadzących postępowanie upadłościowe<sup>137</sup>. Ewidencja jest prowadzona w systemie informatycznym. Stosownie do art. 42 s.d.g., każdy ma prawo otrzymać zaświadczenie o treści wpisu do ewidencji. Funkcjonuje Centralna Informacja o Działalności Gospodarczej prowadzona przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Natomiast wpis do rejestru działalności regulowanej jest formą reglamentacji administracyjnej. Istota działalności regulowanej jest wskazana w art. 64 s.d.g., zgodnie z którym, jeżeli przepis odrębnej ustawy stanowi, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną, przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeżeli spełnia szczególne warunki określone przepisami tej odrębnej ustawy i po uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej. Czasem warunkiem prowadzenia działalności regulowanej jest uzyskanie zezwolenia, licencji lub zgody. Zasadniczo należy stwierdzić, że inne ustawy<sup>138</sup> zaliczają określone aktywności do działalności gospodarczej regulowanej, natomiast s.d.g. zawiera przepisy dotyczące pozostałych spraw z tym związanych, np. rejestr tejże działalności. Zgodnie z art. 65-73 s.d.g., wpis do rejestru dokonuje się na wniosek przedsiębiorcy, który powinien złożyć oświadczenie o spełnieniu warunków wymaganych przepisami prawa, zaś organ prowadzący rejestr wydaje z urzędu zaświadczenie o dokonaniu wpisu do rejestru, który powinien być dokonany w terminie 7 dni od złożenia wniosku. Rejestr jest jawny. Stosownie do art. 68 s.d.g., organ prowadzący rejestr działalności regulowanej, w drodze decyzji, odmawia wpisu przedsiębiorcy do rejestru w przypadku, gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem; przedsiębiorcę wykreślono z rejestru tej działalności regulowanej, jeśli przedsiębiorca złożył niezgodne z prawem oświadczenie, w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku; nie usunął naruszeń warunków wymaganych w terminie wskazanym przez organ; gdy organ stwierdzi rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej. Wykreślenie

---

*du*, Bydgoszcz-Katowice 2008, s. 40. Jednakże warto zwrócić uwagę na wyrok WSA z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1852/05 (LEX nr 312029), zgodnie z którym wpis do ewidencji działalności gospodarczej ma charakter deklaratoryjny, a brak urzędowego wpisu do ewidencji nie oznacza, iż skarżący nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r., nr 155, poz. 1095 ze zm.) w sytuacji, gdy osoba fizyczna działalność gospodarczą faktycznie wykonuje, lecz jej nie rejestruje.

<sup>137</sup> Stanowi o tym art. 34-36 s.d.g.

<sup>138</sup> Na przykład ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1396 ze zm.).



wpisu następuje na wniosek przedsiębiorcy. Wydaje się, że w tym zakresie powinna być stosowana forma decyzji administracyjnej<sup>139</sup>.

Niewątpliwie przedsiębiorstwo państwowe mieści się w formule uczestnika gry rynkowej na równi z pozostałymi jej uczestnikami w świetle podstawowych zasad ustroju gospodarczego. Przedsiębiorstwo państwowe jest uczestnikiem obrotu gospodarczego na zasadzie samodzielności, samorządności i samofinansowania się, posiadając przy tym osobowość prawną<sup>140</sup>. Mogą one być bowiem utworzone jako działające na ogólnych zasadach rynkowych oraz jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Zatem przedsiębiorstwa państwowe tworzy albo jednostka samorządowa, albo naczelne lub centralne organy administracji publicznej, a także banki państwowe oraz inne niż wyżej wskazałem organy publiczne w porozumieniu z organem naczelnym lub centralnym. Mogą być również tworzone przedsiębiorstwa międzynarodowe wspólnie z innymi państwami. Jak się podaje, celem tworzenia i funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych powinno być wykonywanie istotnych obowiązków państwa wobec obywateli w sytuacji, gdy z takich czy innych względów dana ważna sfera stosunków społeczno-gospodarczych nie znajduje zainteresowania przedsiębiorców nastawionych na działalność gospodarczą o celu jednoznacznie zarobkowym. Brak opłacalności ekonomicznej może być podstawą rezygnacji przedsiębiorcy z podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w takiej sferze. Nie można jednak w takim przypadku identycznych motywacji oczekiwać od państwa. Wydaje się, że wprowadzenie w podobnej sytuacji formy przedsiębiorstwa państwowego odpowiada celom i zadaniom państwa w gospodarce rynkowej. W przedsiębiorstwach państwowych, które realizują określone obowiązki państwa wobec obywateli, w sytuacji gdy w danym obszarze gospodarki nie istnieje aktywność innych przedsiębiorców, brak możliwości zmiany formy organizacyjnoprawnej prowadzenia działalności gospodarczej wynika z przewagi interesu publicznego nad aspektami ekonomicznymi. W tym drugim przypadku można by właściwie mówić o koncepcji nie tyle przedsiębiorstwa państwowego, co raczej przedsiębiorstwa publicznego, zważywszy, że niektóre z tych zadań państwa wobec obywateli mogą być wykonywane poprzez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne<sup>141</sup>.

Dla koncepcji rzeczy publicznej w ujęciu fiskalnym istotne znaczenie posiada majątek przedsiębiorstwa państwowego. Przedsiębiorstwo państwowe bowiem

<sup>139</sup> Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo...*, op. cit., 188; L. Bielecki, *Zasada wolności gospodarczej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, Wydawnictwo Wydziału Prawa i Administracji UMCS, Lublin, nr 1/2003, s. 61 i nast.

<sup>140</sup> Takie wnioski nasuwa treść ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., nr 112, poz. 981 ze zm.).

<sup>141</sup> Zob. P. Bielski, *Przedsiębiorstwo państwowe jako przedsiębiorca rejestrowy*, „Rejent” 2004, nr 1, s. 13 i nast.

musi być wyposażone w środki niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej. Majątek należy do istotnych składników przedsiębiorstwa państwowego i można uznać, że bez tego elementu przedsiębiorstwo w zasadzie istnieć nie może<sup>142</sup>. Przede wszystkim ważne znaczenie mają grunty i budynki. W tym zakresie należy pamiętać, że wyposażenie przez organ założycielski tworzonego przedsiębiorstwa państwowego w takie składniki majątku, jak zabudowane grunty Skarbu Państwa może nastąpić wyłącznie na podstawie odpowiedniej ustawy<sup>143</sup>. Jednakże tylko wyposażenie przedsiębiorstwa państwowego, powstającego po raz pierwszy, odbywa się z zasobów nieruchomości Skarbu Państwa. Natomiast wyposażenie w nieruchomości przedsiębiorstw powstałych z podziału pochodzi z majątku przedsiębiorstwa dzielonego. Podział przedsiębiorstwa, dokonywany aktem administracyjno-gospodarczym, nie powoduje powrotu majątku do Skarbu Państwa, a tylko sukcesję generalną nowo powstałych przedsiębiorstw w prawa i obowiązki podzielonego przedsiębiorstwa państwowego, które traci swój byt prawny albo sukcesję singularną w poszczególne prawa i obowiązki wydzielane z majątku przedsiębiorstwa dzielonego, w celu włączenia ich do majątku innego przedsiębiorstwa, przy zachowaniu bytu dotychczasowego przedsiębiorstwa<sup>144</sup>. Przedsiębiorstwo państwowe może sprzedawać rzeczowy majątek trwały tylko w drodze publicznego przetargu. Oprócz wymagań ustawy o przedsiębiorstwach państwowych w tym zakresie dzieje się tak na przykład dlatego, że nabyte w drodze umowy składniki majątkowe w połączeniu z innymi elementami materialnymi i niematerialnymi stanowiącymi własność nabywcy mogą utworzyć zorganizowaną całość zdolną do realizacji zadań gospodarczych i w ten sposób utworzą przedsiębiorstwo w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego<sup>145</sup>. Natomiast przy sprzedaży środków trwałych przez przedsiębiorstwo państwowe<sup>146</sup> należy brać pod uwagę wszystkie uwarunkowania, zaś oferowana cena jest tylko jednym z elementów wskazujących na wybór kontrahenta umowy<sup>147</sup>.

<sup>142</sup> Zob. Z. Marmaj, *Przedsiębiorstwo państwowe jako właściciel mienia nieruchomego*, PiZS 1991, z. 5-6, s. 11.

<sup>143</sup> Pogląd taki znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, na przykład uchwała SN z dnia 9 czerwca 1995 r., sygn. akt III CZP 70/95, OSNC 1995, z. 10, s. 145. W tym zakresie obowiązuje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 224, poz. 1337 ze zm.).

<sup>144</sup> Uprawniony pogląd w tym zakresie wyraża K. Górnicz, *Nabywanie własności nieruchomości i użytkowania wieczystego gruntów w przypadku podziału przedsiębiorstwa państwowego*, „Rejent” 1999, nr 2, s. 199.

<sup>145</sup> W tym zakresie można podzielić stanowisko wyrażone w wyroku SN z dnia 23 lipca 2003 r., sygn. akt II CKN 318/01, LEX nr 512011.

<sup>146</sup> W tym zakresie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1990 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na zbycie środków trwałych przez przedsiębiorstwo państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu (Dz.U. nr 45, poz. 260).

<sup>147</sup> Zob. wyrok SN z dnia 28 marca 1995 r., sygn. akt I CRN 30/95, Mon. Prawn. z 1996 r., z. 1, s. 26.

Niemniej należy zgodzić się z S. Serafinem, że rygorystyczny zakaz zbywania bez przetargu jest zakazem skierowanym do dysponentów majątkiem przedsiębiorstw państwowych, którym jednocześnie pozostawia się duży zakres swobody w ocenie warunków uzasadniających zbycie środków trwałych bez zachowania drogi koniecznej publicznego przetargu<sup>148</sup>. Ponadto w granicach zagwarantowanej przedsiębiorstwom państwowym swobody dysponowania wydzielonym im i nabytym majątkiem mogą one ustanawiać także ograniczone prawa rzeczowe na stanowiących ich własność nieruchomościach, na przykład użytkowanie wieczyste<sup>149</sup>. Warto także pamiętać, że zbycie przedsiębiorstwa państwowego jako całości może nastąpić w razie ustania jego działalności, czyli w przypadku jego likwidacji lub na skutek upadłości, przy czym zbywcą nie jest przedsiębiorstwo państwowe jako osoba prawna, lecz inna osoba, którą jest z reguły organ założycielski lub syndyk masy upadłościowej. Przedsiębiorstwo takie może natomiast zbyć zakład, a więc wyodrębnioną jednostkę organizacyjno-gospodarczą, stanowiącą część składową osoby prawnej<sup>150</sup>. Pogląd taki wyraża także B. Sołtys twierdząc, że przedsiębiorstwo państwowe jako osoba prawna nie posiada zdolności prawnej w zakresie zbycia swego przedsiębiorstwa oraz jego zorganizowanej części. Zdolność taką posiada jedynie Skarb Państwa reprezentowany przez organ założycielski<sup>151</sup>.

Należy również pamiętać, że przedsiębiorstwo państwowe może dokonywać określonych czynności związanych ze swoim majątkiem rzeczowym lub zaliczanym do finansowego majątku trwałego. Może zatem wnieść majątek do spółki lub fundacji, dokonać darowizny lub nieodpłatnie oddać do używania innym podmiotom w drodze umów prawa cywilnego. Jednakże organ założycielski przedsiębiorstwa państwowego może nie wyrazić zgody na takie czynności prawne. Wówczas organom przedsiębiorstwa, a więc dyrektorowi oraz radzie pracowniczej przysługuje prawo wniesienia sprzeciwu w stosunku do decyzji podjętych wobec przedsiębiorstwa przez organ sprawujący nad nim nadzór. Można zgodzić się z tezą Sądu Najwyższego wyrażoną w jednym z jego wyroków<sup>152</sup>, gdzie stwierdzono, że decydowanie przez organ założycielski o zgodzie na dokonanie przez przedsiębiorstwo czynności prawnej ma szczególny charakter. Może ona przybrać postać sprzeciwu. Może również wyrazić się w obejmującym ją wyraźnym oświadczeniu, a także milczeniu, a więc niezłożeniu żadnego oświadczenia, w terminie miesiąca od dnia otrzymania zgłoszenia o zamiarze doko-

<sup>148</sup> Zob. S. Serafin, *Pytania i odpowiedzi, wyjaśnienia*, „Rejent” z 1991 r., z. 2, s. 119.

<sup>149</sup> Zob. J. Pisuliński, *Przedmiot i treść hipoteki. Zagadnienia wybrane*, „Rejent” z 1992 r., z. 9, s. 50.

<sup>150</sup> Takie stanowisko zdaje się podzielać M. Poźniak-Niedzielska, *Życie przedsiębiorstwa w świetle zmian w kodeksie cywilnym*, PiP z 1991 r., z. 6, s. 31-44.

<sup>151</sup> Zob. B. Sołtys, *Kontrowersje wokół pojęcia zorganizowanej części przedsiębiorstwa*, PPH z 1996 r., z. 2, s. 31-34.

<sup>152</sup> Zob. wyrok SN z dnia 27 marca 2008 r., sygn. akt II CSK 471/07 (LEX nr 420383).

nania czynności. Stosunki prawne łączące przedsiębiorstwo państwowe z organem założycielskim z uwagi na swoją złożoną, niejednorodną naturę, nie mają charakteru stosunków administracyjnoprawnych. W przypadku wykreślenia przedsiębiorstwa państwowego z rejestru przedsiębiorców, majątek pozostały po nim przejmuje wojewoda. Środki finansowe, które zostały przejęte po likwidacji przedsiębiorstwa, a także środki finansowe uzyskane ze zbycia majątku stanowią przychody Funduszu Skarbu Państwa<sup>153</sup>. Środki finansowe są przeznaczane na uzupełnienie środków brakujących na pokrycie kosztów procesów likwidacyjnych, postępowania upadłościowego i zarządu majątkiem zlikwidowanego przedsiębiorstwa. Aczkolwiek majątek pozostały po likwidacji przedsiębiorstwa państwowego, którego organem założycielskim był minister właściwy do spraw obrony narodowej, jest przekazywany w innym trybie<sup>154</sup>. Zakończenie likwidacji i wykreślenie przedsiębiorstwa z rejestru, kładące kres istnieniu przedsiębiorstwa jako osoby prawnej powoduje również, że dotąd odrębny od majątku Skarbu Państwa majątek przedsiębiorstwa zlewa się z majątkiem Skarbu Państwa i w konsekwencji wygasają wskutek konfuzji prawa obciążające prawo własności przysługujące Skarbowi Państwa, w tym więc też użytkowanie wieczyste oraz odrębna własność budynków wzniesionych na gruncie użytkowanym wieczysto<sup>155</sup>. Ponadto trzeba wskazać, że w przypadku sprzedaży przedsiębiorstwa państwowego wydanie przedsiębiorstwa następuje najwcześniej z chwilą wykreślenia przedsiębiorstwa z rejestru. Wydanie takie ma postać przekazania przedsiębiorstwa protokołem zdawczo-odbiorczym. Nabywca od tej chwili przejmuje wszelkie korzyści i ciężary związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Przechodzi na niego niebezpieczeństwo przypadkowej utraty lub uszkodzenia przedmiotu umowy (choć w praktyce chodzi tu o utratę lub uszkodzenie składników materialnych wchodzących w skład zorganizowanej całości, jaką jest przedsiębiorstwo)<sup>156</sup>.

W zakresie gospodarki finansowej przedsiębiorstwo państwowe gospodaruje majątkiem, działając na zasadzie samofinansowania, pokrywając z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązania. Przedsiębiorstwo państwowe posiada fundusz założycielski, który stanowi wartość wydzielonej przedsiębiorstwu części majątku ogólnonarodowego, czyli dobra

<sup>153</sup> Powyższe kwestie reguluje ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1397 ze zm.).

<sup>154</sup> Jest to tryb uregulowany przepisami ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. nr 90, poz. 405 ze zm.).

<sup>155</sup> Zob. A. Szlęzak, *Wybrane zagadnienia cywilnoprawne projektu ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (z uwzględnieniem postanowień Paktu o przedsiębiorstwie)*, RPEiS 1993, z. 2, s. 42.

<sup>156</sup> Zob. M. Wolanin, *Transakcja sprzedaży przedsiębiorstwa i jej skutki prawne*, „Rejent” z 1996, z. 7-8, s. 137.



wspólnego oraz fundusz przedsiębiorstwa, który odzwierciedla wartość majątku przedsiębiorstwa po odliczeniu funduszu założycielskiego. Fundusz założycielski przedsiębiorstwa państwowego może ulec zwiększeniu bądź zmniejszeniu. Fundusz taki mogą zwiększyć przekazane z budżetu państwa dotacje na finansowanie rozwoju przedsiębiorstwa, a także inne środki (w tym trwałe – przyp. aut.) przekazane przez organ założycielski lub przez Skarb Państwa. Natomiast poprzez nieodpłatne przekazanie w wykonaniu prawomocnych decyzji o orzeczeń części swego majątku w postaci środków trwałych osobom prawnym lub fizycznym, majątek przedsiębiorstwa ulega zmniejszeniu. Ulec zmniejszeniu majątek przedsiębiorstwa państwowego może także poprzez zapłacenie kwot z tytułu rzeczy nieruchomości nabytych w trybie odpowiedniej ustawy w tym zakresie<sup>157</sup> oraz na skutek dokonania darowizny rzeczy i urządzeń innemu przedsiębiorstwu. Fundusz przedsiębiorstwa może być zwiększany o zysk pozostający w dyspozycji przedsiębiorstwa, amortyzację majątku trwałego i środki z innych źródeł oraz może być zmniejszany poprzez na przykład straty bilansowe, umorzenie majątku trwałego, nieodpłatne przekazanie majątku w związku z wykonaniem prawomocnych decyzji i orzeczeń, a także na skutek przekazania darowizną zakładowych domów mieszkalnych, żłobków, przedszkoli oraz budynków służących zakładowej działalności socjalnej na rzecz innych osób prawnych. Ponadto przedsiębiorstwa są obowiązane do dokonywania wpłat z zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym na rzecz budżetu państwa<sup>158</sup>. Zysk po opodatkowaniu podatkiem dochodowym i po odliczeniu wpłat z zysku na rzecz budżetu państwa może być przeznaczony na tworzenie funduszy własnych, funduszu nagród dla pracowników oraz na dofinansowanie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Do funduszy własnych przedsiębiorstwa należy zaliczyć fundusz założycielski, fundusz przedsiębiorstwa, fundusz z aktualizacji wyceny oraz niepodzielony wynik finansowy. Natomiast w przedsiębiorstwach państwowych prowadzących gry liczbowe wojewoda określa część zysku osiągniętego przez te przedsiębiorstwa, która ma być przeznaczona na cele społeczne i rozwój gospodarki narodowej, po opodatkowaniu zweryfikowanego zysku i odliczeniu oraz uwzględnieniu własnych potrzeb przedsiębiorstwa<sup>159</sup>. Należy dodać, że z wpłat z zysku są zwol-

<sup>157</sup> Zob. ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 ze zm.).

<sup>158</sup> Należy zwrócić uwagę, że pojęcia „zysku” w rozumieniu ustawy o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych nie można utożsamiać z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zysk bilansowy jest w pewnym sensie „zyskiem globalnym”, nieograniczonym do określonego źródła generującego przychody. Teza taka wypływa z wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. akt I S.A./Wr 1628/07, LEX nr 492004.

<sup>159</sup> Sprawy związane z gospodarką finansową przedsiębiorstw państwowych reguluje ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 1992 r., nr 6, poz. 27 ze zm.).



nione przedsiębiorstwa działające przy zakładach karnych i aresztach śledczych podległe ministrowi sprawiedliwości oraz w okresie opodatkowania podatkiem tonażowym, armatorzy w zakresie przychodów z działalności opodatkowanej podatkiem tonażowym<sup>160</sup>.

#### 4. Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa jako majątek państwowy

Jednym z procesów gospodarczych dokonywanych w naszym kraju jest dostosowanie działalności przedsiębiorstw państwowych do wymagań gospodarki wolnorynkowej. W tym zakresie najistotniejsze znaczenie posiada wspomniana wyżej ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Z katalogu spółek prawa handlowego, pod względem wielkości prowadzenia działalności gospodarczej, przedsiębiorstwom państwowym mogą dorównywać przede wszystkim spółki kapitałowe, czyli spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna. Dlatego też powstał pomysł przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w tego rodzaju spółki. Proces ten nazwano komercjalizacją przedsiębiorstw państwowych<sup>161</sup>. Istotą aktu komercjalizacji jako czynności prawnej jest przejęcie majątku przedsiębiorstwa państwowego i przekazanie tego majątku utworzonej w tym celu spółce, co prowadzi do objęcia przez ten podmiot przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55<sup>1</sup>, którego staje się właścicielem<sup>162</sup>. Celem komercjalizacji jest nie tylko oparcie działalności spółki na zasadach handlowych, ale i upodobnienie możliwości wywierania wpływu właściciela na skomercjalizowane przedsiębiorstwo do takich rozmiarów, jakie przysługują właścicielowi prywatnemu, z zastrzeżeniem precyzyjnej regulacji przesłanek uzasadniających podejmowanie rozstrzygnięć wobec danego podmiotu, a także potrzeba odgrywania aktywnej roli przez Skarb Państwa w prowadzeniu przez spółkę działalności gospodarczej, a tym samym oddziaływania na gospodarkę<sup>163</sup>. Komercjalizacja w znaczeniu formalnym, czyli organizacyjnym i proceduralnym oznacza procedurę przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę, bez przeprowadzania postępowania likwidacyjnego<sup>164</sup>. Kolejnym znaczeniem komercjalizacji jest jej aspekt materialny, polegający na wstąpieniu nowo powstałej spółki we wszystkie prawa i obowiązki byłego przedsiębiorstwa państwowego.

<sup>160</sup> Zob. ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonażowym (Dz.U. nr 183, poz. 1353 ze zm.).

<sup>161</sup> Zob. R. Blicharz, J. Grabowski, M. Pawełczyk, K. Pokryszka, E. Przeszło [w:] *Publiczne prawo gospodarcze, op. cit.*, s. 110.

<sup>162</sup> Zob. A. Chełmoński, *Administracja państwowa wobec skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych*, [w:] *Gospodarka, Administracja, Samorząd. Księga pamiątkowa z okazji czterdziestopięciolecia pracy Pani Profesor Teresy Rabskiej*, Poznań 1997, s. 137.

<sup>163</sup> Zob. K. Bandarzewski, *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych*, Zakamycze 2003, s. 80.

<sup>164</sup> Zob. D. Kostecka, *Pojęcie komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego*, AUWr, „Przegląd Prawa i Administracji”, nr 49, Wrocław 2002, s. 278.



W tym znaczeniu komercjalizacja polega na zachowaniu ciągłości nabytych praw i obowiązków przekształcanego podmiotu. Ponadto istotny jest aspekt majątkowy, rozumiany jako przekształcenie funduszy przedsiębiorstwa państwowego w kapitały nowo powstałej spółki. Zgodnie z nim, komercjalizacja oznacza przekształcenie ekonomiczne przedsiębiorstwa państwowego w spółkę<sup>165</sup>.

Wyróżnia się cztery rodzaje komercjalizacji, mianowicie: w celu prywatyzacji, czyli komercjalizacja samoistna, w innym celu, czyli komercjalizacja niesamoistna, w celu komunalizacji, a więc zbycia na rzecz jednostki samorządu terytorialnego i komercjalizacja polegająca na wniesieniu przedsiębiorstwa do jednoosobowej spółki Skarbu Państwa. Dla koncepcji rzeczy publicznej w znaczeniu fiskalnym najistotniejsze znaczenie, moim zdaniem, posiadają jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, a zasadniczo wpłaty z zysku takich spółek. Tego rodzaju spółka powstaje w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego, której dokonuje minister Skarbu Państwa na wniosek organu założycielskiego, dyrektora przedsiębiorstwa państwowego, rady pracowniczej lub z własnej inicjatywy. Majątek przedsiębiorstwa państwowego staje się majątkiem spółki, przy czym suma kapitału akcyjnego i zapasowego spółki jest równa funduszom własnym przedsiębiorstwa państwowego. Powstała spółka jest obowiązana do dokonywania wpłat z zysku po opodatkowaniu podatkiem dochodowym na rzecz budżetu państwa. Wpłaty są dokonywane zaliczkowo w okresach miesięcznych lub kwartalnych. W tym zakresie spółka składa deklaracje o wysokości zysku, po opodatkowaniu podatkiem dochodowym, osiągniętym od początku roku obrotowego i wpłaca na rachunek urzędu skarbowego, właściwego według siedziby spółki w stosunku do wybranego okresu, w wysokości różnicy między wpłatami z zysku należnymi z zysku osiągniętego od początku roku obrotowego, a sumą zaliczek należnych za poprzednie wybrane okresy. Podstawą ustalenia wysokości zaliczki jest zysk po opodatkowaniu podatkiem dochodowym osiągnięty w danym okresie, liczony w rachunku narastającym. Wpłaty z zysku są dokonywane w wysokości 15% zysku. Z wpłat z zysku są zwolnione jednoosobowe spółki Skarbu Państwa powstałe z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych działających przy zakładach karnych i aresztach śledczych podległe ministrowi sprawiedliwości oraz w okresie opodatkowania podatkiem tonażowym, armatorzy w zakresie przychodów z działalności opodatkowanej podatkiem tonażowym<sup>166</sup>. Należy podnieść, że warunkiem koniecznym do ostatecznego rozliczenia wpłaty z zysku jest zatwierdzenie sprawozdania finansowego przez właściwy organ. Skoro sprawozdanie finansowe zostaje zatwierdzone, to do stwierdzenia, iż wpła-

<sup>165</sup> Zob. S. Włodyka, *Spółki w procesie komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, [w:] *Prawo spółek*, Kraków 1996, s. 649-650.

<sup>166</sup> Najistotniejsze znaczenie normatywne w omawianym zakresie posiada ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. nr 154, poz. 792 ze zm.).



ty z zysku zostały wpłacone na rzecz budżetu państwa lub w wysokości większej od należnej, konieczne jest wykazanie tej okoliczności<sup>167</sup>.

## 5. Majątek komunalny

Analiza przepisów obowiązującej Konstytucji skłania do stwierdzenia, że podobnie jak państwu, także i samorządowi przysługuje własność i inne prawa majątkowe. Podobnie wypowiadają się wszystkie trzy ustawy samorządowe<sup>168</sup>. Własność oraz inne prawa majątkowe nazywana jest w odniesieniu do samorządu terytorialnego majątkiem (mieniem) komunalnym, czyli majątkiem jednostek samorządu terytorialnego. Warto nadmienić, że w literaturze pojawił się niegdyś pogląd, że tylko majątek gminny jest tak zwanym mieniem komunalnym, gdyż pod takim oznaczeniem terminologicznym jest ono uregulowane w ustawie o samorządzie gminnym, nie zaś w ustawie o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, gdzie występuje pod mianem majątku (mienia powiatowego) i majątku (mienia samorządu województwa). Zatem majątek inny niż gminny jest jedynie majątkiem publicznym, a nie komunalnym i odwrotnie, majątek komunalny nie jest majątkiem publicznym<sup>169</sup>. Jednakże pogląd ten był dyskusyjny i został skrytykowany, gdyż majątek komunalny jest jak najbardziej majątkiem publicznym, gdyż powiat i województwo również spełniają funkcje publiczne<sup>170</sup>. W omawianym zakresie należy wskazać, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, własność komunalna jest rodzajem majątku publicznego. Majątek tego rodzaju powinien być wykorzystywany wyłącznie na potrzeby dobra wspólnego, a uszczuplenie tego majątku nie może być sprzeczne z aksjologią i celami, jakie Konstytucja RP wiąże z samorządem terytorialnym. Z tego też względu majątek samorządowy jako pochodne w stosunku do funkcji publicznych wykonywanych przez samorząd terytorialny, a prawa składające się na ten majątek mogą

<sup>167</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2005 r., sygn. akt III S.A./Wa 768/04 (LEX nr 164027). Trzeba ponadto wskazać na przedsiębiorstwa państwowe i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, których wykaz jest załączony do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 października 2010 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz.U. nr 212, poz. 1387).

<sup>168</sup> Mam na myśli ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.), ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.).

<sup>169</sup> Zob. W. Drabik [w:] W. Drabik, P.A. Leszczyński, *Problemy przejmowania mienia przez nowe jednostki samorządu terytorialnego po 1 stycznia 1999 r.*, „Radca Prawny” 2006, nr 1, s. 12.

<sup>170</sup> Zob. M. Stańko [w:] J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, s. 51. Identyfikacja wypowiada się K. Gałęcka [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka* (rec. i red. Z. Niewiadomski), Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 67.

doznawać większych ograniczeń aniżeli prawa podmiotów pozostających poza układem administracji publicznej<sup>171</sup>. Ponadto Trybunał Konstytucyjny rozróżnia podział majątku komunalnego na majątek publiczny i majątek prywatny. Kryterium podziału jest użyteczność publiczna. Majątek publiczny bowiem służy funkcjonowaniu organów administracji lub bezpośrednio zaspokajaniu zbiorowych potrzeb publicznych, na przykład drogi, budynki urzędów, szkół itp., a majątek prywatny służy celom gospodarczym, na przykład nieruchomości, hale targowe itp.<sup>172</sup>. Jednak według doktryny, kryterium podziału zaproponowane przez Trybunał może okazać się niewystarczające, gdyż określone składniki majątku prywatnego mogą być przeznaczone do użytku publicznego i *vice versa*<sup>173</sup>. W doktrynie podkreśla się także, że poglądy Trybunału Konstytucyjnego kształtują praktykę akcentującą publicznoprawny charakter jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych i uznającą ich majątek w całości za majątek publiczny, co umożliwia zainteresowanym ingerencję w wykonywanie własności jednostki samorządu terytorialnego za pośrednictwem środków administracyjnych, w postaci skarg do sądu administracyjnego na uchwały organów gmin podejmowane w sprawach majątkowych. Praktyka ta bywa krytykowana jako konsekwencja nazbyt jednostronnego ujęcia statusu prawnego jednostki samorządu terytorialnego i jej organów oraz charakteru majątku będącego jej własnością<sup>174</sup>. Majątek komunalny jest zatem synonimem majątku jednostek samorządu terytorialnego<sup>175</sup>, czyli majątku gminy, powiatu i województwa oraz samorządowych osób prawnych. Majątek komunalny nie może być utożsamiany z pojęciem środków publicznych zawartych w ustawie o finansach publicznych<sup>176</sup>. Trzeba również podnieść, że na przykład gmina może posiadać udział w innej osobie prawnej i wówczas majątek tej osoby prawnej powinien być uważany jako majątek komunalny<sup>177</sup>. Majątek komunalny można przedstawić jako szczególną kategorię majątku publicznego. Ustawy samorządowe wskazują na majątek jako jednorodny zespół praw majątkowych i nie różnicują majątku na publiczny, administracyjny, komercyjny czy

<sup>171</sup> Zob. wyrok TK z dnia 13 maja 1997 r., sygn. akt K 20/96, OTK 1997, nr 2, poz. 18.

<sup>172</sup> Zob. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

<sup>173</sup> Zob. A. Agopszowicz, *Mienie związków i porozumień komunalnych*, Sam. Ter. z 1995 r., nr 6, s. 21.

<sup>174</sup> Zob. D. Kijowski [w:] D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Załęski, *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, Sa. Ter. 2004, nr 1-2, s. 145.

<sup>175</sup> Zob. A. Agopszowicz [w:] A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 324.

<sup>176</sup> Jest to pogląd ministra finansów wyrażony w piśmie z dnia 4 marca 2005 r., nr ST1-4800-1187/04/16384/05, [www.mofnet.gov.pl](http://www.mofnet.gov.pl).

<sup>177</sup> Pogląd taki potwierdza orzecznictwo w wyroku NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1083/11, LEX nr 1135756.

prywatny<sup>178</sup>. Orzecznictwo wskazuje, że cały majątek komunalny powinien być postrzegany jako majątek w znaczeniu prawa cywilnego<sup>179</sup>.

Wskazałem wyżej, że zarówno gminie, powiatowi oraz województwu i samorządowym osobom prawnym, na przykład fundacjom przysługuje majątek. Cóż zatem jest tym majątkiem i jak należy go określać oraz definiować? Majątek samorządowy (komunalny) jest kategorią majątku publicznego analogiczną do majątku państwowego, o którym mowa w ustawie Kodeks cywilny<sup>180</sup>. Kodeks jednak nie posługuje się sformułowaniami o majątku (mieniu) samorządowym, a tylko majątku (mieniu) państwowym, przysługującym Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym<sup>181</sup>. Majątek określa jako własność i inne prawa majątkowe. Zgodnie z doktryną, majątkiem (mieniem) są prawa majątkowe wyrażone zasadniczo w pieniądzu, a więc własność ruchomości i nieruchomości<sup>182</sup>, użytkowanie wieczyste, służebności, hipoteka i inne prawa rzeczowe ograniczone, wierzytelności oraz prawa na dobrach niematerialnych<sup>183</sup> oraz podatki, opłaty, dotacje, subwencje, odsetki od środków bankowych zgromadzonych na rachunkach bankowych, dywidendy ze spółek, czynsz najmu i dzierżawy. W prezentowanym znaczeniu przedmiotowym, majątkiem komunalnym są przede wszystkim rzeczy, które zgodnie ze swoim przeznaczeniem społeczno-gospodarczym powinny służyć działalności produkcyjnej i usługowej, przede wszystkim w celu wykonywania zadań o charakterze publicznym, a także dozwolonej ustawowo działalności gospodarczej. W tym zakresie najistotniejsze znaczenie posiadają nieruchomości, a więc grunty i budynki<sup>184</sup>. Ponadto można

<sup>178</sup> S. Jarosz-Zukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 136.

<sup>179</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt I S.A. 208/99, LEX nr 55775. Zatem dla ochrony jego składników przysługują środki cywilnoprawne, na przykład roszczenia windykacyjne, negatoryjne, posesoryjne, odszkodowawcze i inne dochodzone przed sądami powszechnymi, z wyjątkiem komunalizacji mienia państwowego, gdzie dla ochrony interesów jednostki samorządu terytorialnego przewidziano drogę sądownoadministracyjną.

<sup>180</sup> Zob. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.).

<sup>181</sup> Zob. H. Izdebski, M. Małek, *Kodeks cywilny a działalność gospodarcza*, Łomianki 2000/2001, s. 95.

<sup>182</sup> W tym względzie możliwość korzystania z rzeczy, rozporządzania rzeczą oraz pobierania z niej pożytków.

<sup>183</sup> Na przykład można wymienić prawa autorskie.

<sup>184</sup> Zob. A. Klein, *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, Sam. Ter. z 1991 r., nr 11-12, s. 32. Pogląd w tym zakresie podziela orzecznictwo, zgodnie z którym podstawowym składnikiem mienia komunalnego są nieruchomości, przy czym nie ma podziału mienia komunalnego według źródeł jego pochodzenia. Całe mienie komunalne ujmowane jest jako jednorodne w tym znaczeniu, że jest to mienie w rozumieniu prawa cywilnego, a ponadto mienie komunalne obejmuje aktywa, a nie pasywa i jest całokształtem praw majątkowych, przysługującym określonej jednostce, a nie całokształtem praw i obowiązków – wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt I S.A. 208/99, LEX nr 55775. Podobnie wypowiada się E. Ochendowski w głosie do wyroku NSA z dnia 24 września 1990 r., sygn. akt I S..847/90 i z dnia 27 września 1990 r., sygn. akt S.A./Wr 952/90, ST z 1991 r., nr 4, s. 47-51.

tu zaliczyć również posiadanie oraz ekspektatywę prawa<sup>185</sup>. Majątkiem nie są prawa niemajątkowe, ani wszelkiego rodzaju zobowiązania związane z majątkiem<sup>186</sup>. Według T. Wosia, tak jak pojęcie mienia (majątku) z art. 44 Kodeksu cywilnego, tak też konstrukcja majątku komunalnego obejmuje własność oraz inne składniki majątku mieszczące się w zbiorczej kategorii „inne prawa majątkowe”<sup>187</sup>. Natomiast należy oddzielić pojęcie majątku (mienia) od pojęcia majątku (mienia), które stanowi ogół praw majątkowych przysługujących określonej podmiotowi prawa, składających się na aktywa i pasywa, czyli prawa i obowiązki obciążające rzecz publiczną<sup>188</sup>. Z drugiej jednak strony trzeba zgodzić się ze stwierdzeniem, że majątek (mienie) wchodzi do majątku gminy, powiatu czy też województwa<sup>189</sup>.

Natomiast w sensie podmiotowym, majątek komunalny należy do komunalnej osoby prawnej. Przede wszystkim jest to gmina, powiat i województwo i ich związki oraz gminne, powiatowe i wojewódzkie osoby prawne, a także przedsiębiorstwa. Orzecznictwo wskazuje, że brak jest definicji ustawowej gminnej, powiatowej czy wojewódzkiej osoby prawnej. Sąd uznał, że funkcjonuje kilka kryteriów wyróżniających takie osoby prawne. Są to funkcjonalne, majątkowe i organizacyjne powiązania tej osoby z gminą, powiatem i województwem<sup>190</sup>. W tym miejscu można zastanowić się, czy tylko gmina, powiat, województwo musi być jedynym właścicielem osoby prawnej czy też nie. Zdaniem niektórych autorów, jeśli chociażby jeden udział innej niż jednostka samorządu osoby prawnej występuje w samorządowej osobie prawnej, osoba taka nie może być uznawana za komunalną osobę prawną<sup>191</sup>. Wydaje się, że rozsądnym kompromisem

<sup>185</sup> Taki pogląd podziela orzecznictwo, na przykład uchwała SN z dnia 31 marca 1993 r., sygn. akt III CZP 1/93, OSNCP 1993, nr 10, poz. 170.

<sup>186</sup> Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 68. Pogląd taki podziela również orzecznictwo, na przykład wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt I S.A. 208/99, LEX nr 55775.

<sup>187</sup> Zob. T. Woś, *Glosa do uchwały SN z dnia 19 lutego 1991 r.*, III CZP 3/91, PiP z 1992 r., nr 9, s. 111-117.

<sup>188</sup> Zob. E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 125.

<sup>189</sup> Zob. T. Dybowski, *Mienie komunalne*, ST z 1991 r., nr 1-2, s. 5-15, który stwierdza, że tylko te jednostki organizacyjne mogą być kwalifikowane jako komunalne, których cały kapitał ma charakter mienia komunalnego, ponieważ tylko wtedy gmina w sposób wyłączny ma możliwość decydowania o losach takiej jednostki organizacyjnej, a w razie jej likwidacji całe pozostałe po niej mienie wchodzi do majątku gminy.

<sup>190</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 439/06, ONSA WSA 2007, nr 2, poz. 51.

<sup>191</sup> Zob. M. Stahl, *Ekspertyza w sprawie podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, [w:] *Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęcone sytuacji prawnej podmiotów podlegających kontroli Najwyższej Izby Kontroli*. Identyczne stanowisko prezentują C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafranski, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 52 oraz Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 14 marca 1995 r., sygn. akt III CZP 6/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 72.

byłoby uznanie za komunalną osobą prawną podmiotu, w którym jednostka samorządu terytorialnego posiada 100% udziałów lub akcji lub też więcej niż 50%. Celem spersonalizowania samorządowych osób prawnych można wymienić spółki prawa handlowego posiadające osobowość prawną, w których jednostka samorządu terytorialnego posiada wszystkie udziały lub akcje.

Ponadto komunalną osobą prawną może być fundacja, spółdzielnia lub stowarzyszenie. Są one tworzone na podstawie ustrojowych ustaw samorządowych i ustaw szczególnych w tym zakresie. Spółdzielnia jest tworzona na podstawie ustawy Prawo spółdzielcze<sup>192</sup>. Skład osobowy spółdzielni decyduje, czy jest ona komunalną osobą prawną. Stosownie do poglądów doktryny, jeśli członkami spółdzielni byłyby wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego, to jej majątek powinien być uznany za majątek komunalny. Spółdzielnia uzyskuje osobowość prawną poprzez wpis do Krajowego Rejestru Sądowego<sup>193</sup>. Trzeba zaznaczyć, że Prawo spółdzielcze nie zna instytucji akcji lub udziałów i dlatego też trudno ustalić, czy poszczególni członkowie spółdzielni posiadają pozycję dominującą. Zatem można przyjąć, że warunkiem uznania spółdzielni za komunalną osobą prawną byłoby wywieranie na nią przez jednostkę samorządu terytorialnego „decydującego wpływu”, czyli posiadanie statusu przedsiębiorcy publicznego na podstawie stosownej ustawy<sup>194</sup>.

Fundacje są tworzone na podstawie ustawy o fundacjach<sup>195</sup>. Zasadniczo fundacja prowadzi działalność w obszarze ochrony zdrowia, rozwoju gospodarki, nauki, oświaty, wychowania, kultury, opieki społecznej, ochrony środowiska, ale także działalność gospodarczą. Podobnie jak spółdzielnia, tak i fundacja nabywa osobowość prawną poprzez wpis do Krajowego Rejestru Sądowego. Fundacja stworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego staje się komunalną osobą prawną<sup>196</sup>. Jednakże jednostka samorządu nie dysponuje wobec takiej fundacji żadnymi uprawnieniami majątkowymi<sup>197</sup>.

Innymi komunalnymi osobami prawnymi są stowarzyszenia, publiczne zakłady opieki zdrowotnej i samorządowe instytucje kultury. Powstaje ono na pod-

<sup>192</sup> Zob. ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 188, poz. 1848 ze zm.).

<sup>193</sup> Zob. ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 168, poz. 1186 ze zm.).

<sup>194</sup> Zob. S. Czarnow, *Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji*, Sam. Ter. 2009, nr 7-8, s. 40. Wspomnianym tam aktem prawnym jest ustawa z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz.U. nr 191, poz. 1411 ze zm.).

<sup>195</sup> Zob. ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., nr 46, poz. 203 ze zm.).

<sup>196</sup> Oczywiście powstaje, jeśli zezwala na to akt rangi ustawowej, zob. J. Jagoda, *Samorządowe osoby prawne*, Sam. Teryt. z 2011 r., nr 1-2, s. 5-16.

<sup>197</sup> Zob. S. Czarnow, *Samorządowe...*, *op. cit.*, s. 47.



stawie ustawy szczegółowej Prawo o stowarzyszeniach<sup>198</sup>. Osobowość prawną również uzyskuje poprzez wpis do Krajowego Rejestru Sądowego. Natomiast publiczne zakłady opieki zdrowotnej są również zakładane na podstawie stosownej ustawy<sup>199</sup>. Osobowość prawną uzyskują poprzez wpis do Krajowego Rejestru Sądowego. Należy jednak zwrócić uwagę, że w orzecznictwie brak jest jednolitości w zakresie uznania publicznych zakładów opieki zdrowotnej za samorządowe (zasadniczo gminne – przyp. aut.) osoby prawne<sup>200</sup>. W przypadku samorządowych instytucji kultury, są one tworzone na podstawie ustawy z 1991 r.<sup>201</sup>. Są to jednostki będące teatrami, operami, filharmoniami, kinami, muzeami, bibliotekami, domami kultury, galeriami sztuki itp. Poprzez wpis do rejestru prowadzonego przez jednostkę samorządu terytorialnego, instytucje takie uzyskują osobowość prawną stając się komunalną osobą prawną. Można więc uznać, że samorządową osobą prawną jest taka jednostka organizacyjna, w stosunku do której gmina, powiat lub województwo posiada prawa majątkowe (własność – przyp. aut.) w znaczeniu ekonomicznym albo prawa wynikające z akcji, udziałów lub wkładów, czy też majątkowe powiązanie z gminą, powiatem lub województwem, zapewniające wpływ samorządowi na majątek określonych podmiotów.

Odrębną kategorią samorządowych osób prawnych są przedsiębiorstwa komunalne. Są to przedsiębiorstwa zasadniczo przejęte przez gminy w drodze komunalizacji. Są to przede wszystkim były przedsiębiorstwa państwowe, dla których funkcje organu założycielskiego pełniły rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego, rady narodowe miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi oraz terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich, a także rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Rada gminy była zobowiązana do wyboru formy organizacyjnej dla takiej osoby prawnej dla prowadzenia działalności gospodarczej. W tym zakresie stosowano przepisy o przedsiębiorstwach państwowych<sup>202</sup>. Zgodnie z przepisa-

<sup>198</sup> Zob. ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 855 ze zm.).

<sup>199</sup> Zob. ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 14, poz. 89 ze zm.).

<sup>200</sup> Twierdząco w tym zakresie wypowiada się NSA w wyroku z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 439/06, ONSA WSA 2007, nr 2, poz. 51. Natomiast odmienny pogląd prezentuje SN w wyroku z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt II PK 190/05, OSNP 2007, nr 5-6, poz. 64.

<sup>201</sup> Zob. ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 13, poz. 123 ze zm.).

<sup>202</sup> Zob. J. Glumińska-Pawlic [w:] A. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, J. Jachymczyk, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 142.



mi odpowiedniej ustawy<sup>203</sup> rady gmin miały dla tej czynności czas do dnia 30 czerwca 1997 r. Uchybienie wskazanego terminu skutkowało przekształceniem z mocy prawa w jednoosobową spółkę gminy. Natomiast obecnie nie jest możliwe utworzenie przedsiębiorstw komunalnych jako podmiotów prawa odrębnych od gminy, które byłyby wyposażone w osobowość prawną. Tego rodzaju rozwiązań nie przewiduje żadna ustawa. Rada gminy nie może utworzyć przedsiębiorstwa komunalnego w drodze uchwały. Tworzenie przedsiębiorstw jest zatem dopuszczalne jedynie w oparciu o akt prawny ustawy, a nie na podstawie przepisów prawa miejscowego. Dlatego jeśli gmina tworzy określone przedsiębiorstwo, to należy przez to rozumieć przedsiębiorstwo w znaczeniu nadanym przepisami Kodeksu cywilnego, a więc w znaczeniu przedmiotowym jako zespół składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Takie przedsiębiorstwo nie jest uznawane za podmiot majątku komunalnego, gdyż nie posiada odrębnej od gminy osobowości prawnej<sup>204</sup>.

---

<sup>203</sup> Zob. ustawa z dnia 22 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191 ze zm.).

<sup>204</sup> Chyba, że zostanie takiemu przedsiębiorstwu nadana forma organizacyjno-prawna taką osobowością dysponująca, na przykład kapitałowa spółka handlowa.





# Rozdział V

## Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu użytkowym

### 1. Uwagi wprowadzające

Uwagi dokonane w odniesieniu do koncepcji rzeczy publicznej w znaczeniu infrastrukturalnym dotyczyły składników majątku administracji, który służy wykonywaniu jej przewidzianych prawem zadań oraz realizacji norm kompetencyjnych, jak również pozycji ustrojowej administracji w systemie władzy publicznej. Rozważania poczynione w zakresie koncepcji rzeczy publicznej w znaczeniu fiskalnym koncentrują się na odrębnym od infrastrukturalnego majątku administracji, jakim jest jej majątek skarbowy, inaczej nazywany fiskalnym. W przeciwieństwie do majątku rzeczowego, służy on realizacji celów administracji w sposób pośredni. W ten sam sposób służy jednocześnie realizacji zadań publicznych, do wypełniania których administracja jest powołana.

W sposób najbardziej bezpośredni administracja realizuje zadania publiczne poprzez występowanie dóbr publicznych charakteryzujących się powszechną dostępnością w sposób materialny, ale także i niematerialny. Powszechna dostępność do określonego dobra nosi miano tak zwanej użyteczności publicznej<sup>1</sup>. Korzystanie z rzeczy, a więc dobra powszechnego (wspólnego – przyp. aut.) nie jest jednak zawsze bezwarunkowe i może doznawać określonych ograniczeń i reglamentacji poprzez funkcjonowanie różnego rodzaju opłat, zezwoleń itp. Już we wcześniejszej literaturze z omawianego zakresu podkreślano zróżnicowanie korzystania z rzeczy publicznej. Wskazywano na korzystanie zwykłe, korzystanie wzmocnione oraz korzystanie specjalne. W zakresie przedmiotowym treść korzystania zwykłego wynika z naturalnych właściwości rzeczy, cech jej przyrodzonych oraz celowi, któremu rzecz służy. W sensie podmiotowym zwykłe korzystanie z rzeczy dotyczy każdego podmiotu korzystającego w sposób nieskrępowany, niereglamentowany żadnym rodzajem aktu administracyjnego. Zatem podstawą korzystania z rzeczy jest akt normatywny powszechnie obowiązujący. Jednakże takie korzystanie może być reglamentowane poprzez istnienie opłaty w tym zakresie. Warto postawić pytanie odnośnie charakteru roszczenia

<sup>1</sup> W znaczeniu normatywnym użyteczność publiczna jest wymieniana w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.), określając zadania publiczne ukierunkowane na bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnych.

o użytkowanie określonego dobra. W mojej ocenie rzeczy publiczne z samej swojej istoty i nazwy służą dobru wspólnemu, a dla administracji wykonywaniu jej zadań koniecznych dla realizacji tego dobra i powinny służyć powszechnie, a więc ogółowi, każdemu podmiotowi. Zatem w interesie ogółu jest ochrona dóbr publicznych poprzez funkcjonowanie gwarancji normatywnych oraz środków prawnych ochrony. W związku z tym taki stan rzeczy można zakwalifikować jako interes prawnie chroniony. Dlatego też roszczenie o korzystanie z rzeczy publicznej w ramach korzystania powszechnego nie jest prawem podmiotowym, gdyż służy interesowi publicznemu, a nie interesom prywatnym<sup>2</sup>. Stanowisko takie jest jednak w doktrynie ostrożnie krytykowane. Zdaniem D.R. Kijowskiego, odpowiedź na pytanie, czy jednostce przysługuje publiczne prawo podmiotowe do powszechnego korzystania z rzeczy publicznych nie jest proste, gdyż żadna z regulacji prawnych nie rozstrzyga wprost o tym, że można dochodzić takich uprawnień na drodze prawnej. Nie wskazuje się też podejmowania w tej materii jakichkolwiek rozstrzygnięć adresowanych do imiennie oznaczonych osób, poza przypadkami, w których nastąpi przekroczenie granic powszechnego korzystania z rzeczy publicznych. Niemniej jednak w polskim dorobku normatywnym obowiązują przepisy przewidujące możliwość żądania od organów dokonania czynności nakazanych prawem, a w przypadku ich zaniechania dające jednostce, której prawa zostały naruszone, możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego oraz organów administracji rządowej<sup>3</sup>.

Użytkowanie wzmocnione polega na korzystaniu z rzeczy w znaczeniu szerszym, niż użytkowanie zwykłe. Z reguły charakteryzuje się przejściowością i nie może ograniczać użytkowania zwykłego<sup>4</sup>. Ponadto zasadniczo wymaga ono uzyskania określonego zezwolenia, a także koncesji, z czym niewątpliwie wiąże się jego reglamentacyjny charakter. Zupełnie osobistą zaś istotę posiada użytkowanie specjalne. W sensie podmiotowym jest ono spersonalizowane, służy celom indywidualnym, posiada cechy trwałości. Powoduje także zmianę w substancji wykorzystywanej rzeczy oraz może istotnie ograniczać powszechne korzystanie z rzeczy. Ponadto korzystanie specjalne jest uwarunkowane uzyskaniem stosow-

<sup>2</sup> W tym zakresie można podzielić pogląd S. Kasznicy wyrażony [w:] *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 147.

<sup>3</sup> Zob. D.R. Kijowski, *Rzeczy i urzędnia publiczne*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne* (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), Warszawa 2012, s. 435-436. W tym zakresie autor podaje przykład ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. o województwie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 31, poz. 206 ze zm.).

<sup>4</sup> Jako przykład można wymienić umieszczanie reklam na budynkach.



nego aktu administracyjnego<sup>5</sup>. W nowszej literaturze wyróżnia się już zasadniczo tylko powszechne korzystanie z rzeczy publicznej oraz korzystanie szczególne<sup>6</sup>. Wynika to z przeświadczenia, że rzeczy powszechnego użytku są przeznaczone dla każdego i służą ogółowi społeczeństwa, co nie wyklucza jednak w niektórych przypadkach wystąpienia reglamentacji poprzez zezwolenie lub koncesję<sup>7</sup>. Niemieckie podejście do powszechnego korzystania z rzeczy wynikające z zaprezentowanej literatury opiera się na stwierdzeniu, że korzystanie tego rodzaju jest niejako służebnością publicznoprawną polegającą na tym, że wobec rzeczy, którą obciąża, jej właściciel może czynić użytek z przysługującego mu prawa własności tylko w takim zakresie, w jakim nie będzie to pozostawało w sprzeczności z jej przeznaczeniem do powszechnego użytku.

Prawo do powszechnego korzystania z rzeczy powstaje na skutek uchwalenia aktu normatywnego lub wydania aktu administracyjnego<sup>8</sup>. Podobnie prawo takie ustaje, na przykład o wyłączeniu określonej rzeczy z powszechnego korzystania<sup>9</sup>. Natomiast treścią powszechnego korzystania jest możliwość korzystania z rzeczy publicznej w taki sposób, by nie ograniczać tego prawa innym, z tej samej rzeczy i zgodnie z jej przeznaczeniem<sup>10</sup>.

W przypadku szczególnego korzystania z rzeczy publicznej przyjmuje się, że jest to każde korzystanie przekraczające granice korzystania powszechnego<sup>11</sup>. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie posiada natężenie korzystania, a więc ilość oraz jakość, na przykład odpowiednio: korzystanie z dróg publicznych, czy też pobór wody. Podane przykłady są uregulowane przepisami rangi ustawowej (które podam w dalszej części pracy w sposób szczegółowy – przyp. aut.). Owe przepisy stanowią aspekt przedmiotowy rozpatrywanej materii. Korzystanie szczególne jest możliwe po uzyskaniu stosownego uprawnienia w drodze aktu administracyjnego. Jest to najczęściej zezwolenie lub pozwolenie będące w isto-

<sup>5</sup> W tym zakresie można podać przykład przeprowadzenie przewodów elektrycznych przez drogę publiczną.

<sup>6</sup> Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2003, s. 122 i nast., Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 133 i nast.

<sup>7</sup> Zob. P. Radziwiński, *Pojęcie rzeczy publicznych w polskiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 85 i nast. Podobnie w literaturze obcej, na przykład F. Mayer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Monachium-Hannover 1977, s. 265 lub W. Antonioli, F. Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wiedeń 2005, s. 700 i nast.

<sup>8</sup> Czasem jednak powstanie prawa do korzystania z rzeczy może być skutkiem dokonania czynności prawnej przez jej właściciela wynikającej z uprawnień właścicielskich.

<sup>9</sup> Zob. D.R. Kijowski, *Rzeczy i urzędzenia publiczne*, *op. cit.*, s. 427 i podana tam literatura, H.-J. Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, Berlin-Nowy Jork 1998, s. 55.

<sup>10</sup> W tym zakresie nie sposób nie odnieść się do myśli E. Melchiera, wyrażonej w dziele *Die öffentlichen Sachen und der Gemeingebrauch*, *Juristische Blätter*, 1967, s. 183 i nast.

<sup>11</sup> Zob. I. Sierpowska, *Drogi publiczne jako kategoria dobra publicznego – w świetle poglądów doktryny i rozwiązań normatywnych*, [w:] *Własność, idea, instytucje, ochrona*, Wrocławskie Studia Erazmiańskie, Zeszyt III, Wrocław 2009, s. 309.



cie decyzją administracyjną. Zatem uprawnienie takie jest spersonalizowanym, indywidualnym orzeczeniem organu administracji publicznej i posiada cechy reglamentacji w omawianym zakresie. Ponadto trzeba się zastanowić, czy nabyte w powyższy sposób uprawnienie jest zbywalne, czy też jest niezbywalne. Zasadniczo w polskim prawie administracyjnym przeważa pogląd o niezbywalnym charakterze uprawnień nadanych aktem administracyjnym, chyba że co innego wynika z przepisów prawa, na podstawie których akt administracyjny został podjęty<sup>12</sup>. W tym miejscu można jeszcze zastanowić się nad charakterem prawnym uprawnień do szczególnego korzystania z rzeczy publicznej. Czy uprawnienie w tym zakresie posiada charakter publicznoprawny, czy też może posiadać charakter cywilnoprawny. W doktrynie podkreśla się dominację publicznoprawnego charakteru uprawnienia do korzystania z rzeczy publicznej, gdyż następuje zasadniczo na podstawie aktu administracyjnego i nie można w tym względzie stosować niektórych form prawa cywilnego, a więc zbywać rzeczy publicznej, dopóki służy ona celom publicznym, oddawać jej w zastaw itp. Rzecz publiczna bowiem w tym zakresie podlega szczególnej ochronie prawnej typu policyjnego, zaś spory na tle użytkowania rzeczy publicznych powszechnego użytku są rozstrzygane na drodze administracyjnoprawnej<sup>13</sup>. Niemniej jednak pojawiają się poglądy, w myśl których charakter prawny określonego uprawnienia wynika z woli ustawodawcy, który może zaproponować zarówno publicznoprawną, jak i prywatnoprawną metodę regulacji, na przykład praktycznie w drodze umowy<sup>14</sup>.

## 2. Korzystanie z rzeczy powszechnego użytku

Korzystanie z rzeczy powszechnego użytku w sposób jak najbardziej charakterystyczny dla przedmiotu niniejszych rozważań koncentruje się na korzystaniu z dróg publicznych, wód oraz lasów.

Korzystanie z przedmiotowych rzeczy publicznych posiada wymiar powszechny, ale niektóre regulacje wyróżniają także korzystanie zwykłe oraz szczególne. Zagadnienia będące przedmiotem niniejszego omówienia zawierają się w obowiązującym materiale normatywnym. W tym zakresie należy odnieść się do przepisów materialnego prawa administracyjnego, a więc norm zawartych w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków, czyli zachowanie się ich adresatów. Będą to więc normy konkretyzowane przez akt administracyjny, normy stosowane bezpośrednio, a więc poprzez kontrolną rolę organów administracji oraz normy

<sup>12</sup> Zob. G. Łaszczyca, R. Sasiak, *Łączenie spółek kapitałowych a sukcesja praw i obowiązków ze sfery publicznoprawnej (wybrane zagadnienia)*, Pr. Sp. 1999, nr 4, poz. 2 i nast.

<sup>13</sup> Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo...*, op. cit., s. 134.

<sup>14</sup> Zob. D.R. Kijowski, *Rzeczy i urzędzenia publiczne*, op. cit., s. 445.



konkretyzowane przez czynności materialno-techniczne<sup>15</sup>. Zatem, w odniesieniu do dróg należy wyróżnić ustawę o drogach publicznych<sup>16</sup>, ustawę o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym<sup>17</sup>, ustawę Prawo o ruchu drogowym<sup>18</sup> oraz ustawę o transporcie drogowym<sup>19</sup>. W przypadku korzystania z wód najważniejsze znaczenie posiada Prawo wodne<sup>20</sup>. Natomiast w odniesieniu do korzystania z lasów obowiązuje ustawa o lasach<sup>21</sup>.

W zakresie powszechnego korzystania z rzeczy publicznych należy przypomnieć, jak wskazuje Z. Leoński, że drogi są poddane szczególnemu reżimowi administracyjnemu i teorii zmodyfikowanej własności prywatnej. Stanowią bowiem one nie tylko własność prywatną. Jest ona modyfikowana kompetencjami władczymi. Korzystanie z tychże rzeczy dotyczy bowiem z jednej strony osób korzystających w sposób bezpośredni, a z drugiej strony dotyczy właścicieli rzeczy znajdujących się obok. Może bowiem zdarzyć się sytuacja ograniczeń praw rzeczowych tychże osób i uciążliwości dla mieszkańców sąsiadujących z rzeczą<sup>22</sup>.

## 2.1. Korzystanie z dróg

Przedmiot korzystania, który zostanie przeanalizowany na podstawie materiału normatywnego w tym zakresie dotyczy najszerszego kręgu korzystających, zarówno tych, którzy korzystają powszechnie, jak i w sposób zwykły oraz w sposób szczególny. W związku z tym wymaga pierwszoplanowego przedstawienia. W zakresie korzystania z dróg publicznych obowiązuje wspomniana wyżej ustawa o drogach publicznych. Jej materiał normatywny dostarcza w tym względzie największej wiedzy prawnej.

Przede wszystkim należy omówić pojęcie drogi publicznej. Drogą publiczną nazywa się tę, która jest położona na gruncie publicznym, zgodnie z paremią *viam publicam eam dicimus, cuius etiam solum publicum est*<sup>23</sup>. Drogą publicz-

<sup>15</sup> Te ostatnie mają raczej charakter teoretyczny w toku niniejszych rozważań, ale nie sposób ich w tym kontekście pominąć.

<sup>16</sup> Zob. ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2007, nr 19, poz. 115 ze zm.).

<sup>17</sup> Zob. ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2571 ze zm.).

<sup>18</sup> Zob. ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 108, poz. 908 ze zm.).

<sup>19</sup> Zob. ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 125, poz. 874 ze zm.).

<sup>20</sup> Zob. ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 145).

<sup>21</sup> Zob. ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 12, poz. 59 ze zm.).

<sup>22</sup> Zob. Z. Leoński, *Materialne prawo...*, op., cit., s. 133-134.

<sup>23</sup> Zob. J. Pieńkos, *Praecepta Iuris*, Poznań 2010, s. 80.



ną jest droga zaliczona na podstawie ustawy o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem. Taka konkluzja skłania do wniosku, że ustawodawca w sposób taksatywny zaliczył konkretne rzeczy do dróg publicznych wskazując je i nadając określone cechy. W tym miejscu też rozstrzyga się wątpliwość odnośnie korzystania z dróg w sensie właścicielskim. Inne drogi, poza przedmiotową ustawą będą uznane za prywatne i korzystanie z nich wymaga zgody właściciela. Ponadto do dróg publicznych odnosi się reglamentacja przewidziana wskazaną wyżej ustawą Prawo o ruchu drogowym w kontekście zasad i warunków ruchu. Taka regulacja nie odnosi się do dróg prywatnych, chyba że jest związana z zapobieżeniem określonym niebezpieczeństwom uczestników ruchu.

Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne. Kategoryzacja dróg jest istotna z punktu widzenia organu i formy prawnej wyodrębniania dróg oraz ich utrzymania. Drogi publiczne ze względów funkcjonalno-technicznych dzielą się na klasy określone w warunkach technicznych<sup>24</sup>. Ustawa o drogach publicznych dzieli drogi z punktu widzenia dwóch kryteriów. Pierwsze kryterium wiąże się więc z podmiotem właścicielskim, natomiast drugie wiąże się z dostępnością drogi. Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa. Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Drogi publiczne ze względu na ich dostępność dzielą się na:

1) drogi ogólnodostępne; 2) drogi o ograniczonej dostępności, w tym autostrady<sup>25</sup> i drogi ekspresowe<sup>26</sup>. Akt organu administracji drogowej o zaliczeniu drogi do kategorii dróg publicznych, co do zasady, nie powoduje zmian w zakresie własności nieruchomości drogowej<sup>27</sup>. Przy tym trzeba wskazać, że drogi publiczne należące formalnie do jednostek samorządu terytorialnego nie są budowane i utrzymywa-

<sup>24</sup> W tym zakresie obowiązuje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118 i nr 170, poz. 1217).

<sup>25</sup> Zgodnie z twierdzeniem W. Wieczorka, art. 3 ustawy o drogach publicznych określa autostradę jako jedną z dróg publicznych, nie dokonując rozróżnienia na autostrady płatne i autostrady niepłatne. *Lege non distinguente nec nostrum est distinguere* uznać należy więc autostradę płatną za jedną z dróg publicznych. Jest to trafny pogląd zaprezentowany [w:] *Podział nieruchomości przeznaczonych pod budowę autostrad płatnych*, „Rejent” z 2002 r., nr 1, s. 74.

<sup>26</sup> Zob. interesujący komentarz w tym zakresie – W. Kotowski, B. Kurzępa, *Komentarz do ustawy z dnia 21 marca o drogach publicznych* (Dz.U. 00.71.838), LEX/el 2004. Ponadto, art. 3 ustawy o drogach publicznych określa autostradę jako jedną z dróg publicznych, nie dokonując rozróżnienia na autostrady płatne i autostrady niepłatne. *Lege non distinguente nec nostrum est distinguere* uznać należy więc autostradę płatną za jedną z dróg publicznych – W. Wieczorek, *op. cit.*, „Rejent” z 2002 r., nr 1, s. 74.

<sup>27</sup> Zob. P. Zaborniak, *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 października 2008 r., II S.A./GI 498/08*, ST z 2009 r., nr 5, s. 75-80. Podobnie wypowiada się M. Bator, *Prawne uwarunkowania zmiany kategorii drogi z powiatowej na gminną*, NZS z 2007 r., nr 6, s. 93.



ne w interesie tych jednostek, czy nawet w interesie mieszkańców tych jednostek, ale w interesie wszystkich użytkowników dróg, a więc obywateli państwa i nie tylko<sup>28</sup>. Jak najbardziej zatem, korzystanie w tym zakresie jest powszechne. Ponadto nieruchomości przeznaczona pod drogę publiczną może stanowić tylko własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego<sup>29</sup>. Natomiast drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi. Dotyczy to dróg dojazdowych i lokalnych<sup>30</sup>. Każda z kategorii dróg publicznych winna spełniać określone parametry techniczne oraz warunki formalne i prawne. Czyli zaliczenie do danej kategorii dróg winno nastąpić w formie przewidzianej prawem. O tym, czy dana droga jest drogą publiczną, stanowią względy techniczne i prawne. Brak jednego z tych elementów powoduje zaliczenie drogi do dróg wewnętrznych<sup>31</sup>. Rozstrzygnięcie o kategorii drogi publicznej ma zatem charakter ogólnego aktu administracyjnego, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi. Rozstrzygnięcie nie może być więc podejmowane w formie decyzji administracyjnej<sup>32</sup>. Zaliczenie drogi do kategorii dróg krajowych odbywa się w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu, wydawanego w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej, spraw wewnętrznych oraz ministrem obrony narodowej, po zasięgnięciu opinii właściwych sejmików województw, a w miastach na prawach powiatu – opinii rad miast<sup>33</sup>. Natomiast zaliczenie do kategorii pozostałych dróg publicznych następuje w formie uchwały wydawanej przez odpowiedni organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego<sup>34</sup>.

Kategoria drogi może ulec zmianie w tym samym trybie, w którym nastąpiło uprzednie nadanie jej określonej kategorii. Trzeba również stwierdzić, że poza drogami, które przepisy ustawy o drogach publicznych zaliczają do określonej kategorii dróg publicznych, ulice, które leżą w ciągu tych dróg, należą do tej

<sup>28</sup> Identyczne stanowisko prezentuje WSA w Kielcach w wyroku z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II S.A./Ke 247/11, LEX nr 852148.

<sup>29</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. akt IV CSK 40/10, OSNC z 2011 r., nr 2, poz. 17.

<sup>30</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2008 r., sygn. akt I S.A./Wa 660/08, LEX nr 515692 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2006 r., sygn. akt IV S.A./Wr 743/04, Dolno. 2007/140/1840.

<sup>31</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2008 r., sygn. akt II S.A./Kr 1285/07, LEX nr 485816. Podobnie wskazuje rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 11 września 2007 r., nr NK.II.J.S/0911-130/07, „Wspólnota” z 2007 r., nr 40, s. 29 oraz wyrok SN z dnia 30 maja 2003 r., sygn. akt III CKN 1165/00, LEX nr 109442.

<sup>32</sup> Podobnie w tym względzie wyrokował NSA w dniu 18 listopada 1999 r., sygn. akt II SAB 98/99, LEX nr 46770.

<sup>33</sup> W tym zakresie obowiązuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 września 2009 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg krajowych (Dz.U. nr 161, poz. 1283).

<sup>34</sup> Zob. R. Strachowska, *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 21.

samej kategorii co te drogi<sup>35</sup>. Przy tym należy przypomnieć, że drogi publiczne są traktowane jako rzeczy wyłączone z powszechnego obrotu (*reges extra commercium*), skoro własność tych dróg może być przenoszona tylko pomiędzy podmiotami publicznoprawnymi (Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego)<sup>36</sup>. Drogi publiczne nie mogą podlegać egzekucji, jak również nie mogą być przedmiotem ustanowienia hipoteki. Droga publiczna nie może przejść na własność innego podmiotu niż właściwy zarządca drogi i zawsze może służyć wyłącznie celom publicznym. Dopiero pozbawienie drogi charakteru drogi publicznej umożliwia wprowadzenie jej do obrotu cywilnoprawnego<sup>37</sup>. Jedyną dopuszczalną formą obrotu nieruchomościami zajętych pod drogi publiczne może polegać na przenoszeniu własności pomiędzy podmiotami wymienionymi w art. 2a ustawy o drogach publicznych, czyli pomiędzy Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego, wyłącznie w razie zmiany przynależności drogi publicznej do określonej kategorii<sup>38</sup>. Powyższe niesie ze sobą jeszcze inne konsekwencje. Mianowicie, została również wyeliminowana dopuszczalność zwrotu wywłaszczonych nieruchomości stanowiących drogi publiczne ich byłym właścicielom lub spadkobiercom<sup>39</sup>. Drogi nie można nabyć również przez zasiedzenie posiadając ją samoistnie<sup>40</sup>.

Korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za: 1) parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania; 2) przejazdy po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych. Korzystający z dróg publicznych mogą być obowiązani do ponoszenia opłat za: 1) przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg publicznych; 2) przeprawy promowe na drogach publicznych. Wyjaśnienia wymaga korzystanie z autostrad i dróg ekspresowych. Drogi ekspresowe są przeznaczone wyłącznie dla pojazdów samochodowych spełniających określone kryteria techniczne. Jeszcze większe wymagania techniczne są przewidziane dla pojazdów poruszających się na autostradach<sup>41</sup>. Drogi zaliczone do kategorii autostrad są płatne. Pobieranie przez państwo opłat za przejazd płatnymi odcinkami

<sup>35</sup> Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, na przykład wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Ol 661/09, LEX nr 554033.

<sup>36</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2008 r., sygn. akt I S.A/Wa 1646/07, LEX nr 459767.

<sup>37</sup> Zob. R. Skwarło, *Glosa do uchwały SN z dnia 13 października 2004 r., sygn. akt III CZP 52/04*, Sam. Teryt. z 2006 r., nr 11, s. 74.

<sup>38</sup> Z powyższym poglądem koresponduje teza wyroku WSA w Krakowie z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1098/11, Lex nr 966385.

<sup>39</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 2 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1438/09, LEX nr 745018.

<sup>40</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. akt IV CSK 40/10, OSNC z 2011 r., nr 2, poz. 17.

<sup>41</sup> Należy w tym zakresie zwrócić uwagę na rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz.U. nr 121, poz. 1034).



autostrad zdaje się stanowić konsekwencję uprawnień państwa mieszczących się w ramach jego imperium, to jest domeny władzy publicznej, a nie dominium, czyli uprawnień właścicielskich. Możliwość pobierania opłaty za przejazd odcinkiem płatnym autostrady cechuje nie dowolność korzystania z uprawnień właścicielskich, co jest charakterystyczne dla prywatnoprawnej sfery dominium, a raczej działanie na mocy konkretnego uprawnienia ustawowego w celu realizacji istotnego celu publicznego (*domena imperium*)<sup>42</sup>. Stosownie do powołanej wyżej ustawy o autostradach płatnych, opłatę za przejazd taką autostradą pobiera Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, albo drogowa spółka specjalnego przeznaczenia<sup>43</sup> lub spółka, z którą dyrektor albo spółka drogowa specjalnego przeznaczenia zawarli stosowną umowę. Opłaty mogą być także pobierane za korzystanie z innych dróg publicznych, na przykład za przeprawy promem, jak również za korzystanie ze stref śródmiejskich, których tworzenie dopuszcza ustawa o drogach publicznych. Opłata stanowi dochód gminy i jest pobierana na przykład za parkowanie pojazdów. Ponadto funkcjonują opłaty za przejazd pojazdami nienormatywnymi oraz za przejazd po drogach krajowych pojazdów samochodowych i zespołów takich pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony oraz autobusów. Obowiązek uiszczania opłat powstaje z mocy prawa, bez konieczności wydawania decyzji administracyjnej<sup>44</sup>.

W kwestii korzystania z dróg wskazać należy aspekt dotyczący drogi oraz aspekt dotyczący pasa drogowego. Trzeba podnieść, że ustawa o drogach publicznych definiuje zarówno drogę<sup>45</sup>, jak i pas drogowy. Definicje wskazują, że droga jest integralną częścią pasa<sup>46</sup>. Część orzecznictwa twierdzi, że pojęcie pasa drogowego jest pojęciem szerszym niż pojęcie drogi<sup>47</sup>. Ponadto droga musi być budowlą, zaś pas drogowy stanowi grunt, na którym ta budowla jest zlokalizowa-

<sup>42</sup> Można w tym zakresie podzielić pogląd M. Grabarczyka wyrażony [w:] *Autostrady: świadczenie umowne czy danina publiczna*, „Rzeczpospolita” PCD z 2010 r., 6/15.

<sup>43</sup> Celem działalności takiej spółki jest przygotowanie lub realizacja przedsięwzięcia drogowego. Działa ona na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz.U. nr 23, poz. 136).

<sup>44</sup> Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 35/09, LEX nr 565722.

<sup>45</sup> Jako drogę należy rozumieć budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Natomiast pas drogowy jest wydzielonym liniami granicznymi gruntem wraz z przestrzenią nad i pod powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

<sup>46</sup> Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 26 czerwca 2007 r., sygn. akt NK.II-0911/97/07, NZS z 2007 r., nr 5, poz. 86. Podobnie wypowiedział się NSA w postanowieniu z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. akt II OW 21/06, LEX nr 295031.

<sup>47</sup> Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 września 2010 r., sygn. akt III S.A./Lu 260/10, LEX nr 621176.





na<sup>48</sup>. Najważniejsze w zakresie korzystania są określone ustawowe zakazy. Zakazy dotyczą zasadniczo problematyki związanej z niszczeniem i uszkodzeniem drogi i jej urządzeń, a także jej trwałości oraz przeciwdziałania zagrożeniom jej bezpieczeństwa<sup>49</sup>. Ponadto występuje ustawowa regulacja w zakresie zajęcia pasa drogowego bez wymaganego zezwolenia<sup>50</sup>. Ustawa o drogach publicznych przewiduje również wydawanie zezwoleń na określone użytkowanie dróg. W szczególności zezwolenia właściwego zarządcy drogi wymaga lokalizowanie w pasie drogowym, w uzasadnionych przypadkach urządzeń i obiektów niezwiązanych z gospodarką drogową albo potrzebami ruchu drogowego<sup>51</sup>. Zakazy wynikają z charakteru prawa właściciela urządzeń i obiektów i jest konsekwencją zasady ochrony pasa drogowego<sup>52</sup>. Prowadzenie wszelkich robót w pasie drogo-

<sup>48</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Kr 1666/09, LEX nr 554024.

<sup>49</sup> W szczególności ustawa zakazuje lokalizacji budynków, umieszczania urządzeń, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu na drogach, używania pojazdów niszczących nawierzchnię drogi, samowolnego ustawiania, zmieniania i uszkodzania znaków drogowych i urządzeń ostrzegawczo-zabezpieczających, niszczenia rowów, skarp, nasypów, wypasania zwierząt gospodarskich, usuwania, niszczenia i uszkodzania zadrzewień przydrożnych. W tym względzie trzeba zwrócić uwagę na rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 31 lipca 2007 r. w sprawie okresowych ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych pojazdów na drogach (Dz.U. nr 147, poz. 1040 ze zm.); ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 ze zm.); ustawa z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych (Dz.U. nr 199, poz. 1671 ze zm.) i rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 października 2007 r. w sprawie warunków poruszania się po drogach pojazdów specjalnych, pojazdów używanych do celów specjalnych oraz pojazdów używanych w związku z przewozem pojazdów specjalnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej oraz pojazdów straży pożarnej biorących udział w akcjach ratowniczych, a także warunków przewozu osób pojazdami Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej oraz straży pożarnej (Dz.U. nr 201, poz. 1454).

<sup>50</sup> Zgodnie z orzecnictwem, z przepisu art. 36 ustawy o drogach publicznych nie można wywodzić żadnych praw ani obowiązków, bowiem stanowi on jedynie podstawę do konkretyzacji w formie decyzji administracyjnej sytuacji prawnej podmiotów, objętych zakresem zastosowania tej normy – postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GSK 379/10, LEX nr 619851.

<sup>51</sup> Należy zauważyć, że zlokalizowanie w pasie drogowym wymienionych urządzeń następuje w szczególnie uzasadnionych przypadkach wyłącznie za zezwoleniem Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych lub uprawnionego przez niego naczelnego dyrektora okręgu dróg publicznych bądź właściwego zarządcy drogi. Zezwolenie to wydane w formie decyzji może określać warunki, na jakich urządzenia obce mogą być umieszczane w pasie drogowym. Niewątpliwym jest, że decyzja taka ma charakter uznaniowy, co nie znaczy, że może być decyzją dowolną. Organ administrujący by uniknąć zarzutu, że decyzja jest dowolną winien rozważyć wszystkie okoliczności faktyczne i prawne, a następnie wykazać jakie powody przemawiały za takim, a nie innym rozstrzygnięciem – wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 1998 r., sygn. akt II SA 36/98, LEX nr 41643. Zezwolenie jest udzielane na dowolny czas – wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 214/10, LEX nr 754735.

<sup>52</sup> Zob. K. Sobieralski, *Umieszczenie urządzenia w pasie drogi publicznej*, NZS 2008, nr 4, s. 67.



wym lub wykorzystanie go na prawach wyłączności albo też w innych celach niż transportowe również wymaga zezwolenia zarządcy drogi. Zezwolenie w tym zakresie jest wydawane w drodze decyzji administracyjnej, w której określa się w szczególności rodzaj inwestycji i warunki jej umieszczenia w pasie drogowym. Decyzja ta nie jest dowolna, a więc powinny być rozważone wszystkie okoliczności faktyczne i prawne w tym względzie<sup>53</sup>. Samowolne zajęcie pasa drogowego związane jest także z wymierzeniem kary pieniężnej<sup>54</sup>. Podkreślić również trzeba, że lokalizacja jakiegokolwiek inwestycji w pasie drogowym, która nie jest związana z gospodarką drogową i obsługą ruchu drogowego, bez zgody i to bezwarunkowej właściwego zarządu dróg, jest niedopuszczalna<sup>55</sup>.

Nieco odmienną reglamentację zawiera powołana już ustawa o transporcie drogowym, która zasadniczo odnosi się do osób prowadzących działalność gospodarczą w zakresie zarobkowego wykonywania transportu drogowego. Wykonywanie takiej działalności wiąże się z koniecznością uzyskania licencji. Zezwolenia natomiast wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie regularnych przewozów w krajowym i międzynarodowym transporcie drogowym. Przewozy drogowe na potrzeby własne mogą być wykonywane po uzyskaniu zaświadczenia potwierdzającego zgłoszenie przez przedsiębiorcę prowadzenia przewozów drogowych jako działalności pomocniczej w stosunku do jego podstawowej działalności gospodarczej. Zatem ustawa o transporcie drogowym przewiduje specjalne korzystanie z rzeczy publicznej, wiąże się to bowiem z reglamentacją administracyjnoprawną w tym względzie.

W odniesieniu do powołanej wyżej ustawy Prawo o ruchu drogowym, to normuje ona powszechne korzystanie z rzeczy publicznej, a tylko na zasadzie wyjątku korzystanie szczególne. W tym zakresie występuje reglamentacja administracyjnoprawna w formie zezwolenia. Dotyczy to zawodów sportowych, rajdów, wyścigów, przewozów osób kolejką elektryczną i innych imprez, które powodują utrudnienia w ruchu drogowym lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny. Mogą się one odbywać pod warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa porządku podczas trwania imprezy. Zezwolenie jest decyzją administracyjną wydawaną przez organ zarządzający ruchem na drodze. Ustawa Prawo o ruchu drogowym reguluje przede wszystkim prawa i obowiązki użytkowników dróg. Są one związane bezpieczeństwem użytkownika oraz bezpieczeństwem użytkowników dróg. W tym zakresie można stwierdzić, że obowiązujące Prawo o ruchu drogowym formułuje wprost określone zakazy i nakazy bez potrzeby konkretyzacji w formie aktu administracyjnego. Niemniej jednak występują określone ro-

<sup>53</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 1998 r., sygn. akt II SA 36/98, LEX nr 41643.

<sup>54</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 231/10, LEX nr 1071104.

<sup>55</sup> Popieram w tym względzie tezę wyroku NSA z dnia 2 września 2008 r., sygn. akt II OSK 969/07, LEX nr 508502.



dzaje dokumentów, na przykład dowód rejestracyjny, dowód badań technicznych oraz dokument prawa jazdy. Jedynie wymóg decyzji administracyjnej występuje w przypadku konieczności cofnięcia uprawnień albo zatrzymania prawa jazdy. Obowiązki skonkretyzowane w formie nakazów i zakazów można podzielić na ogólne oraz skategoryzowane dla określonych kategorii dróg. Przede wszystkim w kwestii korzystania z dróg obowiązuje zasada ograniczonego zaufania dla innych użytkowników drogi. Zasada owa jest wypadkową zasady pełnego zaufania i zasady nieufności. Zasadniczo zaufanie do innego uczestnika ruchu powinno być pełne do momentu zauważenia symptomów wskazujących na możliwość naruszenia przepisów i zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym<sup>56</sup>. W zakresie obowiązków o charakterze ogólnym można wymienić zachowanie ostrożności<sup>57</sup>, eliminowanie zagrożenia bezpieczeństwa na drodze lub porządku ruchu drogowego, stosowanie się do poleceń i sygnałów kierujących ruchem, znaków drogowych oraz ułatwienie przejazdu pojazdów uprzywilejowanych<sup>58</sup>. Funkcjonują zakazy zaśmiecania dróg, zanieczyszczania, samowolnego umieszczania na drodze znaków, napisów, symboli, zostawiania na drodze przedmiotów stanowiących niebezpieczeństwo dla ruchu drogowego, wjeżdżania na pas drogi między pojazdami oraz korzystania z drogi niezgodnie z przeznaczeniem. Wyjątki dotyczą na

<sup>56</sup> Zob. W. Kotowski, *Podstawowe zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Rys historyczny*, „Palestra” z 2008 r., nr 11-12, s. 297-306. Podobnie wypowiedział się SN w wyroku z dnia 12 czerwca 2001 r., sygn. akt IV KKN 64/97, LEX nr 553802.

<sup>57</sup> Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że szczególna ostrożność polega na zwiększeniu uwagi i dostosowaniu się do warunków i sytuacji na drodze w stopniu umożliwiającym odpowiednio szybkie reagowanie, wyrażonym przez R. A. Stefańskiego [w:] *Glosa do wyroku SN z dnia 19 października 2005 r., IV KK 244/05*, WPP z 2006 r., nr 2, s. 157. Można także podzielić pogląd, że warunkiem sprostania obowiązkowi szczególnej ostrożności, nałożonemu na uczestnika ruchu drogowego w sytuacjach wskazanych w ustawie Prawo o ruchu drogowym, jest nieustająca obserwacja sytuacji na drodze, umożliwiająca percepcję wszystkich zmian i odpowiednie dostosowanie się do nich – stanowisko wyrażone w postanowieniu SN z dnia 12 sierpnia 2009 r., sygn. akt V KK 34/09, OSNKW z 2009 r., nr 9, poz. 81.

<sup>58</sup> Użytkownicy drogi niewątpliwie muszą mieć zaufanie: do poleceń i ostrzeżeń służby ruchu, do prawidłowego oznakowania drogi, do faktu, że droga jest prawidłowo zbudowana i nie ma przeszkód i że naprawa została należycie i pomyślnie wykonana, itp. Zaufanie do służby ruchu, osób sprawujących pieczę nad drogą czy pojazdem musi być bez porównania większe niż zaufanie w stosunku do kierujących czy pieszych użytkowników drogi. Przekroczenie przepisów z ich strony, które może wyłączyć zaufanie, musi być rzeczywiście znaczne i wyraźne, a powinność i możliwość przewidywania takiego przekroczenia jest bez porównania mniejsza. Niemniej jednak przyjąć trzeba, że zaufanie nawet do służby nie może być bezgraniczne i że zasada ograniczonego zaufania ma zastosowanie z założenia generalnie do wszystkich sytuacji, w których krzyżuje się zachowanie kilku osób, to jest na przykład użytkownika ruchu i kierującego ruchem. Można w tym zakresie podzielić stanowisko K. Szmida [w:] *Wielkość wymagań oraz granica obowiązku ostrożności w ruchu drogowym w teorii i praktyce prawa karnego*, Cz. PKiNP z 2002 r., nr 1, s. 33.



przykład osób niepełnosprawnych lub pojazdów uprzywilejowanych<sup>59</sup> albo ruchu pojazdów nienormatywnych na podstawie stosownego zezwolenia<sup>60</sup>.

Poza, jak wspomniałem, ogólnymi zasadami bezpieczeństwa pojawiają się także zasady wyrażone w obowiązkach w zakresie określonych kategorii użytkowników dróg, w szczególności w stosunku do pieszych, pojazdów zaprzęgowych, rowerzystów, motorowerystów i korzystających z pojazdów silnikowych. Piesi mają obowiązek korzystać z chodnika lub w razie jego braku – z pobocza. W przypadku braku pobocza pieszy może korzystać z jezdni, ale powinien ustąpić pierwszeństwa pojazdom – zawsze idąc z lewej strony drogi. Piesi powinni iść jeden za drugim, w przypadku przejścia dla nich mają pierwszeństwo. Zabronione jest przebieganie przez drogę, chodzenie po torach kolejowych itp. W sytuacji ruchu kolumn powinna ona liczyć w szerokości do 4 osób, zaś w przypadku wojska – 6 osób. Rowerzysta powinien ustępować pierwszeństwa pieszym, natomiast przewożąc dziecko do lat 7 rower powinien być wyposażony w dodatkowe siodelko. Rowerzysta może korzystać z chodnika, ale tylko wtedy, kiedy opiekuje się dzieckiem do lat 10, lub gdy szerokość chodnika wzdłuż drogi o dopuszczalnej prędkości 50 km/h wynosi 2 m i brak jest drogi rowerowej. W przypadku zaprzęgów, zwierzęta powinny być niepełochliwe, zdrowe oraz dające sobą kierować. Funkcjonuje zakaz jazdy zaprzęgu obok innego użytkownika drogi, bez dzwonek lub przeciążającego zwierzę. Jazda galopem jest możliwa, ale tylko na drodze wydzielonej, na poboczu, a na drodze tylko w przypadku jego braku. Pędzenie zwierząt jest możliwe, ale tylko pod nadzorem, z wyłączeniem dróg międzynarodowych. W kwestii ruchu pojazdów silnikowych, trzeba stwierdzić, że obowiązuje ruch prawostronny, jak najbliższej prawej krawędzi drogi. W niektórych miejscach korzystający powinien ustąpić pierwszeństwa, na przykład zbliżając się do przejścia dla pieszych lub przystanku autobusowego. Powinien dostosować prędkość do warunków jazdy oraz dozwolonych pułapów prędkości. Na terenie zabudowanym w godzinach od 5.00 do 23.00 dopuszczalna prędkość wynosi 50 km/h, zaś dla zespołu pojazdów 20 km/h. Dopuszczalna prędkość na autostradzie wynosi 140 km/h, na drodze ekspresowej dwujezdniowej wynosi 120 km/h, na drodze ekspresowej jednojezdniowej oraz na drodze dwujezdniowej, o dwu pasach dla każdego kierunku jazdy wynosi 100 km/h, a na

<sup>59</sup> Postulat jest zasadny, gdyż uprzywilejowanie pojazdu w ruchu drogowym nie ma charakteru stałego, lecz wiąże się z jakąś akcją. Jest raczej stanem związanym z ochroną określonych wartości i ustaje z momentem, w którym taka ochrona jest zbędna. Dotyczy to oczywiście pojazdów ratujących życie, zdrowie, poza przejazdami prywatnymi tak zwanych kolumn, gdzie niezbędne jest zezwolenie – wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lipca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 131/07, LEX nr 322723.

<sup>60</sup> Jednakże ich liczba nie powinna być zbyt duża i stąd postulat orzecznicy w postaci ograniczenia liczby udzielanych zezwoleń w tym zakresie, na przykład w wyroku WSA w Warszawie z dnia 4 września 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 1207/08, LEX nr 522525.

pozostałych drogach 90 km/h. Obowiązuje zachowanie szczególnej ostrożności w przypadku zmiany kierunku jazdy, zmiany pasa drogowego, w szczególności poprzez czynność sygnalizowania. Funkcjonują zasady wymijania, omijania oraz cofania pojazdu, jak również wyprzedzania z zakazem związanym z wyprzedzaniem na wzniesieniu czy też zakręcie oraz na skrzyżowaniu i przejściu dla pieszych, jak również przez podwójną ciągłą linię drogową. Poza tym obowiązuje jazda na światłach mijania przez cały rok, a w razie zatrzymania się – postój na światłach drogowych. Ponadto obowiązują określone wymagania w sprawie ostrzegania o niebezpieczeństwie drogowym oraz holowania, a także jazdy w kolumnach. Należy również zwrócić uwagę na zakazy i nakazy typu policyjnego. Dotyczą one bezpieczeństwa i porządku na drogach. Przede wszystkim kierujący pojazdami mają obowiązek posiadać przy sobie dokumenty stwierdzające przyznanie uprawnień do kierowania pojazdem, aktualne badania techniczne pojazdu oraz dokumenty świadczące o jego ubezpieczeniu. W pojeździe należy korzystać z pasów bezpieczeństwa (poza kobietami w widocznej ciąży, funkcjonariuszy Policji itp. – przyp. aut.). Motocykliści oraz motorowerzyści powinni używać ochronnych hełmów. Robotnicy drogowi powinni używać ubrań odblaskowych oraz piesi do 15 roku życia powinni posiadać elementy odblaskowe. Natomiast niewidomi powinni poruszać się niosąc białą laskę. Istnieją także obowiązki informowania o wypadkach drogowych. Użytkownicy pojazdów uprzywilejowanych, w sytuacji kiedy ratują życie, zdrowie nie muszą stosować się do przepisów ruchu drogowego, ale powinni używać odpowiednich sygnałów dźwiękowych oraz świetlnych. Dotyczy to również remontujących drogi służb technicznych. Prawo o ruchu drogowym formułuje także obowiązki w zakresie przewozu zorganizowanych grup dzieci i młodzieży do lat 18, jak również stanowi o oznaczeniu literą „L” pojazdów szkół jazdy oraz egzaminujących na prawo jazdy.

Pojazdy silnikowe powinny spełniać określone warunki techniczne. Nie powinny zagrażać bezpieczeństwu osób nim jadących oraz innych uczestników ruchu drogowego, emitować nadmiernego hałasu, wydzielać szkodliwych substancji w stopniu przekraczającym dopuszczalne normy, niszczyć drogi, zapewniać pole widzenia oraz nie powinny powodować zakłóceń radioelektrycznych w stopniu przekraczającym przewidziane dla niego normy. Producent lub importer nowego pojazdu samochodowego, ciągnika rolniczego, motoroweru, tramwaju lub przyczepy oraz przedmiotów ich wyposażenia lub części jest obowiązany uzyskać dla każdego nowego typu tych pojazdów, przedmiotu ich wyposażenia i części – świadectwo homologacji wydane przez ministra właściwego do spraw transportu. Natomiast dokumentem stwierdzającym dopuszczenie do ruchu pojazdu samochodowego, ciągnika rolniczego, pojazdu wolnobieżnego wchodzącego w skład kolejki elektrycznej, motoroweru lub przyczepy jest dowód reje-





stracyjny albo pozwolenie czasowe<sup>61</sup> wydawane na wniosek właściciela przez starostę właściwego ze względu na jego miejsce zamieszkania. Rejestracji czasowej dokonuje się na okres 30 dni. Pojazd ulega wyrejestrowaniu, na przykład wskutek kradzieży lub zniszczenia<sup>62</sup>.

Polskie przepisy Prawa o ruchu drogowym przewidują także obowiązek przeprowadzania okresowych i dodatkowych badań pojazdów silnikowych. Okresowe badania techniczne są przeprowadzane przed pierwszą rejestracją nowego pojazdu, a później w okresie 3 lat od jego rejestracji, a następnie za 2 lata. Po okresie 5 lat użytkowania pojazdu badania są przeprowadzane corocznie. Badania techniczne dotyczą także samochodów sprowadzanych z zagranicy.

Osoba kierująca pojazdem powinna posiadać stosowne uprawnienia, którym jest dokument prawa jazdy odpowiedniej kategorii. Każda kategoria jest uwarunkowana spełnieniem przez osobę ubiegającą się określonych kryteriów. Dotyczy to odpowiedniej sprawności fizycznej i psychicznej<sup>63</sup>, umiejętności prowadzenia i znajomości pojazdu oraz pozytywnym zakończeniem egzaminu państwowego. W zakresie kierowania rowerem lub motorowerem oraz pojazdem zaprzęgowym obowiązuje posiadanie karty rowerowej i motorowerowej lub prawo jazdy. Dokumenty powyższe wydają dyrektorzy szkół podstawowych lub gimnazjów, z wyjątkiem prawa jazdy, które wydaje starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się<sup>64</sup>.

W zakresie koncepcji rzeczy publicznej w znaczeniu użytkowym, w tym przypadku z dróg publicznych, istotne znaczenie posiada aspekt szczególnego

<sup>61</sup> Pozwolenia czasowego nie można utożsamiać z dowodem rejestracyjnym, chociaż oba są dokumentami dopuszczającymi pojazd do ruchu. Pozwolenie czasowe wydaje organ po złożeniu wniosku o rejestrację pojazdu i jest ono ważne nie dłużej niż 30 dni. Natomiast dowód rejestracyjny spełnia dwojakiego rodzaju rolę. Potwierdza wydanie decyzji o zarejestrowaniu pojazdu oraz jest dokumentem stwierdzającym dopuszczenie zarejestrowanego pojazdu do ruchu. W tym względzie należy podzielić stanowisko orzecznictwa wyrażone w wyroku NSA z dnia 16 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1461/06, LEX nr 456843.

<sup>62</sup> W tym względzie należy postawić pytanie o charakter rejestracji oraz wyrejestrowania jako czynności prawnej organu administracji publicznej. Zdaniem NSA czynność taka posiada cechy aktu administracyjnego w formie decyzji administracyjnej – wyrok NSA z dnia 15 listopada 1999 r., sygn. akt OPK 25/99, OSP z. 3/2000, poz. 36. Odmienny jednak pogląd prezentuje WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 19 września 2007 r., sygn. akt IV SA/Po 790/06, LEX nr 384105.

<sup>63</sup> Odpowiedni stan zdrowia – sprawność pod względem fizycznym i psychicznym jest nieodzownym warunkiem, aby posiadać uprawnienie do kierowania pojazdem, potwierdzone wydanym prawem jazdy – wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 264/10, LEX nr 673975.

<sup>64</sup> Zob. L. Bielecki, *Drogi publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne. Część szczegółowa Tom II* (red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 41 i nast. oraz tenże, *Drogi publiczne*, [w:] *Materiałne prawo administracyjne, część II* (red. J. Stelmasiak i P. Ruczkowski), Kielce 2010, s. 37 i nast. oraz tenże, *Drogi publiczne*, [w:] *Wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego* (red. J. Stelmasiak i P. Ruczkowski), Kielce 2009, s. 93 i nast.





korzystania z dróg. Jak już wskazałem, możliwość takiego korzystania wynika z uzyskanego zezwolenia. Zezwolenie jest wymagane na zawody sportowe, rajdy, wyścigi, zgromadzenia i inne imprezy, które powodują utrudnienie ruchu lub wymagają korzystania z drogi w sposób szczególny. Zezwolenie wydaje zarządzający drogą, który ma prawo je cofnąć, w przypadku zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego lub jeśli przekroczone warunki zawarte w zezwoleniu. Należy jednak zastrzec, że wymóg uzyskania zezwolenia nie dotyczy organizacji procesji, pielgrzymek oraz konduktów pogrzebowych na mocy przepisów odrębnych<sup>65</sup>. W tym miejscu można poczynić również spostrzeżenie, mając na uwadze zdobycze doktryny powojennej, że tego rodzaju korzystanie z rzeczy nazywano wzmocnionym, a nie specjalnym, czy też inaczej – szczególnym. Jako przykład na użytkowanie wzmocnione podawano budowę torowisk tramwajowych, czy też przeprowadzanie sieci wodociągowych poprzez drogę albo linii elektrycznych, jak również montaż urządzeń kolejowych dla przejazdu pociągów<sup>66</sup>.

## 2.2. Korzystanie z wód

Korzystanie z wód dotyczy nieco mniejszego kręgu korzystających niż korzystanie z dróg, ale można powiedzieć, że jest niejako drugim pod względem wielkości, właśnie po korzystaniu z dróg. W zakresie korzystania z przedmiotowego dobra publicznego można stwierdzić wszystkie jego rodzaje, a więc korzystanie powszechne, zwykłe i szczególne. Korzystanie z wód jest w głównej mierze oparte na materiale normatywnym zawartym w ustawie Prawo wodne<sup>67</sup>. Ustawa formułuje definicję wód publicznych. Są nimi wody stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Występują również wody stanowiące własność innych osób prawnych oraz osób fizycznych. Można wy-

<sup>65</sup> Zob. ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 29, poz. 154, z późn. zm.); ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. nr 66, poz. 287, z późn. zm.); ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 97, poz. 481, z późn. zm.); ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 97, poz. 480, z późn. zm.); ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 97, poz. 479, z późn. zm.); ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 97, poz. 482, z późn. zm.); ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 41, poz. 253 z późn. zm.); ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 41, poz. 252 z późn. zm.); ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 41, poz. 254, z późn. zm.).

<sup>66</sup> Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 147.

<sup>67</sup> Zob. ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 145).



różnić wody powierzchniowe i podziemne<sup>68</sup> oraz wody stojące i wody w rowach. Zasadą jest, że wody w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela nieruchomości. W tym zakresie warto zwrócić uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego, zgodnie z którą Prawo wodne rozróżnia własność wód oraz własność gruntów, które są pokryte wodami powierzchniowymi. Własność wody jest kategorią prawa wodnego, odmienną od własności w rozumieniu art. 140 Kodeksu cywilnego. Cywilistyczne określenie prawa własności w pełni odnosi się do gruntów pokrytych wodami, nie obejmuje natomiast własności wody, jako niebędącej rzeczą w rozumieniu art. 45 Kodeksu cywilnego<sup>69</sup>. Natomiast korzystanie z wód polega na ich używaniu na potrzeby ludności oraz gospodarki. Norma ustawowa dotyczy oczywiście dozwolonego ustawą korzystania<sup>70</sup>.

Każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania ze śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, morskich wód wewnętrznych wraz z wodami Zatoki Gdańskiej i z wód morza terytorialnego. Rada powiatu może w drodze przepisów prawa miejscowego rozciągać powszechne korzystanie z wód na inne wody w celu zaspokojenia niezbędnych potrzeb społecznych, osobistych, gospodarstwa domowego i rolnego. Powszechne korzystanie z wód publicznych służy bowiem do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb. Niemniej jednak istnieje zakaz wydobywania kamienia, żwiru, piasku i innych materiałów z morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego, wycinania roślin z wód lub brzegu i wydobywania kamieni i żwiru z potoków górskich. Rada gminy może jednak w drodze uchwały zezwolić na wydobywanie kamienia, żwiru i piasku w ramach korzystania powszechnego.

Od użytkowania powszechnego należy odróżnić korzystanie zwykłe. Nie dotyczy ono wszystkich, a jedynie właściciela gruntu. Zatem zakres podmiotowy i przedmiotowy takiego korzystania jest zdecydowanie węższy. Właściciel gruntu posiada również prawo do korzystania z wody podziemnej i to bez uzyskania pozwolenia wodnego. Prawo służy zaspokajaniu potrzeb gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego. Należy jednak podkreślić, że nawadnianie gruntów wodą podziemną za pomocą deszczowni, korzystanie z wody podziemnej powyżej 5 m<sup>3</sup> na dobę i wprowadzanie do wód lub do ziemi oczyszczonych ście-

<sup>68</sup> Wody podziemne stanowią co do zasady własność Skarbu Państwa, należąc do kategorii wód publicznych. Takie stanowisko podziela również doktryna za A. Ciskiem [w:] *Stosunki własnościowe odnoszące się do wód śródlądowych*, NZS z 2002 r., nr 5, s. 48.

<sup>69</sup> Zob. uchwała SN z dnia 18 listopada 1971 r., sygn. akt III CZP 28/71, [www.sn.pl](http://www.sn.pl), której nadano wówczas moc zasady prawnej. Pogląd ten zdaje się podzielać NSA w wyroku z dnia 16 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1874/07, LEX nr 515978.

<sup>70</sup> Zob. M. Jabłoński, *Zadania i wyzwania administracji publicznej w zakresie gospodarki wodnej w Polsce*, Pr. i Środ. z 2011 r., nr 4, s. 81-92.



ków w tej lub większej wysokości, jak również korzystanie z wód na potrzeby działalności gospodarczej – przekracza korzystanie zwykłe.

Szczególne korzystanie z wód wiąże się z ograniczeniem praw rzeczowych właściciela i wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych w formie prawnej decyzji administracyjnej. Korzystanie szczególne wykracza poza korzystanie powszechne i zwykłe. Materiał normatywny ustawy Prawo wodne formułuje niezamknięty katalog sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie wodnoprawne. Dotyczy to w szczególności poboru oraz odprowadzania wód powierzchniowych lub podziemnych, wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi, przerzuty wody oraz sztuczne zasilanie wód podziemnych, piętrzenie oraz retencjonowanie śródlądowych wód powierzchniowych, korzystanie z wód dla celów energetycznych oraz żeglugi i spławu, wydobywanie z wód kamienia, żwiru, piasku<sup>71</sup>, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu oraz rybackie korzystanie z wód powierzchniowych śródlądowych. Są to jednakże sytuacje przyjęte jako typowe. Występują ponadto sytuacje inne, również związane z obowiązkiem uzyskania pozwolenia. Dotyczy to między innymi regulacji wód, wykonywania urządzeń wodnych, piętrzenia wody, gromadzenia ścieków i odpadów oraz wprowadzania do wód substancji hamujących rozwój glonów. Pozwolenie wodnoprawne jako reglamentacyjna forma ochrony środowiska, przejawiająca się jako decyzja administracyjna, jest udzielane zasadniczo na podstawie przedłożonego przez wnioskodawcę operatu wodnoprawnego i musi co do zasady odpowiadać zakresowi zgłoszonego wniosku o jego udzielenie<sup>72</sup>. W szczególności dotyczy to pozwolenia na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi. Trzeba zwrócić uwagę, że pozwolenie tego rodzaju posiada charakter rzeczowy, a nie osobisty, co powoduje, że nie jest wyłącznie związane z pierwotnym adresatem. Dlatego też zmiana właściciela nie ma wpływu na pozwolenie wodnoprawne, gdyż przechodzi ono na następców prawnych<sup>73</sup>. Pozwolenie wodnoprawne wydaje starosta powiatu, zaś dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, dla których wymagany jest raport o oddziaływaniu na środowisko, a także związanych z eksploatacją instalacji, czyli urządzeń wodnych na terenach zakładów zaliczanych do tego rodzaju przedsięwzięć – marszałek województwa. Natomiast w przypadku gdy szczególne korzystanie z wód lub wykonywanie urządzeń wodnych odbywa się

<sup>71</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 9 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1181/07, LEX nr 529368, zgodnie z którym zamierzona działalność wydobywania piasku z dna rzeki i jego składowanie wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

<sup>72</sup> Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 477/07, LEX nr 419071.

<sup>73</sup> Zob. J. Stelmasiak, *Aspekty administracyjnoprawne ochrony źródeł i ujęć wód śródlądowych*, „Annales UMCS”, Sectio G-Ius, Lublin 1987, s. 319 oraz M. Roliński, *Pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi*, [w:] *Prawo ochrony środowiska* (red. J. Stelmasiak), Warszawa 2009, s. 260-261.

na terenach zamkniętych, decyzję w tym zakresie wydaje dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Pozwolenie wodnoprawne wydaje się na okres nie dłuższy niż 20 lat, zaś w przypadku odprowadzania ścieków do wód i ziemi wydaje się na okres nie dłuższy niż 10 lat. W przypadku jednak wprowadzania do wód lub do urządzeń kanalizacyjnych ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego, wydaje się na okres nie dłuższy niż 4 lata. Pozwolenie wodnoprawne nie jest wymagane w kilku sytuacjach. Wiążą się one z uprawianiem żeglugi na śródlądowych drogach wodnych, holowaniu i splawie drewna, wykonywaniu pilnych prac zabezpieczających w okresie powodzi, czy też wykopaniu studni do 30 m głębokości. Trzeba również podkreślić, że w niektórych sytuacjach Prawo wodne nie stanowi wprost o pozwoleniu wodnoprawnym, przewidując jednak obowiązek wydania decyzji administracyjnej. Dotyczy to na przykład ustalania linii brzegów cieków naturalnych, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych. W zakresie procesowym, pozwolenie jako decyzja administracyjna jest wydawane w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>74</sup>. Wydanie pozwolenia uprawnia jedynie do korzystania z wód w sposób i na warunkach określonych w pozwoleniu. Nie uprawnia natomiast do ingerencji w cudze prawo własności<sup>75</sup>. Pozwolenie wodnoprawne może być cofnięte lub ograniczone bez odszkodowania albo za odszkodowaniem. Może być ono także zmienione, w przypadku naruszenia praw osób trzecich<sup>76</sup>.

Odrębnym zagadnieniem związanym z korzystaniem z wód jest występowanie w Prawie wodnym określonych obowiązków w tym zakresie, bez związku z konkretnym sposobem (rodzajem – przyp. aut.) korzystania. Dotyczy to w szczególności odpowiedniego utrzymywania wód<sup>77</sup>, umożliwienie dostępu do wody właścicielowi nieruchomości przyległej celem wykonywania robót związanych z utrzymaniem wód, zakaz niszczenia lub uszkodzenia brzegów wód, utrzymywanie w należytym stanie technicznym koryt cieków naturalnych, dbałość o stan ekologiczny wód, umożliwienie obserwacji i dokonywanie pomiarów

<sup>74</sup> Zob. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.).

<sup>75</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 272/11, LEX nr 950539.

<sup>76</sup> Decyzja o cofnięciu pozwolenia wodnoprawnego powoduje co do zasady skutek *ex nunc*, a więc, że nie można nią pozbawić skuteczności czynności dokonanych na podstawie pozwolenia wodnoprawnego i unicestwić wywołanych przez te czynności skutków prawnych. Taka decyzja wywołuje skutki na przyszłość, czyli licząc od daty uchylecia. Stwierdzenie natomiast wygaśnięcia decyzji o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego powoduje skutki prawne z mocą *ex tunc*, tj. wstecz od chwili jej wydania – wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 168/11, LEX nr 951493.

<sup>77</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 662/07, LEX nr 510910, zgodnie z którym utrzymywanie wód, co do zasady jest obowiązkiem ich właścicieli.



stanu hydrologiczno-meteorologicznego wód. W omawianym zakresie funkcjonują ponadto zakazy wykonywania robót lub czynności utrudniających ochronę przed powodzią, a także ochronę wałów przeciwpowodziowych poprzez zakaz przejeżdżania przez nie pojazdami, uprawy gruntów, rozkopywania wałów, wykonywania obiektów budowlanych, uszkodzenia umocnień i inne tym podobne.

### 2.3. Korzystanie z lasów

W aspekcie korzystania z lasów, można stwierdzić, że dotyczy ono korzystania powszechnego, z określonymi ograniczeniami. Wiodącym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa o lasach<sup>78</sup>. Lasem jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną, który jest przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowi rezerwat przyrody albo park narodowy, a także może być wpisany do rejestru zabytków<sup>79</sup>. Ponadto może być związany z gospodarką leśną<sup>80</sup>. Lasy publiczne stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Lasami własności Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, a lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa zarządza starosta. Nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Lasy mogą być również własnością lub użytkowaniem wieczystym innych osób prawnych i fizycznych. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane dla ludności, jednak nie wszystkie i ustawa o lasach w tym względzie przewiduje wyjątki dotyczące upraw leśnych do 4 m wysokości, powierzchni doświadczalnych i drzewostanów nasiennych, ostoi zwierząt, źródeł rzek i potoków oraz obszarów zagrożonych erozją. Są to wyłączenia ustawowe z powszechnego korzystania z lasu. Ponadto nadleśniczy wprowadza w drodze zarządzenia okresowy zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa w przypadku wystąpienia zniszczenia albo znacznego

<sup>78</sup> Zob. ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 12, poz. 59).

<sup>79</sup> O tym, czy dany grunt jest lasem w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o lasach, decyduje, co do zasady, w pierwszej kolejności zapis w ewidencji gruntów i budynków – wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 1506/05, LEX nr 270321. Podobnie wypowiada się WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Bk 130/05, LEX nr 173757, wskazując na źródło prawa ustawę z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne.

<sup>80</sup> Istotne różnice polskiej definicji lasu w stosunku do definicji lasu w wielu innych krajach europejskich dotyczą elementu „związania z gospodarką leśną”. Przepisy polskiej ustawy z 1991 r. o lasach wskazują przedmiotowo różne elementy związane z gruntem, które stanowią las, pomimo braku porośnięcia drzewostanem. Należą do nich: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, drogi leśne i linie podziału przestrzennego lasu, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna oraz parkingi leśne i urządzenia turystyczne – pod warunkiem wykorzystania ich dla potrzeb gospodarki leśnej – M. Geszprych, *Identyfikacja lasu i indywidualnego gospodarstwa leśnego w polskim systemie prawnym – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, PPOŚ z 2011 r., nr 2, s. 9-30.



uszkodzenia drzewostanów lub degradacji runa leśnego, a także w sytuacji kiedy występuje duże zagrożenie pożarowe albo gdy są wykonywane zabiegi gospodarcze związane z hodowlą, ochroną lasu lub pozyskiwaniem drewna. Zasadniczo lasy są udostępniane na potrzeby własne albo dla celów przemysłowych, czyli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W tym jednakże przypadku wymagane jest zawarcie stosownej umowy z nadleśniczym. W przypadku lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, jego właściciel może zakazać wstępu do niego.

W zakresie korzystania z lasu występują liczne zakazy związane z bezpieczeństwem ludzi oraz lasu. Dotyczą one zanieczyszczenia gleby i wód, zaśmieciania, rozkopywania gruntu, niszczenia grzybów oraz grzybni, niszczenia lub uszkodzenia drzew, krzewów lub innych roślin oraz urządzeń i obiektów gospodarczych, turystycznych i technicznych oraz znaków i tablic, zbierania płodów runa leśnego w oznakowanych miejscach zabronionych, rozgarniania i zbierania ściółki, wypasu zwierząt gospodarskich, biwakowania poza miejscami wyznaczonymi przez właściciela lasu lub nadleśniczego, wybierania jaj i piskląt, niszczenia lęgówisk i gniazd ptasich, a także niszczenia lęgówisk, nor i mrowisk, płoszenia, ścigania, chwywania i zabijania dziko żyjących zwierząt, puszczenia psów luzem, hałasowania oraz używania sygnałów dźwiękowych, z wyjątkiem przypadków wymagających wszczęcia alarmu. W szczególności, w lasach oraz terenach śródleśnych, jak również w odległości do 100 m od granicy lasu, zabrania się działań i czynności mogących wywołać niebezpieczeństwo, a więc rozniecania ognia poza miejscami wyznaczonymi do tego celu przez właściciela lasu lub nadleśniczego, korzystania z otwartego płomienia oraz wypalania wierzchniej gleby i pozostałości roślinnych<sup>81</sup>. Niewykonanie powyższych obowiązków ustawy o lasach powoduje ten skutek, że starosta w drodze decyzji określa obowiązki właściciela lasu lub innego podmiotu zobowiązanego. Dotyczy to jednak tylko lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Ustawa nie formułuje sposobu udostępniania lasów należących do Skarbu Państwa. Wydaje się, że dotyczy to na przykład zbioru płodów runa leśnego itp. Każdy zatem sposób korzystania z lasu będzie możliwy do zaakceptowania, byleby nie był sprzeczny z ustawą o lasach. Warto jednak zwrócić uwagę na akty wykonawcze do tejże ustawy, gdzie pozyskiwanie płodów runa leśnego nie oznacza całkowitej swobody w tym zakresie. Przy zbiorze bowiem płodów runa leśnego dopuszcza się wyłącznie zbiór owocników grzybów jadalnych bez oznak rozkładu, zbiór owoców ręcznie

<sup>81</sup> Powyższe czynności są nazywane zabiegami profilaktycznymi i ochronnymi – B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy z 1991 r. o lasach*, LEX 2012.





(bez narzędzi niszczących), a przy pozyskiwaniu całych roślin lub ich części – stosowanie małych łopatek, noży ogrodniczych lub sekatorów<sup>82</sup>.

W przedmiocie omawianego zagadnienia należy poczynić jeszcze kilka ważnych uwag. Będą one związane zasadniczo z pojęciem udostępniania lasu. Kwestia ta mianowicie dotyczy korzystania ze środowiska. Można powiedzieć, że jest ono częścią prawa do życia w sprzyjającym środowisku wpływającym z obowiązującej Konstytucji<sup>83</sup>, ale także jest sformułowane w ustawie Prawo ochrony środowiska<sup>84</sup>. Na mocy tej regulacji, powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu. Korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego może być obwarowane obowiązkiem uzyskania pozwolenia wydanego przez właściwy organ ochrony środowiska. Ponadto należy zwrócić uwagę, że z powszechnym prawem do korzystania ze środowiska związane są lasy stanowiące własność podmiotów publicznych, a nie innych. W. Radecki zauważa, że obok funkcji ochronnej i produkcyjnej lasy pełnią niezwykle istotną funkcję społeczną, polegającą na tym, że las jest miejscem wypoczynku, miejscem, w którym człowiek doznaje przeżyć duchowych, ale także miejscem, w którym można zbierać grzyby i owoce leśne, co jest nie tylko przyjemnością, ale dla pewnej, trudnej zresztą do ustalenia liczby ludzi, sposobem na życie, a nawet na przeżycie<sup>85</sup>.

### 3. Korzystanie z zakładów publicznych

W nawiązaniu do powyższych uwag, można powiedzieć, że korzystanie z rzeczy publicznej w ujęciu powszechnym dotyczy zasadniczo dóbr naturalnych, może z wyjątkiem dróg, chociaż wiele z nich zostało wytyczonych przed rozpoczęciem obowiązywania właściwego w tym zakresie prawa. W przedmiotowym zakresie należy dokonać analizy korzystania z dóbr wytworzonych, dla których zbiorczą nazwą i jednocześnie podmiotem administrującym jest tak zwany zakład publiczny.

Zakład publiczny, zwany czasem także zakładem administracyjnym jest wyodrębnioną organizacyjnie częścią majątku państwowego, nastawioną na

<sup>82</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach leśnych (Dz.U. z 1999 r., nr 6, poz. 42 ze zm.).

<sup>83</sup> Zob. ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>84</sup> Zob. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 ze zm.).

<sup>85</sup> Zob. W. Radecki, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 76.



zaspokajanie określonych potrzeb społecznych, a nie na produkcję dóbr gospodarczych. Zakład administracyjny nie jest przedsiębiorstwem państwowym, ani organem administracji lub określonym urzędem. Finansowany jest z budżetu państwa<sup>86</sup>. Zakład publiczny nie jest zatem ani organem państwowym, ani organem samorządu terytorialnego. Jest to natomiast jednostka uprawniona do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych i wykonywania zadań publicznych, wyposażona w zespół środków osobowych i rzeczowych, korzystająca z władztwa publicznego, zwanego zakładowym<sup>87</sup>. Owo władztwo jest częścią władztwa państwowego i polega na kształtowaniu stosunków prawnych z użytkownikami zakładu publicznego. Cechuje je nadrzędność organów zakładu wobec destynariuszy zakładu.

M. Elżanowski przewiduje cztery elementy konstytuujące zakład państwowy (publiczny), a więc trwałe wyodrębnienie organizacyjne środków osobowych i rzeczowych oraz oddanie ich w zarząd określonych osób w celu bezpośredniego świadczenia i organizacji usług w wyspecjalizowanym zakresie, posiada prawnie zagwarantowaną względną samodzielność zakładu w zakresie realizowanych przez niego zadań, posiada państwowość zakładową oraz wykonuje zadania państwa w sferze socjalno-kulturalnej<sup>88</sup>. Istotę władztwa zakładowego stanowi zakres upoważnień dla organów zakładu do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z użytkownikami zakładu, jak również z osobami, które znalazły się na terenie zakładu w innym charakterze. W zakładzie administracyjnym proces realizacji zadań publicznych przebiega w obrębie szeroko pojętej jego organizacji. Wynika to z faktu, że grupa społeczna złożona z użytkowników zakładu administracyjnego ma zawsze w danym przedziale czasu charakter mniej lub bardziej zamknięty<sup>89</sup>. W zakładzie administracyjnym proces realizacji zadań społecznych przebiega w obrębie szeroko pojętej jego organizacji. Grupa społeczna złożona z użytkowników zakładu administracyjnego ma zawsze charakter mniej lub bardziej zamknięty, stąd też o społeczeństwie jako adresacie funkcji zakładu administracyjnego można mówić tylko w przenośni. Natomiast to co różni zakład administracyjny od organu administracji to, że w organie administracji proces realizacji zadań społecznych przebiega na zewnątrz jego struktury administracyjnej<sup>90</sup>. Większość zakładów publicznych wyróżnia się wyodrębnieniem organizacyjnym i powołaniem przez odpowiednie organy zarządzające, wyposażeniem w materialne środki działania, celem głównym, jakim jest świadczenie usług o szczególnym znaczeniu społecznym, swoistym stosunkiem prawnym

<sup>86</sup> Zob. J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1993, s. 71.

<sup>87</sup> Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 232.

<sup>88</sup> Zob. M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 53.

<sup>89</sup> Zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 lipca 2008 r., sygn. akt II S.A./Bk 320/08, Lex nr 566519.

<sup>90</sup> Zob. W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 39.

łączącym organy zakładu i jego użytkowników oraz finansowaniem z budżetu państwa lub samorządu terytorialnego<sup>91</sup>.

Zakłady publiczne mogą być tworzone w drodze ustawy albo poprzez akty prawne organów administracji rządowej lub samorządowej, a także przez podmioty niepubliczne, takie jak stowarzyszenia, kościoły, związki wyznaniowe, fundacje i inne osoby prawne lub fizyczne – na podstawie zezwolenia albo poprzez wpis do odpowiedniego rejestru. Zasadniczo ustrój zakładu określa statut, uchwalony przez organ zakładu albo nadawany przez podmiot tworzący zakład. Korzystanie z zakładu publicznego może być ustanowione jako dotyczące wszystkich obywateli albo poszczególnych jego kategorii (na przykład biblioteki – przy. aut.) lub może być związane z określonym nakazem (na przykład obowiązek szkolny w zakresie korzystania ze szkół – przyp. aut.). Ponadto kwestią ważną jest równoprawny dostęp do zakładu publicznego. Jednakże może zdarzyć się sytuacja, kiedy, na przykład zapotrzebowanie na świadczenia zakładu przerodzi się w jego niemożliwość. Wówczas odmowa przyjęcia do grona użytkowników zakładu będzie wyrażona w drodze decyzji administracyjnej.

Korzystanie z zakładów publicznych zasadniczo jest nieodpłatne, ale może być także odpłatne, jak na przykład w przypadku korzystania z odpłatnych świadczeń zdrowotnych.

### 3.1. Korzystanie z placówek oświatowych

W zakresie placówek oświatowych należy odnieść się do przepisów prawa materialnego administracyjnego, a więc do przepisów ustawy o systemie oświaty<sup>92</sup>. Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji RP, a także wskazaniem zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka<sup>93</sup>, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>94</sup> oraz Konwencji o Prawach Dziecka<sup>95</sup>.

Można wskazać, że nauczanie i wychowanie – respektując chrześcijański system wartości – za podstawę przyjmuje uniwersalne zasady etyki. Kształcenie

<sup>91</sup> Zob. R. Michalska-Badziak, *Zakład publiczny (administracyjny)*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (red. M. Stahl), Warszawa 2009, s. 261.

<sup>92</sup> Zob. ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.).

<sup>93</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r.

<sup>94</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r., ratyfikowany przez Polskę 3 marca 1977 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

<sup>95</sup> Konwencja o Prawach Dziecka z 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526 ze zm. oraz Dz.U. z 2000 r., nr 2, poz. 11).



i wychowanie służy rozwijaniu u młodzieży poczucia odpowiedzialności, miłości ojczyzny oraz poszanowania dla polskiego dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnym otwarciu się na wartości kultur Europy i świata. Szkoła winna zapewnić każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, przygotować go do wypełniania obowiązków rodzinnych i obywatelskich w oparciu o zasady solidarności, demokracji, tolerancji, sprawiedliwości i wolności.

Poprawa edukacji to także jeden z celów Strategii Lizbońskiej przyjętej w marcu 2000 r., która jest obecnie najważniejszym programem społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej. W strategii tej stwierdzono, że podstawą gospodarki opartej na wiedzy jest inwestowanie w ludzi oraz budowa aktywnego i dynamicznego państwa dobrobytu. Państwa członkowskie muszą zatem starać się zwiększyć inwestycje w zasoby ludzkie i nadać ważniejszą rangę kształceniu ustawicznemu.

Ważnym dokumentem Unii Europejskiej dotyczącym działań w dziedzinie edukacji jest także program prac „Edukacja i Szkolenia 2010”, przyjęty przez ministrów edukacji UE oraz Komisję Europejską w 2002 r. Sformułowane w nim cele to:

- poprawa jakości i efektywności systemów edukacji w UE wobec nowych zadań społeczeństwa opartego na wiedzy oraz zmieniających się metod i treści nauczania i uczenia się,
- ułatwienie powszechnego dostępu do systemów edukacji, działanie na rzecz rozwoju zawodowego,
- otwarcie systemów edukacji na środowisko i świat w związku z koniecznością lepszego dostosowania edukacji do potrzeb pracy zawodowej i wymagań społeczeństwa oraz sprostania wyzwaniom wynikającym z globalizacji.

Współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia zawodowego dotyczy Deklaracja Europejskich Ministrów ds. Kształcenia Zawodowego i Szkoleń oraz Komisji Europejskiej w sprawie zwiększonej współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia zawodowego i szkoleń (dalej: Deklaracja Kopenhaska<sup>96</sup>). Zadaniami określonymi w niej są: wzmocnienie współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia zawodowego i szkoleń poprzez stworzenie „Europy Wiedzy” oraz zapewnienie powszechności dostępu do rynku pracy.

Rolę edukacji i szkoleń jako istotnego narzędzia polityki spójności wyeksponowano również w „Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dotyczących polityki spójności na lata 2007-2013”<sup>97</sup>. Wyżej wymienione dokumenty uwzględnione zostały w pracach nad krajowymi programami strategicznymi, takimi jak

<sup>96</sup> Deklaracja Europejskich Ministrów ds. Kształcenia Zawodowego i Szkoleń oraz Komisji Europejskiej z 29-30 listopada 2002 r. w sprawie zwiększonej współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia zawodowego i szkoleń.

<sup>97</sup> Polityka spójności na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Strategiczne Wytyczne Wspólnotowe 2007-2013, maj 2005 r.



w szczególności „Strategia rozwoju edukacji na lata 2007-2013”<sup>98</sup>, której głównym celem jest podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa polskiego<sup>99</sup>.

System oświaty w Polsce obejmuje określone kategorie placówek oświatowych. Są to przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja i szkoły ponadgimnazjalne, placówki oświatowo-wychowawcze, poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz inne przewidziane ustawą. Są to placówki publiczne prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, ale także przez organy administracji rządowej oraz niepubliczne prowadzone przez inne osoby prawne lub fizyczne. Korzystanie ze szkół jest powszechne i odbywa się bezpłatnie jako działalność w zakresie nauczania i wychowania. Korzystanie jednak w tym względzie jest obowiązkiem powszechnym nałożonym ustawowo dla dzieci, które ukończyły zasadniczo 7 lat i trwa aż do 18 roku życia<sup>100</sup>. Zatem można powiedzieć, że ustawa o systemie oświaty wprowadza ustawowy obowiązek, bez potrzeby wydawania aktu administracyjnego. Obowiązek szkolny może być odroczony w drodze decyzji dyrektora szkoły.

Obowiązki edukacyjne stanowią obowiązki administracyjnoprawne o charakterze ciągłym. Oznacza to, że ich spełnianie trwa przez oznaczony okres i nie wyczerpuje się w jednorazowym podjęciu określonej czynności, na przykład zgłoszeniu dziecka do szkoły. Zachowanie, do jakiego zobowiązane są podmioty korzystające, polega na powtarzającym się zachowaniu, a przede wszystkim uczęszczaniu na zajęcia w szkole określonego typu, a po uzyskaniu elementarnego wykształcenia, na kontynuowaniu nauki w szkole ponadgimnazjalnej. Podmiotem realizującym obowiązek nauki i obowiązek szkolny, czyli korzystającym jest zasadniczo dziecko, choć zobowiązanymi, czyli osobami odpowiedzialnymi za ten obowiązek są rodzice dziecka lub opiekun prawny dziecka<sup>101</sup>. Przedmiotowa ustawa o systemie oświaty nakłada na rodziców dziecka określone obowiązki. Są one generalnie związane z zapewnieniem regularnego uczęszczania do szkoły oraz zapewnienia dziecku warunków do przygotowywania się do zajęć szkolnych. Kontrola spełniania tego obowiązku należy do dyrektorów szkół. Niespełnienie obowiązku szkolnego jest egzekwowane w trybie przepisów o po-

<sup>98</sup> Strategia rozwoju edukacji na lata 2007-2013, MENiS sierpień 2005 r.

<sup>99</sup> Zob. R. Kędziora, *Administracyjnoprawna regulacja oświaty, nauki i szkolnictwa wyższego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część szczegółowa. Tom II* (red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 337 i nast.

<sup>100</sup> Trzeba zaznaczyć, że obowiązek szkolny i obowiązek nauki na ogół wygasają w tym samym czasie. Obowiązek szkolny z reguły trwa do czasu ukończenia przez dziecko gimnazjum. Ukończenie gimnazjum powoduje klasyfikację ucznia po zakończeniu nauki w klasie trzeciej i złożenie przez niego egzaminu gimnazjalnego. Jeżeli jednak nauka nie zostanie ukończona przed ukończeniem 18 roku życia, na przykład z powodu braku promocji do następnej klasy, obowiązek szkolny trwa tylko do osiągnięcia tego wieku, a nie do końca roku szkolnego, w którym uczeń kończy 18 lat.

<sup>101</sup> Zob. M. Pilich, *Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, LEX 2012.



stępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>102</sup>, jeśli uczeń (dziecko – przyp. aut.) jest nieobecny w ciągu jednego miesiąca co najmniej w 50% czasu. Natomiast korzystanie ze szkół i placówek oświatowych niepublicznych jest podejmowane poprzez zawarcie umowy cywilnoprawnej z właścicielem placówki. Warto wskazać, że niewywiązywanie się przedstawicieli prawnych dziecka z chesnego w szkole niepublicznej stanowi dla jej dyrektora podstawę do wydania decyzji o skreśleniu dziecka z listy uczniów szkoły<sup>103</sup>.

### 3.2. Korzystanie ze szkół wyższych

Aktem mającym szczególne znaczenie dla regulacji i zbliżenia systemów szkolnictwa wyższego krajów europejskich jest Deklaracja Bolońska, którą w dniu 19 czerwca 1999 r. podpisali ministrowie edukacji 29 krajów, w tym Polski. Głównym celem Deklaracji było utworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Efektem wdrażania tego projektu jest chociażby wprowadzenie punktowego systemu rozliczania osiągnięć studentów (tj. ECTS – *European Credit Transfer System* – przyp. aut.). W ramach Procesu Bolońskiego podejmowane były działania mające na celu wprowadzenie systemu przejrzystych i porównywalnych stopni, przyjęcie systemu kształcenia opartego na dwóch/trzech poziomach kształcenia, promocja mobilności studentów i pracowników, promocja współpracy europejskiej w zakresie zwiększenia poziomu jakości szkolnictwa wyższego czy też promocja europejskiego wymiaru szkolnictwa wyższego, szczególnie w zakresie rozwoju zawodowego, mobilności oraz zintegrowanych programów nauczania, szkolenia i badań<sup>104</sup>.

Stan realizacji zaleceń Deklaracji Bolońskiej omawiany jest na konferencjach, które odbywają się co dwa lata i kończą komunikatem podsumowującym dotychczasowe osiągnięcia oraz wyznaczającym dalsze działania. Wynikiem ustaleń przyjętych przez ministrów na kolejnych spotkaniach są konkretne działania. Na poziomie europejskim, z inicjatywy i przy finansowym wsparciu Komisji Europejskiej realizowane są liczne programy współpracy międzynarodowej oraz projekty pilotujące. Dotyczy to przede wszystkim wprowadzania zmian legislacyjnych. Zalecenia Procesu Bolońskiego w pełni uwzględnia nowa ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym. Polska włączyła się w proces realizacji Procesu Bolońskiego także podejmując działania zmierzające do powszechnego stosowania Suplementu do Dyplomu, rozwijając dwustopniowy system studiów

<sup>102</sup> Zob. ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 229, poz. 1954 ze zm.).

<sup>103</sup> Zob. wyrok SN z dnia 9 listopada 2001 r., sygn. akt III RN 149/00, OSNP z 2002 r., nr 7, poz. 153.

<sup>104</sup> Zob. A. Kraśniewski, *Proces Boloński: Dokąd zmierza europejskie szkolnictwo wyższe*, Warszawa 2006 r.; Jeruszka U. (red.), *Efektywność kształcenia zawodowego. Kształcenie zawodowe a rynek pracy*, IPiSS, Warszawa 2000, s. 65.



i system punktów kredytowych ECTS, powołując Państwową Komisję Akredytacyjną, promując mobilność, na przykład w ramach programów Sokrates czy Erasmus<sup>105</sup>. W każdym z państw, koordynacja przebiegu Procesu Bolońskiego należy do odpowiedniego ministra.

Zasadnicze kwestie przedmiotowej tematyki reguluje ustawa o szkolnictwie wyższym<sup>106</sup>. Ustawę stosuje się do publicznych i niepublicznych szkół wyższych. Ustawy nie stosuje się do szkół wyższych i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, z wyjątkiem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, chyba że ustawa lub umowa między rządem a władzami kościołów lub związków wyznaniowych stanowi inaczej<sup>107</sup>.

W zakresie korzystania ze szkół wyższych, należy stwierdzić, że warunkiem koniecznym w tym zakresie jest uzyskanie świadectwa dojrzałości. Tryb i zasady przyjmowania do szkół wyższych określa senat uczelni<sup>108</sup>. Jeżeli wstęp na uczelnię nie jest wolny, rekrutację przeprowadza komisja powołana przez władze uczelni. Od decyzji władz uczelni przysługuje środek prawny w postaci odwołania kierowany do uczelnianej komisji rekrutacyjnej<sup>109</sup>. Jednakże ostateczną decyzję podejmuje rektor. W poczet studentów może być przyjęta osoba, która złożyła ślubowanie. Ustawa o szkolnictwie wyższym przewiduje określone prawa i obowiązki studenta<sup>110</sup>. Studenci podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, zaś

<sup>105</sup> <http://www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/sprawy-miedzynarodowe/proces-bolonski/>

<sup>106</sup> Zob. ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 164, poz. 1365 ze zm.).

<sup>107</sup> Zob. R. Kędziora, *Administracyjnoprawna regulacja oświaty, op. cit.*, [w:] *Prawo administracyjne. Część szczegółowa. Tom II* (red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 337 i nast.

<sup>108</sup> Trzeba wskazać, że podstawę decyzji w przedmiocie przyjęcia na studia mogą stanowić wyłącznie te uchwały senatu, które zostały podane do publicznej wiadomości w terminie określonym w art. 169 ust. 2 ustawy o szkolnictwie wyższym. Tego rodzaju teza towarzyszy wyrokowi NSA z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 683/11, Lex nr 1082799.

<sup>109</sup> Stosownie do wyroku WSA w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/OI 770/08, Lex nr 469916, podstawą odwołania od decyzji komisji rekrutacyjnej może być jedynie wskazanie naruszenia warunków i trybu rekrutacji na studia, a ostateczną decyzję w przedmiocie przyjęcia na studia podejmuje rektor. Decyzje o przyjęciu lub odmowie przyjęcia na studia akademickie są jednolicie uznawane w orzecznictwie administracyjnym za indywidualne akty administracyjne – wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2006 r., sygn. akt I S..Wa 1657/06, Lex nr 320565.

<sup>110</sup> Zgodnie z orzecznictwem, podstawowym obowiązkiem studenta, określonym zarówno w przepisach ustawy o szkolnictwie wyższym (Prawa o szkolnictwie wyższym) oraz w regulaminie studiów jest uczestniczenie w zajęciach dydaktycznych i organizacyjnych zgodnie z regulaminem studiów, a także składanie egzaminów, odbywania praktyk i spełniania innych wymogów przewidzianych w planie studiów – wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/OI 886/10, Lex nr 784081.



karą najsurowszą jest wydalenie z uczelni<sup>111</sup>. Studia w uczelniach niepublicznych są odpłatne. Natomiast w szkołach publicznych uczelnia może pobierać opłaty<sup>112</sup> za świadczone usługi związane z kształceniem na studiach niestacjonarnych oraz niestacjonarnych studiach doktoranckich, kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, jeżeli są to ich studia na drugim lub kolejnym kierunku studiów w formie stacjonarnej, kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, w przypadku korzystania z zajęć poza dodatkowym limitem punktów ECTS, powtarzaniem określonych zajęć na studiach stacjonarnych oraz stacjonarnych studiach doktoranckich z powodu niezadowalających wyników w nauce, prowadzeniem studiów w języku obcym, prowadzeniem zajęć nieobjętych planem studiów oraz prowadzeniem studiów podyplomowych oraz kursów doszkalających.

Analizując ustawę w zakresie korzystania ze szkół wyższych, można stwierdzić, że jedynym warunkiem dostępności w tym względzie pozostaje świadectwo dojrzałości uzyskane po ukończeniu nauki w szkole średniej, a więc dostęp jest powszechny, jednakże pod warunkiem. Zatem można w tym zakresie mówić o korzystaniu szczególnym, gdyż dostęp jest uwarunkowany uzyskaniem konkretnego uprawnienia w postaci świadectwa dojrzałości<sup>113</sup>.

### 3.3. Korzystanie z zakładów opieki zdrowotnej

Ochrona zdrowia zarówno publicznego, jak i każdego obywatela jest jednym z ważniejszych aspektów funkcjonowania współczesnego państwa. Zadania związane z ochroną zdrowia są jednym z ważniejszych elementów prowadzonej

<sup>111</sup> Stosownie do poglądów judykatury, podstawą faktyczną skreślenia z listy studentów z powodu niepodjęcia studiów stanowią dokonane ustalenia w oparciu o przepisy postępowania administracyjnego – wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt III S.A./Kr 729/10, Lex nr 756992. Decyzja o skreśleniu z listy studentów jest decyzją konstytutywną. Wywołuje skutek *ex nunc*, uchylając istniejący stosunek materialnoprawny. Jak niemal każda decyzja, również i w tym przypadku mamy do czynienia z elementami mieszanymi deklaratoryjno-konstytutywnymi. W tym względzie należy podzielić pogląd orzecznictwa wyrażony w wyroku NSA z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK/1107/09, Lex nr 594895. Podobnie wypowiedział się WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/OI 961/09, Lex nr 564885 oraz WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 23 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 660/07, Lex nr 566517.

<sup>112</sup> W tym miejscu należy zwrócić uwagę na pogląd orzecznictwa w zakresie braku opłat za studia w świetle zagrożenia skreśleniem z listy studentów, zgodnie z którym w sytuacji utrzymującego się braku zgody studenta na podwyżkę opłaty za studia, uczelnia nie ma dostatecznych podstaw prawnych, by z tego powodu skreślić go z listy – L. Cieśla, *Oplaty na studiach: groźba skreślenia*, „Rzeczpospolita”, PCD z dnia 29 września 2008 r.

<sup>113</sup> Należy także wskazać, że z dniem 1 października 2012 r. na mocy nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym wprowadzono rozwiązanie odnoszące się do przeszkolenia studenta rozpoczynającego studia w zakresie praw i obowiązków studenta. W tym względzie można wskazać na: *Komentarz do zmiany art. 170 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym wprowadzonej przez Dz.U. z 2011 r., nr 84, poz. 455*, H. Izdebski, J. Zieliński, Lex/2012.



przez władze publiczne polityki zdrowotnej. Polityka zdrowotna jest prowadzona na poziomie międzynarodowym, unijnym i państwowym. Na poziomie międzynarodowym cele i zadania polityki zdrowotnej określają przede wszystkim Organizacja Narodów Zjednoczonych i Światowa Organizacja Zdrowia (dalej: WHO). W ramach ONZ funkcjonuje wyspecjalizowany organ – Rada Gospodarcza i Społeczna. Jest ona odpowiedzialna za znajdowanie rozwiązań międzynarodowych problemów społecznych i zdrowotnych. Działania na rzecz zwiększenia współpracy między państwami w dziedzinie ochrony zdrowia i zwalczania epidemii chorób zakaźnych należy do zadań WHO, która jest jedną z organizacji działających w ramach ONZ.

Ochrona zdrowia jest bardzo ważnym obszarem działania Unii Europejskiej, a wcześniej Wspólnoty Europejskiej. Decyduje o tym art. 168 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej zatytułowany Zdrowie Publiczne, w brzmieniu ustalonym postanowieniami Traktatu Lizbońskiego<sup>114</sup>. Uzupełniające polityki krajowe, działania Unii mają na celu przede wszystkim poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia ludzkiego. Zakres działań podejmowanych przez Unię obejmuje zwalczanie epidemii, poprzez wspieranie badań nad ich przyczynami, sposobami ich rozprzestrzeniania się oraz zapobiegania im, a także informowanie i edukację zdrowotną. Ważne jest również monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesne ostrzeżenie w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczanie. Unia uzupełnia działanie państw członkowskich w celu zmniejszenia szkodliwych dla zdrowia skutków narkomanii, włącznie z informacją i profilaktyką. W imieniu Unii działania podejmuje Rada po konsultacjach z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów. Instrumentami umożliwiającymi realizację tych założeń mają być środki ustanawiające wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa organów i substancji pochodzenia ludzkiego, krwi i pochodnych krwi, jak również środki w dziedzinach weterynaryjnej i fitosanitarnej, mające bezpośrednio na celu ochronę zdrowia publicznego. Państwa członkowskie mogą oczywiście utrzymywać lub ustanawiać bardziej rygorystyczne instrumenty ochronne.

Wśród zasadniczych regulacji prawa unijnego pierwotnego należy również wyróżnić Kartę Praw Podstawowych, która w art. 35 zatytułowanym Ochrona Zdrowia przyznaje każdemu prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych. Wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego jest bardzo ważną przesłanką określania i realizowania wszystkich polityk i działań Unii. W ramach Komisji Europejskiej funkcjonuje XXIV Dyrekcja Generalna do spraw Konsumentów i Ochrony Zdrowia.

---

<sup>114</sup> Zob. Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569.

Artykuł 68 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż każdy obywatel ma prawo do ochrony zdrowia. Równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych władze publiczne zapewniają wszystkim obywatelom bez względu na ich sytuację materialną<sup>115</sup>. Szczegółowe zasady udzielania świadczeń określają przepisy ustaw zwykłych. W skład polskiego systemu opieki zdrowotnej wchodzi następujące podmioty: organy administracji publicznej realizujące politykę zdrowotną państwa i nadzorujące udzielanie świadczeń zdrowotnych, Narodowy Fundusz Zdrowia będący instytucją zapewniającą finansowanie systemu w ramach ubezpieczenia zdrowotnego, podmioty lecznicze, w tym samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, udzielające świadczeń opieki zdrowotnej, a także osoby wykonujące zawody medyczne oraz świadczeniobiorcy, czyli pacjenci.

Naczelnym organem administracji państwowej właściwym w sprawach realizacji polityki zdrowotnej państwa i nadzoru nad podmiotami udzielającymi świadczeń zdrowotnych jest minister zdrowia. Zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>116</sup>, minister zdrowia zajmuje się sprawami: ochrony zdrowia i organizacji opieki zdrowotnej, nadzoru nad środkami farmaceutycznymi i materiałami medycznymi, aparaturą i sprzętem medycznym, zawodami medycznymi, warunkami sanitarnymi oraz nadzorem sanitarnym i lecnictwem uzdrowiskowym.

Minister zdrowia realizuje swoje zadania nadzorcze za pośrednictwem podlegających mu: głównego inspektora sanitarnego i głównego inspektora farmaceutycznego. Ponadto minister zdrowia nadzoruje działalność Agencji Rezerw Artykułów Sanitarnych.

Finansowanie systemu ochrony zdrowia odbywa się w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, którego szczegółowe zasady uregulowane zostały w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (dalej: ustawa o świadczeniach zdrowotnych)<sup>117</sup>.

Podstawowe zasady ubezpieczenia zdrowotnego to: równe traktowanie, solidarność społeczna, zapewnienie ubezpieczonemu równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej i wyboru świadczeniodawców, którzy podpisali umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Ubezpieczenie zdrowotne jest obowiązkowe, co oznacza, że podlegają mu wszystkie osoby fizyczne przebywające na terytorium Polski. Dotyczy to przede wszystkim obywateli polskich, ale także cudzoziemców będących obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej oraz państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Szczegółowe zasady zakresu

<sup>115</sup> Zob. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>116</sup> Zob. tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. nr 65, poz. 437.

<sup>117</sup> Zob. tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. nr 164, poz. 1027.

podmiotowego ubezpieczenia zdrowotnego zostały określone w art. 2, 3, 4 i 66 ustawy o świadczeniach zdrowotnych. Źródłem finansowania jest obowiązkowa składka na ubezpieczenie zdrowotne, wynosząca 9% podstawy wymiaru, którą jest co do zasady uposażenie ubezpieczonego. W przypadku przedsiębiorców podstawa jest deklarowana przez ubezpieczonego, nie może to być jednak mniej niż 7,5% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Szczegółowe zasady ustalania wysokości składki określono w art. 79 i nast. ustawy o świadczeniach zdrowotnych. Składka jest uiszczana za okresy miesięczne i ma charakter daniny publicznej. Instytucjami pobierającymi składki i przekazującymi je do NFZ są: Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Przekazanie pobranych należności Funduszowi następuje w terminie 3 dni od dnia wpływu pieniędzy na rachunek ZUS i KRUS. Na mocy art. 95 ustawy o świadczeniach zdrowotnych, składki podlegają odliczeniu od podatku dochodowego od osób fizycznych. Pomimo tego, że składka jest daniną publiczną, to nie należy jej utożsamiać z podatkiem. Według orzecznictwa, składki należne Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych nie mogą być rozliczane poprzez inne należności, którymi są na przykład należności Skarbu Państwa z tytułu podatków.

Instytucją zapewniającą finansowanie systemu ochrony zdrowia jest Narodowy Fundusz Zdrowia (dalej: NFZ – przyp. aut.). Zasady prawne jego finansowania określa ustawa o świadczeniach zdrowotnych. NFZ jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. Fundusz składa się z centrali i oddziałów wojewódzkich. Siedzibą Funduszu jest miasto stołeczne Warszawa. Organami Funduszu są: Rada Funduszu, Prezes Funduszu, rady oddziałów wojewódzkich Funduszu i dyrektorzy oddziałów wojewódzkich Funduszu.

Aktem wiodącym w przedmiotowej dziedzinie jest ustawa o działalności leczniczej<sup>118</sup>. Udzielane przez podmioty lecznicze<sup>119</sup> świadczenia zdrowotne są działaniami służącymi zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia. Mogą to być również inne działania medyczne wynikające z procesu leczenia

<sup>118</sup> Zob. ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. nr 112, poz. 654 ze zm.).

<sup>119</sup> Zgodnie z tymże aktem prawnym, podmiotami leczniczymi są przedsiębiorcy we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jednostki budżetowe, instytuty badawcze prowadzące badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie nauk medycznych oraz fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie przez nie działalności leczniczej, kościoły lub związki wyznaniowe.



lub odrębnych przepisów<sup>120</sup>. Działalność lecznicza, poza udzielaniem świadczeń zdrowotnych, może również obejmować promocję zdrowia oraz realizację zadań dydaktycznych i badawczych w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, w tym wdrażaniem nowych technologii medycznych oraz metod leczenia.

Stacjonarne i całodobowe szpitalne świadczenia zdrowotne wykonywane są przez szpitale<sup>121</sup>, które wykonują całą dobę kompleksowe świadczenia zdrowotne

<sup>120</sup> Prawa i obowiązki podmiotu leczniczego wynikają z tej samej ustawy i w zakresie, w jakim dotyczą wyłącznie wykonywanej przez niego działalności leczniczej, mogą i są wykonywane przez kierownika podmiotu leczniczego. Ustawa inaczej nigdzie w tej kwestii nie stanowi. Wedle wykładni językowej można dojść do absurdałnego wniosku, z którego wynika, że tylko kierownik podmiotu leczniczego może udzielać świadczeń zdrowotnych, które przecież z różnych punktów widzenia są zarówno prawami, jak i obowiązkami tego podmiotu. Wedle takiej wykładni, kierownik podmiotu leczniczego musiałby do leczenia udzielać pełnomocnictwa poszczególnym lekarzom. Według jednak wykładni teleologicznej tylko kierownik podmiotu leczniczego ma pełne prawo do reprezentacji zewnętrznej i wewnętrznej podmiotu leczniczego. Oznacza to możliwość reprezentacji oraz możliwość zaciągania zobowiązań oraz relacji do pacjentów i pracowników.

<sup>121</sup> W tym względzie można stwierdzić, że ustawa o działalności leczniczej wykreowała nowy rodzaj podmiotów leczniczych. W związku z tym tylko te jednostki, które są w tej ustawie wyrażone *expressis verbis* jako podmioty lecznicze mogą nimi być. W moim przekonaniu owa kreacja nie powinna występować poza powołaną ustawą. W tym zakresie ustawa przewiduje szpitale, kliniki, przychodnie, ośrodki zdrowia, przychodnie specjalistyczne otwarte i przyszpitalne: publiczne i niepubliczne. Ponadto należy zgodzić się z M. Derczem, że trudne do zrozumienia jest wyłączenie przepisów o gospodarce komunalnej w odniesieniu do samorządowych podmiotów leczniczych działających w formie spółek kapitałowych. Trudno bowiem uznać, że sfera świadczeń zdrowotnych nie należy do sfery użyteczności publicznej. W przeciwnym wypadku należałoby stosować do tych świadczeń przepisy art. 10 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 45, poz. 236 ze zm.) – *Komentarz do ustawy o działalności leczniczej*, LEX/2011. Natomiast wskazanie w ustawie o działalności leczniczej wojewody, jako uprawnionego do reprezentowania Skarbu Państwa w zakresie utworzenia i prowadzenia podmiotu leczniczego w formie spółki kapitałowej i jednostki budżetowej, jest zasadniczo niezgodne z uregulowaniami zawartymi w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 31, poz. 206 ze zm.). Ustawa bowiem *explicite* stanowi, że wojewodowie nie mają co do zasady wykonywać administracji „sprawczej”, czyli ich zadaniem nie jest świadczenie jakichkolwiek usług dla mieszkańców. Umieszczenie ich jednak w tychże przepisach stwarza taką możliwość. Ministrami, którzy należą do grona podmiotów tworzących SPZOZ-y są: minister zdrowia, minister spraw wewnętrznych i administracji, minister obrony narodowej oraz minister sprawiedliwości. Podmioty lecznicze tworzone i utrzymywane przez kościoły i związki wyznaniowe działają na podstawie art. 39 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 29, poz. 154 ze zm.), który do działalności charytatywno-opiekuńczej zalicza prowadzenie szpitali i innych zakładów leczniczych, aptek albo też, gdy chodzi o inne kościoły i wyznania – na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 231, poz. 1965 ze zm.), który stanowi m.in. o prowadzeniu szpitali i innych zakładów leczniczych. Według przepisów ustawy o działalności leczniczej fundacje mogą prowadzić podmiot leczniczy, gdyż jednym z celów fundacji pozostaje ochrona zdrowia. W tym względzie nie jest to możliwe jednak dla stowarzyszeń (zob. przypis 117).





polegające na diagnozowaniu, leczeniu, pielęgnacji i rehabilitacji<sup>122</sup>. Świadczenia te, ze względu na swoją specyfikę, nie mogą być realizowane w ramach innych stacjonarnych i całodobowych świadczeń zdrowotnych lub ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych. Stacjonarne i całodobowe świadczenie zdrowotne inne niż szpitalne są świadczeniami o charakterze opiekuńczym, pielęgnacyjnym, paliatywnym, hospicyjnym, świadczeniami z zakresu opieki długoterminowej, rehabilitacji leczniczej, leczenia uzależnień, psychiatrycznej opieki zdrowotnej oraz lecznictwa uzdrowiskowego, udzielanymi w odpowiednio urządzonych, stałych pomieszczeniach. Świadczeń zdrowotnych innych niż szpitalne udzielają zakłady opiekuńczo-lecznicze, zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze, zakłady rehabilitacji leczniczej oraz hospicja<sup>123</sup>.

Ambulatoryjne świadczenia zdrowotne są świadczeniami podstawowej lub specjalistycznej opieki zdrowotnej oraz świadczeniami z zakresu rehabilitacji leczniczej, udzielanymi w warunkach niewymagających ich udzielania w trybie stacjonarnym i całodobowym w odpowiednio urządzonej, stałym pomieszczeniu. Mogą polegać również na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, obejmujących swoim zakresem badania diagnostyczne wykonywane w celu rozpoznania stanu zdrowia i ustalenia dalszego postępowania leczniczego. Zasadniczym miejscem realizowania świadczeń są ambulatoria w przychodni, poradni, ośrodku zdrowia, lecznicy, a także zakład badań diagnostycznych i medyczne laboratorium diagnostyczne. Udzielanie świadczeń ambulatoryjnych może odbywać się w pomieszczeniach przedsiębiorstwa, w tym w pojeździe przeznaczonym do udzielania tych świadczeń, lub w miejscu pobytu pacjenta.

Świadczenia zdrowotne udzielane są ogółowi ludności lub określonej grupie ludności. Podmiot leczniczy nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie zdrowia lub życia.

Natomiast ochrona zdrowia psychicznego została uregulowana w innej ustawie<sup>124</sup>. Zadania w tym zakresie realizują przede wszystkim organy administracji rządowej i samorządowej oraz inne powołane do tego instytucje. W tych działaniach mogą brać udział również stowarzyszenia i inne organizacje społeczne, fundacje, samorządy zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe oraz grupy samopomocy pacjentów i ich rodzin, a także inne osoby fizyczne i prawne.

Zadania związane z ochroną zdrowia psychicznego polegają na:

<sup>122</sup> Zasadniczą grupę zawodową podmiotu leczniczego tworzą personel medyczny oraz niemedyczny, a także obsługa administracyjno-finansowa, kadra zarządzająca i eksploatacyjno-techniczna.

<sup>123</sup> Zasadniczo praktyka lecznicza obejmuje trzy rodzaje świadczeń medycznych: szpitalne świadczenia zdrowotne, świadczenia specjalistycznej opieki zdrowotnej i ambulatoryjne świadczenia zdrowotne, jak również świadczenia wyspecjalistyczne.

<sup>124</sup> Zob. ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. nr 111, poz. 535 ze zm.).

- promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym,
- zapewnieniu osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej i powszechnie dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form opieki i pomocy niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym,
- kształtowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi właściwych postaw społecznych, a zwłaszcza zrozumienia, tolerancji, życzliwości, a także przeciwdziałania ich dyskryminacji.

Działania służące realizacji powyższych zadań określa Narodowy Program Ochrony Zdrowia Psychicznego, określony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Prowadzenie działań określonych w Programie należy do:

- zadań własnych samorządów województw, powiatów i gmin,
- zadań Narodowego Funduszu Zdrowia oraz ministrów właściwych ze względu na charakter działań określonych w programie.

Działania wskazanych wyżej podmiotów polegają w szczególności na promowaniu zdrowia psychicznego i zapobieganiu zaburzeniom psychicznym, a także na zapewnieniu osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej, zintegrowanej i dostępnej opieki zdrowotnej oraz innych form pomocy niezbędnych do życia w środowisku społecznym, rodzinnym i zawodowym.

Ponadto w omawianym zakresie ważna jest tematyka związana z ochroną zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Problematyka ta jest uregulowana w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych<sup>125</sup>. Jak stanowi preambuła ustawy, ustawa reguluje instrumenty administracyjno-prawne mające na celu przeciwdziałanie uzależnieniu od używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz ochronę zdrowia przed następstwami tego uzależnienia. Instrumenty mają formę nakazów i zakazów skierowanych przez ustawodawcę do osób palących wyroby tytoniowe, a także do przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie produkcji i obrotu wyrobami tytoniowymi.

Do podejmowania działań zmierzających do ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu zostały zobowiązane organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Mogą one również wspierać działalność medycznych samorządów zawodowych, organizacji społecznych, fundacji, instytucji i zakładów pracy, a także współdziałać z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi.

Program określający politykę zdrowotną, społeczną i ekonomiczną, zmierzający do zmniejszenia używania wyrobów tytoniowych ustala Rada Ministrów. Składa ona Sejmowi coroczne sprawozdanie z realizacji tego programu w terminie do 30 kwietnia. Finansowe podstawy realizacji rządowego programu zapewniają wpływy z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych, z których

<sup>125</sup> Zob. Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 55.

0,5% przekazywana jest na te cele. W ramach polityki chroniącej zdrowie przed następstwami używania tytoniu podejmowane są następujące działania:

- ochrona prawa niepalących do życia w środowisku wolnym od dymu tytoniowego,
- promocja zdrowia przez propagowanie stylu życia wolnego od nałogu papierosów i używania wyrobów tytoniowych,
- działalność wychowawcza i informacyjna,
- tworzenie warunków ekonomicznych i prawnych zachęcających do ograniczenia używania tytoniu,
- informowanie o szkodliwości palenia tytoniu i zawartości substancji szkodliwych na opakowaniach wyrobów tytoniowych i informacjach o wyrobach tytoniowych,
- obniżanie norm dopuszczalnych zawartości substancji szkodliwych w wyrobach tytoniowych,
- leczenie i rehabilitacja osób uzależnionych od tytoniu.

Pierwszym zakazem wynikającym z przedmiotowej ustawy jest określony w art. 5, zakaz palenia wyrobów tytoniowych poza wyodrębnionymi i odpowiednio przystosowanymi pomieszczeniami w następujących obiektach:

- w zakładach opieki zdrowotnej,
- w szkołach i placówkach oświatowo-wychowawczych,
- w pomieszczeniach zakładów pracy oraz innych obiektów użyteczności publicznej, a w małych, jednoizbowych lokalach gastronomicznych – poza wyraźnie wyodrębnionymi miejscami<sup>126</sup>.

Korzystanie z systemu opieki zdrowotnej odbywa się na zasadzie powszechności, w sposób bezpłatny, z określonymi wyjątkami. Należy jednak pamiętać, że niepubliczny zakład opieki zdrowotnej, jakkolwiek oferujący usługi medyczne, tak jak publiczny zakład opieki zdrowotnej, czyni to jednak nie tylko nieodpłatnie, na podstawie umów z Narodowym Funduszem Zdrowia, ale również odpłatnie, zatem realizuje nie tylko cel publiczny, ale również prywatny<sup>127</sup>.

### 3.4. Korzystanie z bibliotek

Korzystanie z bibliotek publicznych jest nieco innym rodzajem korzystania z rzeczy publicznej niż wyżej omówione. Jest przewidziane w odpowiedniej ustawie<sup>128</sup>. Biblioteki i ich zbiory stanowią dobro narodowe oraz służą zachowa-

<sup>126</sup> Zob. B. Rutkowski, *Wybrane administracyjnoprawne regulacje ochrony zdrowia*, [w:] *Prawo administracyjne. Część szczegółowa. Tom II* (red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 297 i nast.

<sup>127</sup> Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 751/09, LEX nr 600154.

<sup>128</sup> Zob. ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2012 r., poz. 642).



niu dziedzictwa narodowego. Biblioteki organizują dostęp do zasobów dorobku nauki polskiej oraz światowej. Prawo korzystania z bibliotek ma charakter powszechny. Biblioteki gromadzą, opracowują, przechowują i chronią materiały biblioteczne oraz obsługują użytkowników bibliotek, zasadniczo udostępniając ich zbiory. Biblioteki są organizowane przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, jednostki samorządu terytorialnego oraz inne osoby prawne, jak również fizyczne, a także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej<sup>129</sup>. Bibliotekami publicznymi są Biblioteka Narodowa oraz biblioteki jednostek samorządu terytorialnego<sup>130</sup>. Biblioteki publiczne są organizowane w sposób zapewniający mieszkańcom dogodny dostęp do materiałów bibliotecznych i informacji. Rozróżniane są w powyższym zakresie biblioteki naukowe, szkolne i pedagogiczne, fachowe i zakładowe oraz dla specjalnych grup użytkowników. Biblioteki dla celów informacyjnych tworzą ogólnokrajową sieć biblioteczną.

Na podstawie powyższego można stwierdzić, że dostęp do zbiorów bibliotecznych ma charakter ściśle powszechny.

### **3.5. Korzystanie z muzeów**

Ostatnią z przykładowych, o najszerszych zastosowaniach, regulacją korzystania z rzeczy publicznej poprzez wykorzystanie zakładu publicznego w tym zakresie jest ustawa o muzeach<sup>131</sup>. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że muzeum jest jednostką organizacyjną nienastawioną na osiągnięcie zysku, której celem jest gromadzenie i trwała ochrona dóbr naturalnego i kulturalnego dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym, informowanie o wartościach i treściach gromadzonych zbiorów, upowszechnianie podstawowych wartości historii, nauki i kultury polskiej oraz światowej, kształtowanie wrażliwości poznawczej i estetycznej oraz umożliwianie korzystania ze zgromadzonych zbiorów. Zbiory muzealne są określane jako dobra naturalne i kulturalne dziedzictwa ludzkości o charakterze materialnym i niematerialnym. Takie sformułowanie dóbr znajduje odniesienie do norm zawartych w przepisach o charakterze międzynarodowym oraz krajowych natury konstytucyjnej. W aspekcie międzynarodowym dziedzictwo kulturalne jest zbiorem elementów, na które

<sup>129</sup> Biblioteka może być samodzielną jednostką organizacyjną, względnie wchodzić w skład innej jednostki. Może to być gminna jednostka organizacyjna – zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt. IV SA/ GI 65/08, LEX nr 519070.

<sup>130</sup> Stosownie do orzeczenia WSA w Gdańsku, gminna biblioteka publiczna winna działać jako samorządowa jednostka organizacyjna funkcjonująca w formie instytucji kultury, finansowana z budżetu gminy jedynie za pomocą dotacji – wyrok z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt S.A./Gd 479/02, OwSS z 2004 r., nr 21, poz. 21.

<sup>131</sup> Zob. ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 1997 r., nr 5, poz. 24 ze zm.).



składają się następujące dobra: zabytki, czyli dzieła architektury, dzieła monumentalnej rzeźby i malarstwa, elementy i budowle o charakterze archeologicznym, napisy, grotty i zgrupowania tych elementów mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki i nauki; zespoły, czyli budowle oddzielone lub łączne, które ze względu na swą architekturę, jednolitość lub zespolenie z krajobrazem mają wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki i nauki; miejsca zabytkowe, a więc dzieła człowieka lub wspólne dzieła człowieka i przyrody, jak również strefy, a także stanowiska archeologiczne, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historycznego, estetycznego, etnologicznego lub antropologicznego. Natomiast dziedzictwem naturalnym są: pomniki przyrody utworzone przez formacje fizyczne i biologiczne albo zgrupowania takich formacji, przedstawiające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia estetycznego lub naukowego; formacje geologiczne i fizjograficzne oraz strefy o ściśle oznaczonych granicach, stanowiące siedlisko zagrożonych zagładą gatunków zwierząt i roślin, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia nauki lub ich zachowania; miejsca lub strefy naturalne o ściśle oznaczonych granicach, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia nauki, zachowania lub naturalnego piękna<sup>132</sup>. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w niektórych przepisach posługuje się określonymi pojęciami z dziedziny kultury, aczkolwiek wprost nie definiuje pojęcia dóbr kulturalnych i narodowych<sup>133</sup>. W tym względzie można by stwierdzić, że owe terminy są równoważne z punktu widzenia wykładni systemowej<sup>134</sup>. Można zatem stwierdzić, że muzeum jest instytucją trwałą, o charakterze niedochodowym, służącą społeczeństwu i jego rozwojowi, dostępną publicznie, która prowadzi badania nad świadectwem ludzkiej działalności i otoczenia człowieka, gromadzi zbiory, kon-

<sup>132</sup> Zob. Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z dnia 16 listopada 1972 r. (Dz.U. z 1976 r., nr 32, poz. 190).

<sup>133</sup> Są to pojęcia: „wszystko co cenne z ponadtysięcletniego dorobku”, „dziedzictwo narodowe” i „narodowe dziedzictwo kulturalne”.

<sup>134</sup> Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym dziedzictwo kulturalne stanowi zasób rzeczy nieruchomości i ruchomych wraz ze związanymi z nim wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej – wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102. Natomiast wedle sądownictwa administracyjnego, dobro kultury to każdy przedmiot ruchomy i nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na jego wartość historyczną, naukową lub artystyczną. Dobro kultury jest zatem efektem całokształtu materialnego i duchowego dorobku człowieka, gromadzonego, utrwalanego i wzbogacanego w ciągu jego dziejów, przekazywanego z pokolenia na pokolenie – wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1994 r., sygn. akt I S.A. 1934/93, ONSA-OZ 1997, nr 2, poz. 13.



serwuje je i zabezpiecza, udostępnia je i wystawia, prowadzi działalność edukacyjną i służy rozrywce. Jako jednostki organizacyjne muzea stanowią formy organizacyjne działalności kulturalnej w rozumieniu odpowiedniej ustawy<sup>135</sup>. Muzea mogą być tworzone przez ministrów i kierowników urzędów centralnych, jednostki samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. O ile muzea tworzone przez ministrów, kierowników urzędów centralnych i jednostki samorządu terytorialnego mają status instytucji kultury i należą do szerszej kategorii zakładów publicznych, o tyle muzea tworzone przez osoby fizyczne i osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej należy zakwalifikować do kategorii niepublicznych podmiotów administrujących, tj. podmiotów pozostających poza strukturą aparatu administracji publicznej i wykonujących, na różnych zasadach zadania tej administracji. Podmiot niepubliczny wykonując zadania administracji publicznej pozostaje podmiotem prywatnym, ale w sensie funkcjonalnym ma charakter podmiotu administrującego i staje się w tym jednym zakresie podmiotem administrującym, elementem funkcjonalnie rozumianego systemu administracji publicznej. Konsekwencją takiego usytuowania jest obowiązek działania w oparciu o takie same zasady, na jakich działają podmioty publiczne, stosowania tych samych procedur, a zwłaszcza uwzględniania w tych działaniach interesu publicznego. W tym względzie jest wyrażana koncepcja nauki niemieckiej w zakresie tak zwanego dzierżyciela administracji (*Verwaltungsträger*). Koncepcja ta zakłada, że pierwotnym podmiotem administracji jest państwo, posiadające własne, pierwotne władztwo, a zadania administracyjne realizowane są przede wszystkim przez jego organy. Państwo dzieli się swoją władzą z innymi podmiotami, które w konsekwencji określane są jako podmioty (osoby) prawa publicznego. Należą do nich przede wszystkim korporacje dające podstawę wyodrębnienia samorządu, a także zakłady publiczne oraz fundacje prawa publicznego. Rozrost zadań publicznych sprawia jednak, że stają się one również udziałem innych podmiotów administrujących, do których należą organizacje społeczne, czyli stowarzyszenia, fundacje, związki zawodowe, kościoły i związki wyznaniowe. Zatem można powiedzieć, że muzeum jest jednostką organizacyjną o zróżnicowanym charakterze, zaliczaną do zakładów publicznych, jak i do kategorii niepublicznych podmiotów administrujących. Ich cechami wspólnymi jest brak nastawienia na osiągnięcie zysku oraz realizacja ustawowo określonych celów, mieszczących się w ramach interesu publicznego<sup>136</sup>.

Wstęp do muzeów jest odpłatny, chyba że podmiot zarządzający muzeów postanowi o wstępie nieodpłatnym. Tylko w jednym dniu tygodnia wstęp do

<sup>135</sup> Zob. ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 13, poz. 493 ze zm.).

<sup>136</sup> Zob. P. Antoniak, *Komentarz do ustawy o muzeach*, LEX/2011.





## *Rozdział V*

---

muzeum jest nieodpłatny. Minister właściwy do spraw kultury w drodze rozporządzenia podaje wykaz państwowych muzeów martyrologicznych, do których wstęp jest bezpłatny. Dyrektor muzeum ustala wysokość opłat za wstęp do muzeum. Ponadto muzeum pobiera opłatę za przygotowanie i udostępnianie zbiorów innych niż zwiedzanie, w szczególności za kopiowanie, sporządzanie reprodukcji lub fotografii, przygotowywanie zbiorów do wypożyczenia oraz ich wypożyczenie. Należy także zwrócić uwagę, że wprowadzono instytucję Państwowego Rejestru Muzeów prowadzonego w celu potwierdzenia wysokiego poziomu merytorycznego działalności i znaczenia zbiorów oraz w celu ewidencjonowania muzeów spełniających te warunki. Można zatem stwierdzić, że rejestr należy do kategorii rejestrów służących do ujawniania stanu prawnego. Rejestr można zaliczyć do grupy rejestrów wywołujących skutki w sferze prawa materialnego, gdyż możliwość uzyskania przez muzeum prawa pierwszeństwa zakupu zabytków od podmiotów prowadzących działalność polegającą na oferowaniu ich do sprzedaży oraz prawa pierwokupu zabytków bezpośrednio na aukcjach, po cenie wylicytowanej.

Korzystanie w powyższym zakresie z muzeów jest powszechne, ale za odpłatnością, poza jednym dniem w tygodniu.



# Rozdział VI

## Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu gospodarowania rzeczą

### 1. Uwagi wprowadzające

W moim przekonaniu należy odróżnić gospodarowanie rzeczą publiczną w ujęciu rozporządzającym od gospodarowania rzeczą publiczną w ujęciu nierozporządzającym. Taki podział znajduje uzasadnienie względami teoretycznymi oraz praktycznymi, w oparciu o materiał normatywny. Pojmowanie procesu gospodarowania w znaczeniu rozporządzającym jest związane ogólnie z nieruchomościami stanowiącymi tak zwany zasób Skarbu Państwa oraz zasób nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego. Czynności podejmowane w tym procesie dotyczą zasadniczo gospodarowania całym majątkiem państwowym i samorządowym. Majątkiem (mieniem – przyp. aut.) państwowym gospodaruje w imieniu Skarbu Państwa starosta powiatu, który wykonuje zadania zleczone z zakresu administracji rządowej, a majątkiem (mieniem – przyp. aut.) samorządowym gospodarują odpowiednie, właściwe organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Proces gospodarowania majątkiem w ujęciu rozporządzającym charakteryzuje się przestrzeganiem zasad prawidłowej gospodarki. Zasady te dotyczą takich czynności faktycznych i prawnych, które zabezpieczają nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, czyli zachowują je w stanie nie pogorszonej. W zakresie tychże zasad można również uwzględnić nakaz uzasadnionych gospodarczo inwestycji dla spełniania funkcji społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości. Czynności rozporządzające obejmują sprzedaż, dzierżawę, użyczenie, oddanie nieruchomości w trwały zarząd, wnoszenie jako aportów do spółki oraz wyposażanie tworzonych państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych, a także przekazywanie nieruchomości w formie darowizny fundacjom lub organizacjom pożytku publicznego.

Czynności odnoszące się do ogółu nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego można utożsamić i ująć w proces gospodarowania w znaczeniu prawnie rozporządzającym, który regulują stosowne ustawy<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Zob. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 261 ze zm.) i ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. nr 106, poz. 493 ze zm.).

Natomiast gospodarowanie w ujęciu nierozporządzającym oznacza poszczególne sektorowe sposoby gospodarowania poszczególnymi rzeczami publicznymi w związku z korzystaniem z takich rzeczy, jak drogi, lasy, wody i inne uregulowane w ustawach szczegółowych. Należy ponadto podnieść, że gospodarowanie w ujęciu nierozporządzającym sprowadza się do innych rodzajowo czynności niż gospodarowanie w ujęciu rozporządzającym. W znacznej mierze są to czynności faktyczne polegające na budowie, rozbudowie, remoncie, utrzymaniu oraz ochronie rzeczy publicznej, a nie na czynnościach rozporządzających rzeczą. Ponadto proces gospodarowania w większości dotyczy rzeczy nieruchomości, gdyż rzeczy ruchome stanowią ich immanentną część. Bywają natomiast zagospodarowywane poprzez dokonywanie czynności prawnie rozporządzających przewidzianych prawem prywatnym zobowiązań.

## 2. Gospodarowanie rzeczą publiczną w ujęciu rozporządzającym

Majątek publiczny jest majątkiem państwowym i majątkiem samorządowym, który jest własnością, albo innym prawem majątkowym, przysługującym Skarbowi Państwa lub innym państwowym osobom prawnym albo jednostkom samorządu terytorialnego, czyli wojewódzkim, powiatowym i gminnym osobom prawnym. Przysługujące Skarbowi Państwa lub wspólnotom samorządowym poszczególne składniki majątku mogą być wydzielane i organizowane w określone zasoby. Gospodarowanie majątkiem publicznym polega na podejmowaniu czynności faktycznych i prawnych, mających na celu wykorzystanie tego majątku w sposób odpowiedzialny i zgodny z jego przeznaczeniem. Należy zwrócić uwagę, że gospodarowanie majątkiem publicznym stanowi określony proces, mniej lub bardziej skomplikowany. Komplikacja zależy od zamiaru zagospodarowania majątku oraz wyboru drogi prawnej w tym względzie. W tym procesie organy Skarbu Państwa i organy jednostek samorządu terytorialnego podejmują na podstawie przyznanych im prawem kompetencji określone działania. Mogą to być działania o charakterze administracyjnoprawnym, jak i cywilnoprawnym. Taki charakter postępowania wynika z dwójakiej roli organów Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego, a więc podmiotu władzy oraz funkcji właścicielskich<sup>2</sup>. W powyższych dywagacjach posługuję się terminem Skarb Państwa, który reprezentuje jego minister. Używana terminologia wymaga wyjaśnienia. Zasadniczo Skarb Państwa jest pojęciem abstrakcyjnym. Uosabia samo państwo i posiada osobowość prawną. Nie stanowi on oddzielnej od państwa osoby prawnej, gdyż Skarb Państwa to w istocie państwo<sup>3</sup>. W doktrynie prawa publicznego utrwaliło się stwierdzenie, że Skarb Państwa jest odpowiednikiem majątku państwowego<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Zob. J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 269.

<sup>3</sup> Zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 215.

<sup>4</sup> Zob. N. Gail, *Skarb Państwa*, Warszawa 1996, s. 108.



C. Kosikowski podkreśla, że Skarb Państwa występując w ujęciu przedmiotowym oznacza jedynie masę majątkową, stanowiącą cały zespół własności państwowej, w ujęciu podmiotowym oznacza osobę prawną, której przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe, zaś w ujęciu instytucjonalnym oznacza podmiot o określonej strukturze organizacyjnej z wyodrębnionymi organami spełniającymi przypisane im funkcje<sup>5</sup>. Skarb Państwa jest szczególną osobą prawną, gdyż poza obszarem stosunków cywilnoprawnych działa on przy wykorzystaniu metod władczych, na podstawie przysługującego mu imperium<sup>6</sup>. Ponadto Skarb Państwa jest tylko jeden, nie ma siedziby, nie gaśnie i nie powstaje wskutek określonych zdarzeń prawnych, istnieje tak długo, jak istnieje samo państwo<sup>7</sup>. Jest nazwą zbiorczą, ponieważ nie istnieje on jako realna jednostka organizacyjna. Nazwa ta w istocie obejmuje wszelkie wyodrębnione organizacyjnie, a niemające osobowości prawnej państwowe jednostki organizacyjne, które działają w jego imieniu, a więc zarządzają majątkiem, gospodarują oraz dokonują określonych czynności prawnych w tym zakresie<sup>8</sup>. Brak wyodrębnionej struktury organizacyjnej Skarbu Państwa powoduje, że wszelkie zagadnienia związane z określeniem podmiotów, jednostek upoważnionych do gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa wymagają szczegółowych regulacji administracyjnoprawnych<sup>9</sup>. Podkreśla się również, że Skarb Państwa jako osoba prawna uczestniczy w obrocie cywilnoprawnym, gdyż jest podmiotem praw i obowiązków<sup>10</sup>. Należy zaznaczyć, że normatywnie zakres spraw dotyczący Skarbu Państwa obejmuje zagadnienia gospodarowania majątkiem, komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a także narodowych funduszy inwestycyjnych i ich prywatyzacji, jak również ochrony interesów związanych z majątkiem państwowym<sup>11</sup>. Skarb Państwa jako podmiot abstrakcyjny jest reprezentowany poprzez ministra Skarbu Państwa<sup>12</sup>, który zasadniczo gospodaruje majątkiem, czyli ogółem aktywów Skarbu Państwa<sup>13</sup> oraz ochrania jego interesy<sup>14</sup>. W tym ostatnim zakresie minister Skarbu Państwa działa poprzez Prokuratorię Generalną

<sup>5</sup> Zob. C. Kosikowski, *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, PiP 1992, z. 12, s. 18.

<sup>6</sup> Zob. S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 189 i nast.

<sup>7</sup> Zob. A. Brzozowski, W.J. Kocot, E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2010, s. 128.

<sup>8</sup> Zob. J. Boś, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne* (red. J. Boć), Wrocław 2007, s. 295.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 295.

<sup>10</sup> Zob. M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków-Lublin 1997, s. 490.

<sup>11</sup> Zob. ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 65, poz. 437 ze zm.).

<sup>12</sup> Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. nr 248, poz. 1488 ze zm.).

<sup>13</sup> Zob. wyrok SN z dnia 16 maja 2002 r., sygn. akt V CKN 1276/00, LEX nr 56040.

<sup>14</sup> Zob. wyrok SN z dnia 22 marca 2002 r., sygn. akt I CKN 570/00, LEX nr 55108.



Skarbu Państwa, jako państwową jednostkę organizacyjną powołaną do zastępstwa procesowego Skarbu Państwa przed sądami krajowymi, sądami i trybunałami międzynarodowymi, wydawania opinii prawnych oraz opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed powyższymi sądami i trybunałami<sup>15</sup>.

W przypadku gospodarowania majątkiem samorządowym, inaczej zwanym komunalnym, jego organy dokonują tego samodzielnie. O przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych organy województwa samorządowego, powiatu i gminy decydują samodzielnie na podstawie przepisów prawa. Organ samorządu nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania innych samorządowych osób prawnych i *vice versa*. Zarządzanie składnikami majątku następuje poprzez działalność organów gminy, powiatu i województwa samorządowego w ramach przyznanych im zadań i kompetencji. W szczególności tymi organami są rady gminy, rada powiatu i sejmik województwa. Do ich kompetencji należą wszystkie sprawy gospodarowania majątkiem, niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów, gdzie podejmują one stosowne uchwały w tym zakresie. Podobnie jak reprezentanci Skarbu Państwa, organy samorządu terytorialnego decydują przede wszystkim o: zasadach nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania i najmu na okres dłuższy niż trzy lata, zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez określoną radę, tworzenia i przystępowania do spółek i fundacji oraz występowania z nich, określania zasad wnoszenia wkładów, a także zasad nabywania, zbywania i obejmowania udziałów i akcji, tworzenia i likwidacji oraz reorganizacji jednostek organizacyjnych i wyposażania ich w majątek, a także stanowienia w sprawach niezastrzeżonych dla innych organów i podmiotów<sup>16</sup>. Gospodarowanie majątkiem samorządowym następuje w celu zaspokojenia potrzeb określonej wspólnoty samorządowej. Należy przy tym zapamiętać, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określają zasady gospodarowania majątkiem oraz powinny opracować zbiór podstawowych reguł organu wykonawczego w tym zakresie, z pominięciem jednakże szczegółowych postanowień przewidzianych do konkretyzacji w umowie zawie-

<sup>15</sup> Zob. ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa (Dz.U. nr 169, poz. 1417 ze zm.).

<sup>16</sup> Stanowi o tym ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 45, poz. 236) w związku z ustawami samorządowymi: ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1592, z późn. zm.), ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590, z późn. zm.). Zob. ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 231, poz. 1700 ze zm.), ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz.U. nr 28, poz. 169 ze zm.) oraz ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 45, poz. 435 ze zm.).



ranej przez jednostkę samorządu terytorialnego reprezentowaną przez jej organ wykonawczy<sup>17</sup>. Gospodarowanie majątkiem komunalnym obejmuje zatem całość działań faktycznych i prawnych organu, których przedmiotem jest majątek komunalny<sup>18</sup>.

W przedmiotowej analizie zasadniczo odniosę się do nieruchomości jako zasobu Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, dlatego że to one stanowią zasadniczy zbiór rzeczy publicznych, nadmienając jedynie, że rzeczy ruchome oraz majątek niematerialny i prawny jest ściśle związany z nieruchomościami, stanowiąc dopełnienie majątku nieruchomego. Rzeczy te bowiem mogą być przedmiotem odrębnego gospodarowania na podstawie form przewidzianych zasadniczo przez prawo cywilne, tj. sprzedaży, najmu, dzierżawy albo użyczenia.

### **2.1. Nabycie rzeczy publicznej**

W aspekcie normatywnym chciałbym zwrócić uwagę na funkcjonowanie w omawianym zakresie kilku aktów prawnych, oprócz powołanych już ustaw o gospodarce nieruchomościami i gospodarce komunalnej oraz ustaw samorządowych. Wspomniane akty prawne nie określają pojęcia gospodarowania nieruchomościami, ale na podstawie ich materiału normatywnego można stwierdzić, że jest to proces, który dotyczy zarządzania, dysponowania, zajmowania się gospodarstwem związanym z nieruchomościami. Właściciel nieruchomości może bowiem z wyłączeniem innych osób korzystać z niej w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem rzeczy (prawa – przyp. aut.). Przede wszystkim może pobierać pożytki i dochody z nieruchomości, a w tych samych granicach może rozporządzać nieruchomością. Powinien również gospodarować nieruchomościami z poszanowaniem interesów właścicieli nieruchomości sąsiednich, zasadami rozgraniczania na nieruchomości, dokonywania robót ziemnych, dostępem do drogi publicznej itp.<sup>19</sup>. Gospodarowanie zasobem polega na wykonywaniu wobec jego składników określonych czynności, które polegają na ewidencjonowaniu nieruchomości, zapewnianiu ich wyceny, sporządzaniu planu ich wykorzystania, zabezpieczeniu przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, wykonywaniu czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępnione w określonej formie prawnej, zbywanie oraz nabywanie nieruchomości do zasobu, wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczenie nieruchomości, podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym w sprawach dotyczących nieruchomości, składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości, przygo-

<sup>17</sup> Zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Wr 554/07, niepublikowany.

<sup>18</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1752/10, LEX nr 745162.

<sup>19</sup> W tym zakresie obowiązują przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.).



towywanie opracowań geodezyjnych, dokonywanie podziałów i scaleń nieruchomości, a także wyposażanie nieruchomości w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Przykładowo wyliczone czynności powinny być dokonane z zachowaniem zasad prawidłowej gospodarki. Jak już wyżej wspomniałem, wśród przykładowych czynności można wydzielić czynności faktyczne oraz prawne. Da się również zauważyć obecność elementów natury cywilnoprawnej oraz administracyjnoprawnej. Elementy cywilnoprawne dotyczą na przykład sprzedaży albo wniesienia nieruchomości jako aportu do spółki, zaś elementy administracyjnoprawne dotyczą na przykład scalania, podziału czy też wywłaszczenia nieruchomości. Celem uzupełnienia uwag wstępnych należy podkreślić, że zarówno Skarb Państwa, którego zasób majątkowy nieruchomy jest nazywany często skarbowym, jak i jednostki samorządu terytorialnego występują w roli imperium i dominium, przy czym atrybuty te skupiają się na organach administracji rządowej i samorządowej zwanych administracją publiczną.

W zakresie majątku skarbowego można wyróżnić jego dwa elementy, stanowiące zarazem cechy tego majątku w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym, a więc obejmuje ono własność i inne prawa majątkowe – sens przedmiotowy, a także przysługuje ono Skarbowi Państwa lub innym państwowym osobom prawnym, na przykład Agencji Nieruchomości Rolnych, Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Natomiast w odniesieniu do majątku jednostek samorządu terytorialnego również jest obecny jego dwuaspektowy charakter. Jednostkom samorządu także przysługuje własność oraz inne prawa majątkowe, na podstawie przepisów Konstytucji<sup>20</sup> oraz powołanych wyżej ustaw samorządowych. Jednostki samorządowe są reprezentowane przez organy uchwałodawcze, które decydują o gospodarowaniu majątkiem.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że właściwym w sprawach gospodarki nieruchomościami jest minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, w szczególności w zakresie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości<sup>21</sup>. Natomiast organem, który reprezentuje Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta<sup>22</sup> albo odpowiednio prezydent miasta na prawach po-

<sup>20</sup> Zob. ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>21</sup> Zob. ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. nr 175, poz. 1459 ze zm.).

<sup>22</sup> Trzeba w tym miejscu podkreślić, że do zadań starosty należy reprezentacja Skarbu Państwa również w takich sprawach i procesach sądowych, które dotyczą nieruchomości niestanowiących własności Skarbu Państwa. Starosta ma bowiem reprezentować ten podmiot w sprawach o własność, zatem i w takich, którym efektem dopiero ma być nabycie własności wskutek konstytutywnego orzeczenia sądowego – wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt. V Aca 451/09, Biuletyn Saka z 2010 r., nr 2, poz. 25-26. Podobnie wypowiedział się SN w wyroku z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt I CSK 462/07, LEX nr 424351 oraz Sąd Apelacyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 21 marca 2007 r., sygn. akt I Aca 1136/06, LEX nr 298421.



wiatu<sup>23</sup>. W tym zakresie wykonuje on zadania z zakresu administracji rządowej. Organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze albo ich pełnomocnicy<sup>24</sup>. Wydając decyzje w zakresie gospodarowania nieruchomościami skarbowymi, starosta powiatu stosuje przepisy o postępowaniu administracyjnym<sup>25</sup>. W niektórych sytuacjach wskazanych przez ustawę o gospodarce nieruchomościami, bądź regulacje szczególne, starosta powinien uzyskać zgodę wojewody albo organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego. W zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa szczególne kompetencje przysługują ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, ministrowi do spraw administracji publicznej lub określonego organowi założycielskiemu. Takie prerogatywy mogą wynikać z ustaw szczególnych. Dotyczy to na przykład wspomnianego już Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wyjątek w zakresie funkcji starosty dotyczącej gospodarowania zasobem nieruchomości, a więc *statio fisci* Skarbu Państwa. Minister właściwy do spraw administracji publicznej gospodaruje zasobem nieruchomości dla zaspokojenia potrzeb statutowych Kancelarii Sejmu<sup>26</sup>, Senatu, Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięci Narodowej, Państwowej Inspekcji Pracy, ministerstw, urzędów

<sup>23</sup> W tym zakresie prezydent miasta nie jest organem Skarbu Państwa. Reprezentując Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami powinien być traktowany jako *statio fisci* Skarbu Państwa i dlatego prezydent miasta na prawach powiatu ma niewątpliwie interes prawny we wniesieniu skargi na decyzję uszczuplającą zasób nieruchomości Skarbu Państwa, którymi dotychczas gospodarował. Trzeba zgodzić się z taką tezą wyrażoną w wyroku NSA z dnia 17 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 888/05, LEX nr 236577. Identycznie wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 8 grudnia 2000 r., sygn. akt I Aca 886/00, OSA z 2001 r., nr 5, poz. 31.

<sup>24</sup> Przepisy nie wyłączają możliwości złożenia oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem przez pełnomocnika gminy ustanowionego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – teza uchwały SN z dnia 3 października 2003 r., sygn. akt III CZP 63/03, OSNC 2004, nr 12, poz. 188.

<sup>25</sup> Zob. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.). Podobnie w tym względzie wypowiedział się SN w postanowieniu z dnia 5 czerwca 2003 r., sygn. akt II CKN 158/01, OSNC z 2004 r., nr 7-8, poz. 127.

<sup>26</sup> Należy zwrócić uwagę, że stosownie do postanowienia SN z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt II CZ 23/06, LEX nr 198519, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej jest organem władzy ustawodawczej działającym w obszarze prawa publicznego, a nie prywatnego, zaś jego kompetencje i zasady działania określone są przez Konstytucję w art. 95 i następnych. Organy władzy ustawodawczej nie zostały wyposażone w jakiegokolwiek uprawnienia odnoszące się do majątku Skarbu Państwa. Sejm nie posiada własnego majątku, budżetu ani rachunków bankowych. Natomiast Kancelarie Sejmu i Senatu są państwowymi jednostkami organizacyjnymi. Im został powierzony zarząd majątkiem Skarbu Państwa przeznaczonym na funkcjonowanie władzy ustawodawczej. To Kancelarie posiadają nieodpłatnie w trwałym zarządzie nieruchomości potrzebne na realizację ich zadań statutowych.

centralnych, urzędów wojewódzkich, a także Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad za wyjątkiem rejonów.

Podstawowym zadaniem w zakresie gospodarowania nieruchomościami zasobu Skarbu Państwa jest ewidencjonowanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Ewidencjonowanie polega na wykonywaniu szeregu czynności technicznych, takich jak przykładowo, oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, określenie jej powierzchni, wskazanie tytułu prawnego, określenie przeznaczenia według miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego albo trwałego zarządu oraz podanie informacji o aktualnych roszczeniach do nieruchomości, jej obciążeniach oraz postępowaniach sądowych i administracyjnych<sup>27</sup>.

Zasadniczo kwalifikowanie władania nieruchomością tak, jak władania nią właściciel, jako posiadania samoistnego nie powinno doznawać żadnych ograniczeń. Ograniczeń takich nie uzasadniają także okoliczności towarzyszące uzyskaniu władania odpowiadającego wykonywaniu własności państwowej, w szczególności okoliczność polegająca na uzyskaniu wspomnianego władania w drodze aktu o charakterze władczym. Jest charakterystyczne właśnie dla organów państwowych, że realizują one swoje funkcje w szczególności przez podejmowanie aktów władczych i że akty te mogą prowadzić także do objęcia nieruchomości we władanie w granicach prawa własności. To, że uzyskanie władztwa nad nieruchomością w granicach własności jest następstwem wykonywania uprawnień państwa jako podmiotu prawa publicznego, nie zmienia charakteru tego władztwa i tym samym nie może wykluczać jego kwalifikowania jako posiadania samoistnego<sup>28</sup>.

Gminny zasób nieruchomości tworzą nieruchomości, które uprzednio zostały w odpowiedni sposób nabyte. Występują różne sposoby nabycia nieruchomości przez gminę. Mogą one być ustawowe albo umowne. W pierwszym przypadku miało to miejsce na podstawie stosownej ustawy<sup>29</sup>. Przywołana ustawa przewidywała dwa nabycia: z mocy prawa, poprzez przekazanie majątku komunalnego i innego majątku niezbędnego dla wykonywania zadań publicznych gminy. W zakresie *ipso iure* przekazanie następuje na mocy decyzji wojewody, mającej

<sup>27</sup> Czynności powyższe są dokonywane na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 240, poz. 2027 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. nr 38, poz. 454).

<sup>28</sup> Zob. wyrok SN z dnia 11 lutego 2004 r., sygn. akt III CK 68/03, LEX nr 276235.

<sup>29</sup> Zob. ustawa 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.).



charakter deklaratoryjny<sup>30</sup>. O wiele większy zakres w ramach przekazania majątku posiadała tak zwana komunalizacja. Podlegał jej majątek rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego do 27 maja 1990 r., majątek służący potrzebom użyteczności publicznej oraz majątek gromadzki<sup>31</sup>. Ponadto gminie może być przekazany majątek w związku z utworzeniem lub zmianą granic gminy. W tym względzie przekazanie następuje w drodze porozumienia zainteresowanych gmin, a w razie braku porozumienia – na mocy decyzji prezesa rady ministrów<sup>32</sup>. Gmina może również otrzymać majątek poprzez przekazanie przez administrację rządową na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Przekazanie może nastąpić zarówno z urzędu, jak i na wniosek gminy. Gmina może również nabyć majątek na skutek wykonywania działalności gospodarczej, za własne środki i zaciągnięte kredyty. Ponadto gmina może nabyć majątek poprzez inne czynności prawne, na przykład w drodze zasiedzenia, spadkobrania albo wywłaszczenia. Należy przy tym pamiętać, że gmina powinna wykorzystywać zasób nieruchomości na cele publiczne, a więc związane z rozwojem gminy, działalności inwestycyjnej, na realizację budownictwa mieszkaniowego itp. Realizacja tychże zamierzeń musi być jednak zgodna z wymogami ładu przestrzennego, zgodnie z określonymi przepisami<sup>33</sup>. Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Powiatowy zasób nieruchomości również stanowi zasób nabyty w drodze tychże samych czynności prawnych, jak zasób gminny, a więc z mocy prawa i poprzez samoistne działania powiatu. Zatem w pierwszej kolejności należy wskazać, że powiat został uwłaszczony z mocy prawa na majątku Skarbu Państwa na podstawie przepisów kilku ustaw<sup>34</sup>. Podobnie jak w przypadku majątku gminnego, decyzja wojewody ma charakter deklaratoryjny. Trzeba jednak wyraźnie odróżnić sposób nabycia z mocy prawa od nabycia, także z mocy prawa, majątku

<sup>30</sup> W tym przypadku warto zwrócić uwagę na uchwałę składu 7 sędziów SN z dnia 29 lipca 1993 r., sygn. akt III CZP 64/93, OSNCP z 1993 r., nr 12, poz. 209, zgodnie z którą gmina może sprzedać lub oddać w użytkowanie wieczyste nieruchomości, które z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. stały się z mocy prawa jej własnością, dopiero gdy decyzja wojewody stwierdzająca to nabycie stała się ostateczna.

<sup>31</sup> Przekazane mienie dotyczyło tylko mienia ogólnonarodowego, czyli *sensu stricte* Skarbu Państwa. Potwierdza to orzecznictwo w uchwale SN z dnia 30 grudnia 1992 r., sygn. akt III CZP 157/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 84.

<sup>32</sup> Znajduje to również potwierdzenie w orzecznictwie na przykładzie uchwały SN z dnia 14 grudnia 1995 r., sygn. akt III CZP 174/95, OSNC 1996, nr 4, poz. 48.

<sup>33</sup> Zob. ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.).

<sup>34</sup> W tym zakresie mam na uwadze przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. nr 133, poz. 872 ze zm.) i ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. nr 106, poz. 668 ze zm.).



Skarbu Państwa niebędącego we władaniu państwowych osób prawnych, jak owo wyżej oraz majątek Skarbu Państwa będący we władaniu tychże osób prawnych, ale majątek ten nie podlega uwłaszczeniu oraz ma służyć wykonywaniu innych zadań powiatu. Przekazanie tego majątku następuje na wniosek zarządu powiatu, w drodze decyzji wojewody. Nabycie majątku staje się skuteczne, kiedy decyzja o przekazaniu majątku stała się ostateczna. Powiat może również nabyć majątek w związku ze zmianą granic lub utworzeniem granic w drodze przekazania, przy zachowaniu trybu, podobnie jak w przypadku gminy, w rozporządzeniu Rady Ministrów, a także może nabyć majątek poprzez czynności darowizny, sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, zamiany, wyłączenia i zasiedzenia. Powiatowym zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd powiatu.

Wojewódzki zasób nieruchomości może zostać nabyty na zasadach przewidzianych w prawie cywilnym, w drodze przekazania majątku Skarbu Państwa na zasadach przewidzianych w powołanej wyżej ustawie o samorządzie województwa, a także w drodze przekazania majątku Skarbu Państwa będącego we władaniu państwowych osób prawnych na zasadach przewidzianych w tejże samej ustawie<sup>35</sup>. Ponadto województwo może na zasadach przyjętych w prawie prywatnym, nabyć majątek w drodze darowizny, sprzedaży, umowy o oddanie w użytkowanie wieczyste, umowy zamiany oraz w drodze zasiedzenia. W zakresie przekazania majątku może ono nastąpić przez Skarb Państwa z urzędu oraz na wniosek zarządu województwa. W przypadku przekazania majątku z urzędu, następuje to na skutek decyzji administracyjnej wojewody wydanej z urzędu, która musi nabrać cech ostateczności. Natomiast przekazanie majątku województwu na wniosek zarządu następuje wtedy, kiedy zostanie uznane za zasadne, że będzie służyć wykonywaniu zadań gospodarczych przekraczających zakres użyteczności publicznej i ma służyć realizacji strategii rozwoju województwa, z wyłączeniem majątku przeznaczonego na zaspokojenie roszczeń reprivatyzacyjnych oraz realizacji programu powszechnego uwłaszczenia. Przekazanie następuje na podstawie ostatecznej decyzji ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Trzeba pamiętać, że przekazaniu na rzecz województwa może ulec majątek Skarbu Państwa nieznajdujący się we władaniu państwowych osób prawnych, jak i majątek znajdujący się w takim władaniu. Wojewódzkim zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd województwa.

Systematyzując kwestie wprowadzające należy stwierdzić, że nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. Nie-

<sup>35</sup> Na podstawie powołanej wyżej ustawy Przepisy wprowadzające z dnia 13 października 1998 r.





ruchomość może być także przekazywana nieodpłatnie w drodze umowy, w tym również w formie darowizny, partnerowi prywatnemu lub spółce jako wkład własny podmiotu publicznego w celu realizowania zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>36</sup>. Nieruchomość może być także przedmiotem darowizny na cele publiczne, a także przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. W związku z powyższym należy dokonać analizy prawnej wymienionych wyżej prawnych form gospodarowania rzeczą publiczną, w oparciu o różne prawne formy działania administracji publicznej.

## **2.2. Sprzedaż rzeczy publicznej**

Przedmiotem sprzedaży rzeczy publicznej może być zarówno ruchomość, jak i nieruchomość. Rzecz publiczna ruchoma w zakresie jej odpłatnego zbycia podlega nieco mniej sformalizowanym regułom niż rzecz publiczna nieruchoma. Sprzedawane mogą być nieruchomości gruntowe, budynkowe oraz lokale, które są w omawianym zakresie nieruchomościami Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego<sup>37</sup>. W zakresie sprzedaży organy administracji publicznej stosują jedną z prawnych form działania administracji, jaką jest umowa cywilnoprawna. Jest to najbardziej rozpowszechniona prawna forma działania administracji, gdy administracja nabywa lub zbywa określone składniki majątkowe. Forma umowy cywilnoprawnej stosowana jest w administracji publicznej z reguły dla wykonywania kompetencji związanych z dysponowaniem majątkiem (Skarbu Państwa lub samorządowym)<sup>38</sup>. Podstawą zawierania umów przenoszących własność ruchomości jest umowa, dla której nie przewidziano żadnej formy szczególnej. Jedynym obowiązkiem sprzedawcy jest pisemne potwierdzenie wszystkich istotnych postanowień umowy, w przypadku kiedy wartość przedmiotu umowy przekracza dwa tysiące złotych<sup>39</sup>. Natomiast zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości następuje w formie aktu notarialnego. Mocą umowy sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy oraz wydać mu rzecz. Natomiast kupujący zobowiązuje się odebrać rzecz i zapłacić umówioną cenę. Jest to zatem umowa zobowiązująca o cechach odpłatności. Trzeba podkreślić, że przedmiot umowy musi być ściśle określony. Podstawą oznaczenia nieruchomości są dane z księgi wieczystej, natomiast w przypadku jej braku, dane z ewidencji gruntów i budynków. Ponadto sprzedaż obejmuje części składowe nieruchomości, takie jak budynki i inne urządzenia trwale z gruntem

<sup>36</sup> Zob. ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. nr 169, poz. 1420 ze zm.).

<sup>37</sup> W zakresie definicji nieruchomości por. Rozdział III niniejszego opracowania.

<sup>38</sup> Zob. L. Bielecki, *Umowy administracyjne i cywilnoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 348-351.

<sup>39</sup> Zob. Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2005, s. 19.





związane, a także drzewa i rośliny. Należy zwrócić uwagę, że za części składowe uznaje się także służebności gruntowe obciążające inną nieruchomość na korzyść nieruchomości władnącej, albo udział w nieruchomości wspólnej przysługujący właścicielowi lokalu stanowiącego odrębną całość. Należy także pamiętać o wymogach Prawa budowlanego, zgodnie z którym budynek musi być trwale związany z gruntem, a więc nie odpowiadają temu wymaganiu na przykład baraki albo kioski<sup>40</sup>.

W tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę na istotny element umowy, jakim jest cena. W przypadku sprzedaży rzeczy publicznej nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego istotne znaczenie posiadają zasady ustalania tejże ceny, które są uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości. Cena lokalu, oznaczonego jako przedmiot odrębnej własności, obejmuje lokal wraz z pomieszczeniami przynależnymi oraz udział w nieruchomości wspólnej. Cena nieruchomości nie może być ustalona w wysokości niższej niż jej wartość. Natomiast wartość musi być określona przez rzeczoznawcę majątkowego według określonych zasad. Powinna zostać ustalona cena rynkowa nieruchomości. Niesie to za sobą określone konsekwencje, gdyż, na przykład, umowa sprzedaży przez gminę nieruchomości zabudowanej<sup>41</sup>, w której cenę ustalono wyłącznie na podstawie wartości gruntu, nie może być podstawą wpisu prawa własności nabywcy także wówczas, gdy nabył on uprawnienie z tytułu nakładów poniesionych na budynki wzniesione na tym gruncie przez osobę trzecią<sup>42</sup>. Ubocznie należy także wspomnieć, że starosta, działając jako *statio fisci* za zgodą wojewody oraz organ wykonawczy gminy, powiatu lub województwa za zgodą rady lub sejmiku, może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej w akcie notarialnym sprzedaży rzeczy publicznej nieruchomości, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana na określone cele<sup>43</sup>. Ponadto, na tej samej zasadzie może zostać udzielona

<sup>40</sup> Zob. ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 ze zm.). W tym względzie warto zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez SN w wyroku z dnia 4 listopada 1963 r., sygn. akt I CR 855/62, OSNC P z 1964 r., nr 10, poz. 209, zgodnie z którym owo połączenie musi być dokonane w sensie fizycznym, a nie tylko gospodarczym. Chodzi o intensywne, mocne połączenie w takim stopniu, że odłączenie spowodowałoby zasadniczą zmianę. Połączenie musi być przy tym trwałe. Sama tylko techniczna możliwość rozebrania budynku i przeniesienia go na inne miejsce nie ma istotnego znaczenia, gdyż z chwilą rozbiórki zmienia się zarówno całość, jak i odłączona część. Jeżeli natomiast budynek tymczasowy zostanie później na skutek przebudowy trwale związany z gruntem, to może stać się odrębnym od gruntu przedmiotem własności. Dopóki nie nastąpi ustanowienie odrębnej własności budynku, dopóty stanowi on część składową nieruchomości.

<sup>41</sup> Za zabudowaną nieruchomość uważa się taką, na której wzniesiono budynek, znajdujący się przynajmniej w stanie surowym zamkniętym – R. Szytk, *Zabezpieczenie praw i słusznych interesów stron oraz innych osób czynności notarialnej*, Rejent z 2001 r., nr 5, s. 206.

<sup>42</sup> Zob. uchwała SN z dnia 10 listopada 1995 r., sygn. akt III CZP 158/95, OSNC z 1996 r., nr 4, poz. 47.

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 68 ustawy o gospodarce nieruchomościami mogą być to następujące cele: mieszkaniowe, na realizację infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych; osobom fizycznym



bonifikata w przypadku sprzedaży nieruchomości partnerowi prywatnemu lub spółce, o której mowa w powołanej wyżej ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, w ramach przekazania wkładu własnego podmiotu publicznego, w celu wykonania umowy. Sprzedaż w tym zakresie następuje jednak z zastrzeżeniem prawa odkupu, które następuje nie później jak w ciągu 6 miesięcy od zakończenia realizacji zadania publicznego przez partnera prywatnego lub spółkę. Z chwilą wykonania prawa odkupu tenże partner prywatny lub spółka są obowiązani przenieść na rzecz podmiotu publicznego własność nieruchomości za zwrotem ceny.

Dopóki nie nastąpiło jeszcze przeniesienie własności nieruchomości można rozwiązać umowę sprzedaży nieruchomości. Natomiast kwestią problematyczną jest rozwiązanie umowy w sytuacji, kiedy nieruchomość została stronie kupującej już wydana. Zgodnie z doktryną, jeżeli umowy zobowiązujące poddane są reżimowi zobowiązań, w tym swobodzie kontraktowej, także co do ich rozwiązywania, to już umowa o skutku zobowiązaniowo-rozporządzającym jest zdeterminowana skutkiem rzeczowym, polegającym na przejściu własności z jednego podmiotu na inny. Oznacza to, że rozwiązanie umowy staje się bezprzedmiotowe z chwilą całkowitego jej wykonania. Gdy bowiem na skutek wykonania wygasły wszystkie zobowiązania wynikające z zawartej przez strony umowy, a własność przeszła na inną osobę, to nie jest już możliwe rozwiązanie umowy zobowiązaniowej, na podstawie której nastąpiło przejście własności<sup>44</sup>. Można w tym zakresie zaakceptować tezę uchwały SN z dnia 30 listopada 1994 r., zgodnie z którą strona może odstąpić od umowy zobowiązująco-rozporządzającej, na podstawie której nastąpiło przeniesienie własności nieruchomości, w ramach ustawowego uprawnienia. Umowa taka może być przez strony rozwiązana, jeżeli nie została w całości wykonana<sup>45</sup>. Jednakże w tejże uchwale Sąd Najwyższy nie wyjaśnił znaczenia terminu *wykonanie umowy* i przez to analizowana kwestia pozostaje nadal problematyczna.

Stronom umowy sprzedaży przysługuje również prawo do odstąpienia od niej. Prawo to wynika z Kodeksu cywilnego albo z umowy. W umowie bowiem strony mogą zastrzec prawo odstąpienia w ciągu oznaczonego czasu. Natomiast

---

i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego; organizacjom zrzeszającym działkowców, z przeznaczeniem na ogrody działkowe; poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została od niego przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.; na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego; kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej; jako lokal mieszkalny; w wyniku uwzględnienia określonych roszczeń; spółdzielniom mieszkaniowym w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokali lub z przeniesieniem własności lokali lub domów jednorodzinnych.

<sup>44</sup> Zob. G. Bieniek, *Rozwiązanie umowy sprzedaży nieruchomości*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz* (G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk), Warszawa 2008, s. 162.

<sup>45</sup> Zob. uchwała SN z dnia 30 listopada 1994 r., sygn. akt III CZP 130/94, OSNC z 1995 r., nr 3, poz. 42.



odstąpienie ustawowe jest związane z rękojmią za wady sprzedanej rzeczy nieruchomości. Nie ma tu znaczenia, czy przeniesienie własności już nastąpiło. Kwestia ta jednakże również, podobnie jak rozwiązanie umowy, należy do problematycznych. Nie jest bowiem jednoznaczne, czy po wydaniu rzeczy nieruchomości nabywcy odstąpienie jest możliwe. Identycznie jak wyżej odpowiedzi nie daje orzecznictwo, chociaż skłania się ono do tego, że odstąpienie ustawowe nie jest możliwe po wydaniu nieruchomości nabywcy<sup>46</sup>.

Natomiast zmiana umowy przenoszącej własność jest w zasadzie dopuszczalna, byleby charakter zmiany nie naruszał jej istotnych postanowień. W przeciwnym wypadku można mieć do czynienia z zupełnie nową umową o skutkach obligacyjnych i rzeczowych<sup>47</sup>.

Trzeba także podkreślić, że w zakresie sprzedaży nieruchomości stanowiącej własność gminną, organy wykonawcze gminy, jakimi są prezydent miasta czy wójt gminy, nie występują w roli organów administracji publicznej, ale jako reprezentujący gminę będącą właścicielem nieruchomości. Występują zatem jako reprezentujący osobę prawną w wykonywaniu jej uprawnień majątkowych z zakresu prawa cywilnego. Dlatego też sprawy te, z racji braku wyraźnego ustawowego odesłania do ich rozstrzygnięcia w trybie administracyjnoprawnym, należą do właściwości sądu powszechnego<sup>48</sup>.

W sprawach dotyczących sprzedaży rzeczy nieruchomości trzeba jeszcze zwrócić uwagę na podstawową zasadę w tym zakresie, a mianowicie, że ustawa o gospodarce nieruchomościami, a także inne ustawy<sup>49</sup> wprowadzają obowiązek sprzedaży rzeczy nieruchomości w drodze przetargu<sup>50</sup>. Przetarg ma charakter postępowania wielostronnego i eliminacyjnego<sup>51</sup>. Jego celem jest umożliwienie podmiotowi zainteresowanemu w zawarciu określonej umowy wyboru najko-

<sup>46</sup> Zob. uchwała SN z dnia 17 listopada 1993 r., sygn. akt III CZP 156/93, OSNCP z 1994 r., nr 6, poz. 128.

<sup>47</sup> Zob. wyrok SN z dnia 14 kwietnia 1974 r., sygn. akt III CRN 57/71, NP. z 1973 r., nr 4, s. 586.

<sup>48</sup> Zob. postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt II SAB/Gl 8/11, „Wspólnota” z 2011 r., nr 12, s. 30. Podobnie wypowiada się NSA w postanowieniu z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 442/10, LEX nr 606371 oraz w postanowieniu NSA z dnia 5 maja 2000 r., sygn. akt I SAB 8/00, LEX nr 77627.

<sup>49</sup> Zob. ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 12, poz. 59 ze zm.).

<sup>50</sup> Stosownie do wyroku SN z dnia 17 września 2010 r., sygn. akt II CSK 146/10, LEX nr 918508, ustawodawca przewidział w ustawie o gospodarce nieruchomościami tylko dwa odrębne tryby obrotu nieruchomościami: tryb przetargowy i tryb bezprzetargowy. Warunki sprzedaży bezprzetargowej podlegają ustaleniu w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą, bez względu na to po jakiej cenie sprzedaż miała dojść do skutku.

<sup>51</sup> Trzeba pamiętać, że tryb przetargowy zbywania lub przekazywania w użytkowanie wieczyste nieruchomości należącej do zasobu jednostki samorządu terytorialnego jest podstawowy. Brak przeprowadzenia przetargu w związku z powyższym oznacza złamanie prawa – wyrok WSA w Opolu z dnia 29 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 182/09, „Wspólnota” z 2009 r., nr 35, s. 44. W tym zakresie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. nr 207, poz. 2108).



rzystniejszej dla niego oferty spośród ofert zgłaszanych przez uczestników postępowań i zawarcie umowy z wybranym oferentem. Wszyscy uczestnicy przetargu mają takie same prawa i obowiązki oraz podlegają jednolitym regułom postępowania. Kodeksowa regulacja przetargu opiera się na zasadzie wolności kontraktowej<sup>52</sup> oraz na zasadzie jawności<sup>53</sup>. Sprzedaż nieruchomości w drodze przetargu nie zawsze jest wymagana. Niektóre przypadki sprzedaży nie wymagają drogi przetargowej<sup>54</sup>. Jednakże podmiot ubiegający się o bezprzetargową sprzedaż nieruchomości musi realizować wyłącznie cel publiczny<sup>55</sup>. W przypadku nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego<sup>56</sup>,

<sup>52</sup> Zob. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2004, s. 302. Natomiast przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. nr 207, poz. 2108) trzeba traktować jako przepisy szczególne do przepisów o przetargu uregulowanych w Kodeksie cywilnym.

<sup>53</sup> Zob. wyrok SN z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt III CK 562/04, LEX nr 155352.

<sup>54</sup> Zgodnie z art. 37 ust. 2 pkt 1-12, nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w nabyciu (poprzedni właściciel, najemca, osoba, której przysługuje określone roszczenie); zbycie następuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami; jest zbywana na rzecz osób fizycznych i osób prawnych, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego; zbycie następuje w drodze zamiany lub darowizny; sprzedaż nieruchomości następuje na rzecz jej użytkownika wieczystego; przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej część, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej część nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości; ma stanowić wkład niepieniężny (aport) do spółki albo wyposażenie nowo tworzonej państwowej lub samorządowej osoby prawnej, lub majątek tworzonej fundacji; jest zbywana na rzecz zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną, na której terenie jest położona; przedmiotem zbycia jest udział w nieruchomości, a zbycie następuje na rzecz innych współwłaścicieli nieruchomości; jest zbywana na rzecz kościołów i związków wyznaniowych, mających uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej; jest sprzedawana na rzecz partnera prywatnego lub spółki, o której mowa w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, jako wkład własny podmiotu publicznego, w celu realizowania zadań publicznych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, z zastrzeżeniem art. 25 tejże ustawy; jest zbywana na rzecz przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych na zasadzie wzajemności przewidzianej w umowach międzynarodowych.

<sup>55</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 17 października 2008 r., sygn. akt I OSK 503/08, LEX nr 511511.

<sup>56</sup> Nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego są mieniem publicznym i to jednostka samorządu gospodaruje tym mieniem oraz decyduje, czy i jakie nieruchomości przeznaczy do sprzedaży, w tym do sprzedaży bezprzetargowej. Do chwili sporządzenia wykazu nieruchomości pozostają poza obrotem prawnym i są niedostępne dla osób ubiegających się o ich nabycie, które nie mogą domagać się ich sprzedaży w drodze bezprzetargowej, gdyż przeznaczenie nieruchomości do obrotu należy wyłącznie do właściciela – wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 125/08, LEX nr 566213 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2002 r., sygn. akt I SA 632/02, LEX nr 156824.



odpowiednio wojewoda i rada lub sejmik, w drodze zarządzenia lub uchwały, mogą zwolnić z obowiązku przetargowego sprzedaży nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Jednakże zgoda na odstępowanie od zasady prowadzenia przetargu przy zawieraniu umów dotyczących nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego może dotyczyć *tych umów*, a zatem wszelkich umów użytkowania, najmu lub dzierżawy, zawieranych na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Możliwa jest zgoda generalna, dla wszystkich kategorii umów użytkowania, najmu, dzierżawy *en bloc*. Samo wprowadzenie możliwości wyrażania przez, na przykład, radę gminy zgody na odstępowanie od ustawowej zasady przetargowego trybu oddawania nieruchomości w użytkowanie, najem lub wydzierżawianie, ustawodawca uznał za wyjątek. Każdy wyjątek powinien być interpretowany ścieśniająco i jeżeli rada już taki wyjątek wprowadza, to tym lepiej, jeżeli uzależni jego konkretne stosowanie od dalszych warunków. Wprowadzenie takich warunków jeszcze bardziej zacieśni ową możliwość, wprowadzi dla jej realizacji dodatkowe zabezpieczenie, będzie więc z pewnością zgodne z intencją ustawodawcy. *A maiori ad minus*: jeżeli zgodnie z prawem rada może wprowadzić dany wyjątek w całości, to przecież może go również zgodnie z prawem ograniczyć z pożytkiem dla samej zasady. Nie ma tu modyfikowania ustawy, skoro sama ta ustawa pozwala na znacznie więcej i decyzję o wprowadzeniu wyjątku pozostawia radzie<sup>57</sup>.

Przetarg jest ogłaszany, organizowany i przeprowadzany przez starostę (lub prezydenta miasta na prawach powiatu – przyp. aut.), w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa i przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w odniesieniu do rzeczy publicznych nieruchomości będących własnością jednostek samorządu terytorialnego. Ogłoszenie właściwy organ podaje poprzez zamieszczenie informacji w swojej siedzibie, w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych urzędu. Przetarg może zostać odwołany tylko z ważnych powodów, jednakże nie może być dowolny i podlega ocenie poprzez pryzmat zasad współżycia społecznego<sup>58</sup>. Przetarg jest przeprowadzany w formie ustnego i pisemnego przetargu nieograniczonego i ograniczonego, gdzie o wyborze formy decyduje jego organizator. Można uznać przetarg za zakończony wynikiem negatywnym, jeśli nikt do niego nie przystąpił lub nikt nie zaoferował postąpienia ponad cenę wywoławczą albo jeżeli w przetargu pisemnym nie wpłynęła ani jedna oferta lub żaden z uczestników nie zaoferował ceny wyższej od wywoławczej, a także jeżeli komisja przetargowa stwierdziła, że

<sup>57</sup> Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 442/09, LEX nr 522336.

<sup>58</sup> Zob. wyrok SN z dnia 21 października 2005 r., sygn. akt III CK 73/05, LEX Polonica nr 1625346.





żadna oferta nie spełnia warunków przetargu. Jeżeli natomiast pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, przeprowadza się drugi przetarg, w którym właściwy organ może obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości ustaloną przy ogłoszeniu pierwszego przetargu. Jeżeli zaś drugi przetarg zakończył się również wynikiem negatywnym, właściwy organ w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi. Kwestią najistotniejszą w zakresie przetargu ustnego jest uzyskanie najwyższej ceny, natomiast w przypadku przetargu pisemnego najkorzystniejszej oferty. Uczestnik przetargu może w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku przetargu ustnego lub doręczenia zawiadomienia o wyniku przetargu pisemnego, zaskarżyć czynności przetargowe do wojewody (w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa – przyp. aut.) lub do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (w przypadku nieruchomości samorządowych – przyp. aut.)<sup>59</sup>. W sytuacji, kiedy przetarg zakończy się wynikiem pozytywnym, organizator zawiadamia osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Termin ten może zostać wyznaczony jako krótszy, ale nie więcej niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Może się również zdarzyć, że przyszły nabywca nie przystąpi do zawarcia umowy w powyższym terminie, organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi<sup>60</sup>.

Państwowe i samorządowe osoby prawne mogą także dokonać czynności zrzeczenia się własności nieruchomości. W jej wyniku własność nabywa Skarb Państwa, gdy zrzeczenia dokonuje państwowa osoba prawna lub odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego, w przypadku zrzeczenia się własności nieruchomości na rzecz gminy, powiatowa osoba prawna na rzecz powiatu, a wojewódzka osoba prawna na rzecz województwa<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> W przypadku drogi sądowej, sąd bada zgodność z prawem ogłoszenia, organizacji i przeprowadzenia przetargu na zbycie nieruchomości – uchwała SN z dnia 13 lutego 2003 r., sygn. akt III CZP 93/02, OSNC 2003, nr 11, poz. 146.

<sup>60</sup> Trzeba także pamiętać, że w czynności sprzedaży nieruchomości gmina występuje jako podmiot prawa cywilnego, a nie jako władza publiczna. Argumenty te wskazują, że gmina może ustalić cenę nieruchomości wyższej od jej wartości ustalonej przez rzeczoznawcę – W. Gawrylczyk, *Wolność Tomku w swojej cenie*, „Rzeczpospolita” PCD z 2000 r., nr 4, s. 20.

<sup>61</sup> Zob. W. Szydło, *Dopuszczalność zrzeczenia się prawa własności i użytkowania wieczystego nieruchomości przez skarb państwa i jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowe i samorządowe osoby prawne*, PpiA z 2005 r., nr 67, poz. 207-222.



### 2.3. Oddanie rzeczy publicznej w użytkowanie wieczyste

Oddanie rzeczy publicznej w użytkowanie wieczyste może dotyczyć jedynie nieruchomości. Nie dotyczy zatem rzeczy ruchomej. Ponadto dotyczy zarówno nieruchomości gruntowej niezabudowanej, jak i nieruchomości gruntowej zabudowanej. Użytkowanie wieczyste jest instytucją prawną usytuowaną w swoim charakterze pomiędzy własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi<sup>62</sup>. Użytkownik wieczysty może korzystać z terenu z wyłączeniem innych osób w granicach określonych przez ustawę i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego, bądź ich związków w użytkowanie wieczyste<sup>63</sup>. Zasadniczą różnicą pomiędzy własnością rzeczy publicznej nieruchomości a jej użytkowaniem wieczystym jest, że przedmiotem czynności użytkownika nie jest nieruchomość, tylko prawo, które mu przysługuje.

Podstawą uzyskania prawa użytkowania wieczystego jest umowa, która jest zawierana ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste<sup>64</sup>. Treścią takiej umowy jest stosunek prawny rozporządzająco-zobowiązujący. Z jednej bowiem strony Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego rozporządza rzeczą publiczną, zaś użytkownik zobowiązuje się do dokonywania określonych czynności, czyli sposobu korzystania z nieruchomości<sup>65</sup>. Trzeba pamiętać, że nieruchomość sta-

<sup>62</sup> Zob. uchwała SN z dnia 9 grudnia 1969 r., sygn. akt III CZP 95/69, OSNCP z 1970 r., nr 10, poz. 172 oraz postanowienie SN z dnia 17 stycznia 1974 r., sygn. akt III CRN 316/73, OSNCP z 1974 r., nr 11, poz. 197.

<sup>63</sup> Tego rodzaju tezę sformułował na gruncie przepisów Kodeksu cywilnego SN w uchwale z dnia 22 października 1968 r., sygn. akt III CZP 98/68, OSNCP 1969, nr 11, poz. 188.

<sup>64</sup> Dlatego też sprawy dotyczące oddania w użytkowanie wieczyste nie są sprawami, w których wydawana jest decyzja administracyjna – postanowienie NSA z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt I OSK 2002/11, LEX nr 984383.

<sup>65</sup> Należy rozróżnić pojęcie „celu”, na jaki nieruchomość ma być wykorzystywana oraz „sposób korzystania z nieruchomości”. Z braku definicji ustawowej znaczenie tych pojęć należy odtwarzać na podstawie znaczenia językowego. W tym ujęciu, celem jest planowany wynik każdego racjonalnego działania, czyli to do czego się dąży i o co się zabiega, a sposób, to konkretna, określona metoda, forma lub tryb wykonania, ujęcia czegoś. Sposób korzystania z nieruchomości musi, co do zasady, stwarzać możliwość realizacji celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Cel oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste ma znaczenie dla określenia czasu, na który to prawo zostało ustanowione – wyrok SN z dnia 29 czerwca 2007 r., sygn. akt I CSK 133/07, LEX nr 508822. W moim jednak przekonaniu nie można do końca podzielić tezy wskazanego orzeczenia, gdyż nie zawsze można tylko korzystać z wykładni gramatycznej, nawet, jeśli nie ma legalnej definicji ustawowej w omawianym zakresie tychże pojęć podstawowych. Często nieprecyzyjność pojęć skłania raczej do stosowania wykładni teleologicznej. Moje stanowisko potwierdza inny wyrok SN z dnia 19 listopada 2002 r., sygn. akt IV CKN 1476/00, LEX nr 533121, zgodnie z którym możliwe jest wystąpienie sytuacji, w których umowa ustanawiająca prawo użytkowania wieczystego nie określa bliżej sposobu korzystania z nieruchomości pozostającej w użytkowaniu wieczystym. W takich sytuacjach, przy ustalaniu treści przysługującego prawa, możliwe jest odwołanie



nowiąca majątek publiczny nie może być wykorzystywana w sposób dowolny<sup>66</sup>. Wspomnianymi czynnościami może być na przykład zabudowa gruntu<sup>67</sup> lub dokonywanie opłat rocznych za użytkowanie wieczyste<sup>68</sup>. Sposób korzystania z nieruchomości przez użytkownika wieczystego musi co do zasady odpowiadać przeznaczeniu nieruchomości według umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste<sup>69</sup>. Warunkiem *sine qua non* takiej umowy jest forma aktu notarialnego<sup>70</sup> oraz wpis do księgi wieczystej. Wpis do księgi jest konstytutywny w przypadku oddania nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w drodze umowy lub przeniesieniem tego prawa, także w drodze umowy. W przypadku natomiast uwłaszczenia wpis do księgi wieczystej ma charakter deklaratoryjny<sup>71</sup>. Jeszcze inną podstawą uzyskania prawa użytkowania wieczystego jest uwłaszczenie, które następuje z mocy prawa w odniesieniu do niektórych nieruchomości, jak

---

się do społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Za powyższym stanowiskiem przemawia charakter użytkowania wieczystego jako prawa zbliżonego do prawa własności. Zatem ważne dla wyboru metody wykładni są bardziej okoliczności faktyczne zawarcia umowy, a nie jej treść, która nie jest „zakodowana” pojęciami dla wykładni gramatycznej.

<sup>66</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt I OSK 1502/06, LEX nr 453401.

<sup>67</sup> Należy zauważyć, że gdy w umowie o ustanowieniu użytkowania wieczystego został oznaczony termin zabudowania nieruchomości, budowa po terminie może być uznana za równoznaczną z sytuacją, gdy użytkownik wieczysty wbrew umowie nie wznosił określonych w niej budynków lub urządzeń – wyrok SN z dnia 13 lutego 2002 r., sygn. akt IV CKN 661/00, LEX nr 54358.

<sup>68</sup> W omawianym zakresie opłata ma charakter cywilnoprawny – wyrok SN z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt I CSK 692/09, LEX nr 736524 oraz wyrok SN z dnia 27 listopada 2003 r., sygn. akt I CK 316/02, LEX nr 1129606. Opłata stanowi ponadto ekwiwalent za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste – wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. akt II S.A./Ol 353/10, LEX nr 621187. Trzeba także pamiętać, że opłata roczna z tego tytułu obciąża podmiot wpisany do księgi wieczystej jako użytkownik wieczysty, niezależnie od tego, czy korzysta z gruntu – wyrok SN z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 244/08, OSNC-ZD z 2009 r., nr 3, poz. 82. Ponadto opłata roczna za użytkowanie wieczyste gruntu wiąże każdego kolejnego nabywcę tego prawa – wyrok SN z dnia 16 grudnia 1999 r., sygn. akt II CKN 639/98, OSNC z 2000 r., nr 6, poz. 121. Jeśli jednak użytkownik wieczysty nie uiszcza opłat z tytułu użytkowania w terminie, musi się liczyć z obowiązkiem zapłaty odsetek ustawowych od zaległych należności – Z. Truskiewicz, *Wymagalność opłat z tytułu użytkowania wieczystego w świetle ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce gruntami*, CASUS z 2006 r., nr 3, s. 26. Teza ta jest aktualna na gruncie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>69</sup> Zob. wyrok SN z dnia 28 stycznia 2011 r., sygn. akt I CSK 132/10, LEX nr 848104.

<sup>70</sup> Podobnie, jak przy własności, akt notarialny jest wymagany jedynie do oświadczeń woli, a nie wskutek zdarzeń prawnych, będących podstawą nabycia nieruchomości. Jest to zgodne z poglądem SN wyrażonym w uchwale z dnia 11 grudnia 1975 r., sygn. akt III CZP 63/75, OSNCP z 1976 r., nr 12, poz. 259.

<sup>71</sup> Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie, na przykład w uchwale SN z dnia 5 grudnia 2002 r., sygn. akt III CZP 71/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 133.



wskazuje doktryna<sup>72</sup>. Ponadto, użytkowanie wieczyste można nabyć w drodze spadku oraz zasiedzenia<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Powyższe dotyczy państwowych osób prawnych, które 5 grudnia 1990 r. miały w zarządzie grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność jednostki samorządu terytorialnego. W tej sytuacji nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów oraz własności budynków, lokali i innych urządzeń stwierdza decyzją wojewoda – w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa, lub organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego – w odniesieniu do gruntów stanowiących własność tych jednostek; samorządowych osób prawnych na takich zasadach jak państwowych osób prawnych; utworzonych 1 maja 1991 r. oraz 1 stycznia 1992 r. na podstawie zarządzeń ministra transportu i gospodarki morskiej, przedsiębiorstw państwowych, które nabyły z mocy prawa, zgodnie z ustawą z 25 marca 1994 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 51, poz. 201) – prawo użytkowania wieczystego gruntów, budynków i urządzeń drogowych i mostowych; Banku Gospodarki Żywnościowej na podobnych zasadach jak państwowe osoby prawne; państwowych instytucji kultury, które na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 13, poz. 123 ze zm.) uzyskały osobowość prawną, nabywają z mocy prawa użytkowanie wieczyste gruntów i budynków oraz lokali, którymi zarządzały 5 grudnia 1990 r.; spółdzielni i związków spółdzielczych, które 5 grudnia 1990 r. były użytkownikami gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego: przysługuje im roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów, budynków i lokali; Polskiego Związku Działkowców, któremu przysługuje roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogródków działkowych, jeżeli 5 grudnia 1990 r. i w dniu wejścia w życie ustawy o pracowniczych ogródkach działkowych (Dz.U. nr 99, poz. 486 ze zm.) były użytkownikami tych gruntów; osób, które na podstawie pozwolenia na budowę wybudowały ze środków własnych garaż na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego; akademii wojskowych, które 1 stycznia 1998 r. stały się użytkownikami wieczystymi gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Ministerstwa Obrony Narodowej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 31 marca 1965 r. o wyższym szkolnictwie wojskowym (tekst jedn. Dz.U. z 1992 r., nr 10, poz. 40 ze zm.); osób, które były posiadaczami nieruchomości stanowiących Skarbu Państwa lub gminy 5 grudnia 1990 r. i pozostały nimi nadal w dniu 1 stycznia 1998 r., jeżeli zabudowały te nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą; osób fizycznych oraz osób prawnych, które do 5 grudnia 1990 r. uzyskały ostateczne decyzje lokalizacyjne na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub własność jednostki samorządu terytorialnego – oddaje się im te nieruchomości w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym, jeżeli wnioski o oddanie tych nieruchomości zostały złożone przed dniem utraty ważności tych decyzji; spółdzielni i ich związków oraz Krajowej Rady Spółdzielczej i innych osób prawnych, które na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność jednostki samorządu terytorialnego do 5 grudnia 1990 r. wybudowały same lub wybudowali ich poprzednicy prawni z własnych środków, za zezwoleniem właściwego organu nadzoru budowlanego budynku, przysługuje im roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego gruntów i budynków oraz osób, które uzyskały prawo zabudowy nieruchomości ustanowione przed dniem wejścia w życie dekretu PKWN z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz.U. nr 50, poz. 280), mogą one żądać przekształcenia tego prawa w użytkowanie wieczyste na podstawie decyzji właściwego organu, jak również użytkowanie wieczyste może uzyskać spółdzielnia mieszkaniowa na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 119, poz. 1116 ze zm.) – G. Bieniek, *Nabycie użytkowania wieczystego*, [w:] *Ustawa o gospodarce...*, *op. cit.*, s. 170-171. Wspomniane wyżej wydanie decyzji jest dla skuteczności nabycia użytkowania wieczystego niezbędne – uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 29 lipca 1993 r., sygn. akt III CZP 64/93, OSNCP z 2003 r., nr 12, poz. 209.

<sup>73</sup> Zostało to potwierdzone przez SN w uchwale z dnia 11 grudnia 1975 r., sygn. akt III CZP 63/75, OSNCP z 1976 r., nr 12, poz. 259.



Należy zwrócić uwagę, że użytkowanie wieczyste jest prawem, które obciąża nieruchomości (stąd obligatoryjny wpis w księdze wieczystej – przyp. aut.). Obciąża nieruchomości jako samodzielny przedmiot własności. W związku z tym, wydaje się, że nie można ustanowić użytkowania wieczystego na udziale we własności, jeżeli nieruchomości jest objęta współwłasnością, a chociaż jeden ze współwłaścicieli nie jest Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego. Pogląd taki zdaje się podzielać orzecznictwo<sup>74</sup>. Natomiast podmiotem użytkowania wieczystego może być każda osoba fizyczna lub osoba prawna, która staje się posiadaczem zależnym<sup>75</sup>.

Ponadto, podobnie jak w przypadku nabycia własności, oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub bezprzetargowo. Protokół z przetargu i protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowią podstawę do zawarcia umowy. Umowa o oddanie rzeczy nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste w swojej treści zawiera postanowienia w zakresie okresu użytkowania i sposób korzystania z nieruchomości<sup>76</sup>. W tym przypadku maksymalny czas trwania użytkowania wieczystego wynosi 99 lat, a w przypadkach wyjątkowych, kiedy cel gospodarczy użytkowania nie wymaga oddania gruntu na ten okres, dopuszczalne jest oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie na co najmniej 40 lat<sup>77</sup>, który może ulec przedłużeniu na 99 lat.

Użytkownik wieczysty korzysta z nieruchomości na podobnych zasadach co jej właściciel. Jego uprawnienia określa ustawa, zasady współżycia społecznego i umowa<sup>78</sup>. Sytuacją szczególną jest, kiedy przedmiotem umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste jest nieruchomości wpisana do rejestru zabytków. Wówczas w umowie co do sposobu korzystania z takiej nieruchomości, można nałożyć w razie potrzeby na nabywcę obowiązek odbudowy lub remontu takiej nieruchomości<sup>79</sup>. Trzeba jednak podkreślić, że wpisanie do re-

<sup>74</sup> Zob. uchwała 7 sędziów SN z dnia 23 września 1993 r., sygn. akt III CZP 81/93, OSNCP z 1994 r., nr 2, poz. 27, chociaż nie w każdym składzie. Opozycyjne stanowisko zajął SN w uchwale z dnia 18 maja 1995 r., sygn. akt III CZP 61/95, OSNC z 1995 r., nr 9, poz. 130.

<sup>75</sup> Zob. wyrok SN z dnia 25 kwietnia 2003 r., sygn. akt IV CKN 84/01, niepublikowany.

<sup>76</sup> Trzeba podnieść, że sposób korzystania z nieruchomości podlega ujawnieniu w księdze wieczystej na podstawie art. 30 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto sposób korzystania z nieruchomości musi wskazywać na realizację celu wieczystego jej użytkowania – wyrok SN z dnia 13 lutego 2009 r., sygn. akt II CSK 268/08, LEX nr 488959.

<sup>77</sup> W tym zakresie stosuje się przepisy art. 236 i art. 239 Kodeksu cywilnego.

<sup>78</sup> Potwierdza to na przykład wyrok SN z dnia 22 maja 1968 r., sygn. akt II CR 237/68, OSP z 1969 r., nr 11, poz. 234, a także uchwała SN z dnia 29 listopada 1972 r., sygn. akt III CZP 82/72, OSNCP z 1973 r., nr 7-8, poz. 125.

<sup>79</sup> W kwestii zabytków wypowiada się ustawa z dnia 23 listopada 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 162, poz. 1568 ze zm.). Tego rodzaju postępowanie potwierdza SN w wyroku z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. akt I CKN 1268/00, Biul. SN z 2003 r., nr 4, poz. 15.

jestru zabytków na przykład historycznego założenia urbanistycznego nie oznacza, że wszystkie budowle na danym terenie są zabytkami. Jeżeli mają wartość zabytkową, powinny być oddzielnie wpisane do rejestru zabytków<sup>80</sup>. Natomiast sprzedaż, zamiana, darowizna, wniesienie nieruchomości do spółki jako aportu, a także oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, a będącej własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Zaś cenę nieruchomości lub jej części wpisanej do takiego rejestru obniża się o 50%.

W przypadku (jak już wyżej stwierdziłem przy omawianiu rzeczy ruchomych – przyp. aut.) oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej następuje z równoczesną sprzedażą położonych na tej nieruchomości budynków i innych urządzeń<sup>81</sup>. W związku z tym można przyjąć, że budynki nie mogą być oddane w użytkowanie wieczyste oraz że budynki i inne urządzenia nie mogą być własnością innej osoby niż użytkownika wieczystego gruntu<sup>82</sup>. Zatem umowa przeniesienia prawa użytkowania wieczystego gruntu zabudowanego, niezawierająca postanowień o przeniesieniu także prawa własności budynków jest nieważna<sup>83</sup>. Powyższa zasada doznaje wyjątków, dopuszczających w odniesieniu do budynków trwale związanych z gruntem oraz części takich budynków status odrębnych nieruchomości, ale z zastrzeżeniem istnienia podstawy w przepisach szczególnych. Natomiast w przypadku części budynków, to nie chodzi tu o elementy fizyczne, a o części w znaczeniu przestrzennym, które mogą być przedmiotem odrębnej własności, czyli o samodzielne lokale mieszkalne lub lokale o innym przeznaczeniu<sup>84</sup>. Natomiast w przypadku urządzeń, nie można twierdzić, że stanowią one część budynków. Są to bowiem na przykład urządzenia transportowe, oczyszczalnie ścieków, a także stacje transformatorowe, a nawet zbiorniki retencyjne. Można je określić mianem tak zwanych urządzeń publicznych, które bywają wyodrębniane spośród rzeczy publicznych<sup>85</sup>. Urządzeniem publicznym może być zarówno urządzenie należące do podmiotu publicznego, jak i każde inne przeznaczone do powszechnego użytku<sup>86</sup>.

<sup>80</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 21 września 1993 r., sygn. akt S.A./Po 3224/92, OSP z 1995 r., nr 5, poz. 121 i wyrok NSA z dnia 19 lutego 1997 r., sygn. akt SA/Gd 2823/95, niepublikowany.

<sup>81</sup> Zob. H. Cioch, *Zasada superficies solo cedit w prawie polskim*, „Rejent” z 1999 r., nr 5, s. 13.

<sup>82</sup> Podzielał w tym zakresie pogląd SN wyrażony w uchwale z dnia 24 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 124/92, OSNCP 1993, nr 7-8, poz. 154.

<sup>83</sup> Słuszna teza wyroku SN z dnia 23 stycznia 2003 r., sygn. akt II CKN 1155/00, OSNC 2004, nr 4, poz. 61.

<sup>84</sup> Aktualne rozważania w zakresie art. 46 Kodeksu cywilnego przedstawił SN w uchwale z dnia 21 kwietnia 2005 r., sygn. akt III CZP 9/05, OSNC 2006, nr 3, poz. 44.

<sup>85</sup> Zob. D.R. Kijowski, *Pojęcie urządzeń publicznych*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne* (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), Warszawa 2012, s. 418 i nast.

<sup>86</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1127/07, CBOSA.





Na podstawie powyższego można przyjąć, że prawo użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest nadrzędne wobec prawa własności budynków posadowionych na tym gruncie. Prawo własności zatem jest akcesoryjne, czyli że żadne z tych praw nie może być przedmiotem samodzielnego obrotu prawnego. Z chwilą wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego, wygasa odrębne prawo własności budynków<sup>87</sup>.

Osobną kwestią jest sprzedaż nieruchomości gruntowej użytkownikowi wieczystemu. W przypadku nieruchomości gruntowej Skarbu Państwa sprzedaż jest możliwa za zgodą wojewody. Z dniem zawarcia takiej umowy prawo użytkowania wieczystego wygasa z mocy prawa. Natomiast w odniesieniu do nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste, przeniesienie własności tej nieruchomości w drodze umowy, między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego może nastąpić za powiadomieniem użytkownika wieczystego<sup>88</sup>. W związku z powyższym, trzeba postawić pytanie, czy na tychże samych zasadach funkcjonuje sprzedaż nieruchomości gruntowej niezabudowanej i zabudowanej? Wydaje się, że w art. 32 ustawy o gospodarce nieruchomościami chodzi o zasady sprzedaży odnoszące się do obydwu rodzajów nieruchomości gruntowej. Przecież budynki nabyte wraz z gruntem, jak i wzniesione przez użytkownika wieczystego przestają stanowić odrębny przedmiot własności. Trzeba także zwrócić uwagę, że na mocy art. 37 ust. 2 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, prawo do nabycia własności rzeczy nieruchomości przez użytkownika wieczystego następuje bez obowiązku przeprowadzenia przetargu. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na obowiązywanie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości<sup>89</sup>. W sensie podmiotowym jej regulacje dotyczą zasadniczo osób fizycznych, które w dniu 13 października 2005 r. były użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych, jeżeli użytkowanie wieczyste uzyskały w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa

<sup>87</sup> Znajduje to potwierdzenie w uchwale SN z dnia 26 czerwca 1996 r., sygn. akt III CZP 63/96, OSNC 1996, nr 11, poz. 144.

<sup>88</sup> Stosownie do twierzeń orzecznictwa, przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności stanowi cywilnoprawny sposób uwłaszczenia użytkowników wieczystych, bez ograniczeń podmiotowych i czasowych. Nie kreuje przy tym po stronie użytkownika wieczystego roszczenia o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności – wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 maja 2010 r., sygn. akt I SA/Kr 605/10, LEX nr 603001. W tym względzie, w niektórych przypadkach umów, jak twierdzi R. Szytk, o zawarciu umowy winien być powiadomiony użytkownik wieczysty – *Sprzedaż nieruchomości przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” z 1999 r., nr 12, s. 35.

<sup>89</sup> Zob. ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności nieruchomości (Dz.U. nr 173, poz. 1459 ze zm.).



na podstawie innych tytułów przed 5 grudnia 1990 r., albo na podstawie art. 7 dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy<sup>90</sup>. Zakres podmiotowy dotyczy także osób fizycznych i prawnych, będących właścicielami odrębnych lokali, których udział w gruncie, jako elementu nieruchomości wspólnej, obejmuje prawo użytkowania wieczystego. Żądanie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uzyskały również spółdzielnie mieszkaniowe. Stan faktyczny w tym względzie musi zostać potwierdzony stosownymi dowodami<sup>91</sup>. Przeznaczenie pod określoną zabudowę jest stwierdzane na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo w przypadku jego braku – w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego terenu. Powołana ustawa przewiduje administracyjnoprawny sposób realizacji zakresu przedmiotowego. Decyzję administracyjną w tym zakresie wydaje starosta albo prezydent miasta na prawach powiatu wobec nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa<sup>92</sup>. Natomiast w przypadku nieruchomości stanowiących majątek samorządowy, decyzję wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta i zarząd powiatu oraz województwa.

Nabywanie własności następuje z dniem, w którym decyzja o przekształceniu stała się ostateczna<sup>93</sup>. Decyzja uprawnia do ujawnienia prawa własności w księdze wieczystej. Ponadto, przekształcenie jest co do zasady odpłatne. Wysokość opłaty jest ustalana w decyzji jako różnica pomiędzy wartością rynkową nieruchomości a wartością użytkowania wieczystego<sup>94</sup>. Stawka pierwszej opłaty jest procentowa i wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej. Natomiast wysokość stawek procentowych opłat rocznych jest zależna od określonego w umowie celu i wynosi zasadniczo od 0,3% ceny do 3,0% ceny<sup>95</sup>. Opłata może być na wniosek użytkownika wieczystego rozłożona na raty w okresie od 10 do 20 lat, która jest oprocentowana i zabezpieczona hipoteką przymusową. Opłata może być bonifikowana, ale jest to uwarunkowane zgodą wojewody w odniesieniu do majątku Skarbu Państwa oraz zgody rady albo sejmiku w odniesieniu do

<sup>90</sup> Zob. Dekret PKWN z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. nr 50, poz. 279).

<sup>91</sup> Mogą to być odpisy z księgi wieczystej, pozwolenia na użytkowanie, umowy itp.

<sup>92</sup> Także zarządzanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, Wojskową Agencję Mieszkaniową i Agencję Mienia Wojskowego.

<sup>93</sup> Zob. P. Ruczkowski, *Prawne formy działania w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Postępowanie administracyjne* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 171 i nast.

<sup>94</sup> Wartości dokonuje rzeczoznawca majątkowy.

<sup>95</sup> Zob. art. 72 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym przewidziane są następujące cele: obronności i bezpieczeństwa; budowa obiektów sakralnych, muzeów, seminariów duchownych, plebanii, domów zakonnych; charytatywne oraz na niezarobkową działalność opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, wychowawczą, naukową lub badawczo-rozwojową; rolne; mieszkaniowe i sportowe; turystyczną i pozostałe nieruchomości gruntowe.



majątku samorządowego<sup>96</sup>. Jeśli osoba fizyczna osiąga dochód nieprzekraczający przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, a nieruchomość jest przeznaczona na cele mieszkaniowe, bonifikata może sięgnąć nawet 90%. W przypadku osób fizycznych, które prawo użytkowania wieczystego uzyskały przed 5 grudnia 1990 r. oraz ich następcom prawnym służy bonifikata w wysokości 50%. Podobna sytuacja w zakresie bonifikaty występuje w odniesieniu do nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków<sup>97</sup>. Natomiast przekształcenie nieodpłatne zawężono do użytkowników wieczystych i ich następców prawnych, którzy uzyskali to prawo na podstawie art. 7 powołanego wyżej dekretu z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy. Trzeba zauważyć, że zgłoszenie żądania przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności zostało ograniczone czasowo do 31 grudnia 2012 r. Należy także dodać, że opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego stanowi *cenę*, gdyż oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste można traktować jako usługę<sup>98</sup>. Ponadto należy pamiętać, że obowiązek ponoszenia opłat rocznych nie może być wyłączony w drodze umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, gdyż czynność taka skutkowałaby nieważnością umowy<sup>99</sup>.

Jeśli użytkowanie wieczyste powstało, może także wygasnąć z określonych przyczyn. Są to przyczyny ustawowe oraz umowne. Przede wszystkim użytkowanie wieczyste wygasa z upływem okresu ustalonego w umowie albo przez rozwiązanie umowy przed upływem okresu. W takich sytuacjach użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki i inne urządzenia. Powinno ono stanowić równowartość budynków i urządzeń określoną na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Jeśli jednak budynki i urządzenia zostały wzniesione wbrew umowie, to wynagrodzenie nie przysługuje. Odwołując się do przepisu artykułu 236 i następnych Kodeksu cywilnego, trzeba stwierdzić, że użytkowanie wieczyste jest prawem terminowym i następuje na 99 lat lub wyjątkowo na 40 lat. Okresy te mogą być przedłużane także na okres od 40 do 99 lat, ze względu na ważny interes społeczny. Kodeks nie rozstrzyga, czy przedłużenie może być dokonane tylko raz. Wydaje się, że nie. Prawo terminowe może być rozwiązane przez strony umowy. W związku z powyższym można sformułować przypadki, kiedy dochodzi do wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Przede wszystkim jest to wpływ cza-

<sup>96</sup> Opłata roczna może być obniżana dla użytkownika wieczystego prowadzącego działalność gospodarczą o charakterze niezarobkowym – A. Cisek, *Zmiana stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego*, NZS z 2001 r., nr 6, s. 68.

<sup>97</sup> Jednakże sprzedaż z bonifikatą nie jest ani sprzedażą na raty, ani sprzedażą za obniżoną cenę – A. Oleszko, *Pytania i odpowiedzi*, „Rejent” z 1998 r., nr 10, s. 92.

<sup>98</sup> Zob. wyrok SN z dnia 29 maja 2007 r., sygn. akt V CSK 44/07, LEX nr 447467.

<sup>99</sup> Zob. Z. Truskiewicz, *Wymagalność opłat z tytułu użytkowania wieczystego w świetle ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce gruntami*, CASUS z 2000 r., nr 3, s. 26.



su, na który użytkowanie było ustanowione, rozwiązanie umowy przez strony, zrzeczenie się użytkowania wieczystego, przejście użytkowania wieczystego na właściciela, rozwiązanie umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego na podstawie jednostronnego żądania oraz wywłaszczenie. W zakresie konfuzji prawa można spotkać wiele interesujących sytuacji, które przytacza orzecznictwo<sup>100</sup>. Właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie. W przypadku uwzględnienia powództwa, umowa ulegnie rozwiązaniu<sup>101</sup>. Zachodzą jednak sytuacje, kiedy użytkownik wieczysty nie jest w stanie zabudować nieruchomości gruntowej, na przykład z powodu odmowy udzielenia pozwolenia na budowę. Taka okoliczność nie może stanowić podstawy do rozwiązania umowy z takim użytkownikiem wieczystym<sup>102</sup>. Czym innym jest natomiast odstąpienie od umowy, które może nastąpić. Będzie to jednak sytuacja odstąpienia od umowy o przeniesienie prawa użytkowania wieczystego, a nie od umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste<sup>103</sup>. W razie rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem okresu ustalonego w umowie zwraca się sumę opłat rocznych wniesionych z tego tytułu za niewykorzystany okres użytkowania wieczystego. Opłaty podlegają waloryzacji. Maksymalna wysokość kwoty podlegającej zwrotowi nie może przekraczać wartości prawa użytkowania wieczystego określonej na dzień rozwiązania umowy<sup>104</sup>. Rozwiązanie umowy ustanawiającej użytkowanie

<sup>100</sup> Zgodnie z uchwałą 7 sędziów SN z dnia 14 marca 1995 r., sygn. akt III CZP 165/94, OSNC z 1995 r., nr 6, poz. 87, przysługujące przedsiębiorstwu państwowemu prawo użytkowania wieczystego nie wygasa w razie przekształcenia tego przedsiębiorstwa w spółkę bądź jego likwidacji w celu prywatyzacji. Natomiast stosownie do uchwały SN z dnia 28 kwietnia 2004 r., sygn. akt III CZP 17/04, Biul. SN z 2004 r., nr 4, użytkowanie wieczyste gruntu ustanowione na rzecz przedsiębiorstwa państwowego podlegające ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1397 ze zm.) wygasa z mocy prawa w dacie rozwiązania przez Skarb Państwa przed terminem umowy o oddanie tego przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

<sup>101</sup> Zob. uchwała SN z dnia 8 listopada 2002 r., sygn. akt III CZP, 69/02, Biul. SN z 2002 r., nr 11, s. 8.

<sup>102</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 3 maja 1984 r., sygn. akt S.A./Wr 106/84, OSNPG z 1984 r., nr 11, poz. 32.

<sup>103</sup> Zob. uchwała SN z dnia 17 listopada 1993 r., sygn. akt III CZP 156/93, OSNCP z 1994 r., nr 6, poz. 128 oraz postanowienie SN z dnia 22 kwietnia 2004 r., sygn. akt II CK 158/03, OSNC z 2005 r., nr 1, poz. 19.

<sup>104</sup> Przedstawiona sytuacja nie dotyczy opłaty rocznej wniesionej za rok, w którym nastąpiło rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego. Wówczas opłata ulega zmniejszeniu proporcjonalnie do czasu trwania użytkowania wieczystego w tym roku – uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 8 grudnia 2004 r., sygn. akt III CZP 47/04, OSNC z 2005 r., nr 5, poz. 74.



wieczyste powoduje, że właściciel gruntu zwraca użytkownikowi wieczystemu pierwszą opłatę wniesioną z tytułu użytkowania wieczystego<sup>105</sup>.

Należy także pamiętać, że zrzeczenie<sup>106</sup> się użytkowania wieczystego, niezależnie od tego, czy powoduje wygaśnięcie tego typu prawa, czy też uzyskanie go przez gminę, nie rodzi dla zrzekającego się żadnych roszczeń z tytułu pozostawionych na gruncie budynków i innych urządzeń<sup>107</sup>. Natomiast rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego wchodzi w rachubę jedynie w razie oczywistej sprzeczności sposobu korzystania z nieruchomości z jej przeznaczeniem. Chodzi tu o ewidentne, rażące i niczym nieusprawiedliwione naruszenie sposobu korzystania z nieruchomości, określonego przez strony w umowie<sup>108</sup>. Warto także pamiętać, że sprawa rozwiązania użytkowania wieczystego nie jest sprawą administracyjną rozstrzyganą w drodze decyzji<sup>109</sup>, a ponadto, że stosunek użytkownika wieczystego nie może być rozwiązany w drodze orzeczenia rozwiązującego, a tylko w drodze umowy pomiędzy stronami, która powinna wskazywać podstawę rozwiązywanego stosunku prawnego i nastąpić w formie aktu notarialnego<sup>110</sup>. Zatem na podstawie powyższego można stwierdzić, że użytkownik wieczysty może wyzbyć się użytkowania wieczystego zarówno na podstawie jednostronnego oświadczenia woli poprzez zrzeczenie się, poprzez umowne przeniesienie oraz rozwiązanie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste<sup>111</sup>.

Ważnym obowiązkiem organów w sprawie sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie zwykłe, najem i dzierżawę nieruchomości jest sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości wykazu tychże nieruchomości. Wykaz powinien być wywieszony przez okres 21 dni w siedzibie organu, zaś informacja o tym powinna być podana do publicznej wiadomości poprzez ogłoszenie prasowe, na stronach internetowych organu oraz w inny zwyczajowo przyjęty sposób. Powyższy obowiązek nie dotyczy oddania nieruchomości w najem lub dzierżawę na czas oznaczony do 3 miesięcy. Jednakże jeżeli strony zawierają kolejne umowy w zakresie przedmiotowym dotyczącym tej samej nieruchomości, wówczas

<sup>105</sup> Zob. J. Górecki, *Skutki ogłoszenia upadłości użytkownika wieczystego*, „Rejent” z 2005 r., nr 9, s. 299.

<sup>106</sup> Zrzeczenie się prawa użytkowania wieczystego powoduje jego wygaśnięcie – uchwała SN z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. akt III CZP 60/06, OSNC z 2007 r., nr 6, poz. 81 oraz uchwała SN z dnia 19 maja 2006 r., sygn. akt III CZP 26/06, OSNC z 2007 r., nr 3, poz. 39.

<sup>107</sup> Zob. J. Górecki, *Zrzeczenie się nieruchomości (użytkowania wieczystego)*, „Rejent” z 2004 r., nr 11, s. 68.

<sup>108</sup> Zob. wyrok SN z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt V CSK 168/10, LEX nr 794580 oraz wyrok SN z dnia 18 czerwca 2010 r., sygn. akt V CSK 414/09, LEX nr 630179.

<sup>109</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 września 2008 r., sygn. akt I S.A./Wa 945/08, LEX nr 516106.

<sup>110</sup> Zob. A. Pyrzyńska, *Rozwiązanie umowy użytkownika wieczystego*, „Rejent” z 1998 r., nr 10, s. 52.

<sup>111</sup> Zob. J.J. Zięty, *Zrzeczenie się użytkowania wieczystego – dopuszczalność, forma oraz skutki prawne*, „Rejent” z 2011 r., nr 2, s. 97-117.

sporządzenie wykazu i podanie o tym informacji jest obligatoryjne. Obowiązki w tym zakresie są uzasadnione stosowaniem zasady jawności w gospodarowaniu majątkiem Skarbu Państwa i majątkiem samorządowym. Naruszenie tej zasady mogłoby skutkować nieważnością umowy<sup>112</sup>. Wykaz jest dosyć szczegółowy, zawiera bowiem oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, jej opis, przeznaczenie i sposób zagospodarowania, termin zagospodarowania, cenę, wysokość stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, wysokość opłat z tytułu użytkowania, najmu lub dzierżawy, terminy wnoszenia opłat, zasady aktualizacji opłat, informacje o przeznaczeniu do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę oraz termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wykaz może dotyczyć wielu sytuacji, na przykład zmiany przeznaczenia nieruchomości i wówczas zawsze będzie obligatoryjny<sup>113</sup>. Ustanawianie odrębnej własności lokali w domach wielolokalowych wchodzących w skład nieruchomości następuje na zasadach określonych w innych przepisach<sup>114</sup>.

#### 2.4. Oddanie rzeczy publicznej w trwały zarząd

Trwały zarząd nieruchomościami należy odróżnić od zarządzania nieruchomościami, gdyż ten drugi termin oznacza czynności związane z administrowaniem nieruchomościami. Trwały zarząd w znaczeniu normatywnym, to znaczy ustawy o gospodarce nieruchomościami, oznacza formę prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Można uznać trwały zarząd za prawną formę posiadania nieruchomości, która jest związana z korzystaniem z takiej nieruchomości. Zdaniem J. Szachułowicza, zarząd, którego źródłem jest decyzja administracyjna<sup>115</sup>, należy kwalifikować jako quasi-ograniczone prawo rzeczowe, zarząd zaś, którego źródłem była umowa, jako prawo obligacyjne<sup>116</sup>. Według natomiast poglądu W. Sobejko, trwały zarząd jest administracyjnoprawnym prawem podmiotowym jakie uzyskuje jednostka organizacyjna administracji państwowej w drodze charakterystycznej dla działania administracji (decyzja

<sup>112</sup> Zob. wyrok SN z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt III CK 562/04, LEX Polonica nr 378301.

<sup>113</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 15 lipca 1994 r., sygn. akt SA/Łd 1678/94, niepublikowany.

<sup>114</sup> Mam w tym względzie na myśli ustawę z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r., nr 141, poz. 1492 ze zm.).

<sup>115</sup> Wówczas można mówić o sferze prawa publicznego – M. Szymankiewicz, *Oddanie przez jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości w trwały zarząd a podatek od towarów i usług*, FK z 2010 r., nr 10, s. 42-49.

<sup>116</sup> Zob. J. Szachułowicz, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 października 1993 r., III CZP 129/93*, OSP z 1994 r., z. 11, poz. 205, s. 514 i nast.



administracyjna) względem nieruchomości – przedmiotu państwowej własności w znaczeniu ekonomicznym i w celu realizacji zadań publicznych<sup>117</sup>. Korzystanie jest sprecyzowane ustawowo albo w drodze czynności organu, czyli wojewody w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i rada gminy, powiatu i sejmik w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, powiatu lub województwa. W ocenie orzecznictwa, trwały zarząd jako odrębna, niekonwencjonalna instytucja prawna w zakresie gospodarowania zasobami gruntów państwowych nie jest bezspornie ograniczonym prawem rzeczowym, wszakże nie sposób ujmować go jedynie jako termin techniczny lub techniczno-prawny, lecz jako prawo o określonej treści<sup>118</sup>.

Wydaje się, że w zakresie przedmiotowym, w trwały zarząd może być oddana zarówno nieruchomość zabudowana, jak i nieruchomość niezabudowana, a także udział we współwłasności nieruchomości. Natomiast w zakresie podmiotowym trwałym zarządcą może być tylko państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej. Ponadto nieruchomości Skarbu Państwa mogą być oddane tylko w zarząd państwowej jednostki organizacyjnej, a nieruchomości samorządowe, tylko samorządowej jednostce organizacyjnej. Istota korzystania z nieruchomości sprowadza się do szeregu możliwości faktycznych i prawnych. Wśród możliwości faktycznych, trwały zarządca ma prawo korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania oraz zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego<sup>119</sup>, za zgodą organu nadzorującego. Natomiast w zakresie czynności prawnych korzystający może oddać nieruchomość lub jej część w najem, dzierżawę albo użyczenie, na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd. Jednakże należy zauważyć, że sprawowanie przez Skarb Państwa administracji i zarządu nad nieruchomością nie przesądza o samostanności posiadania, a niekiedy może wręcz świadczyć o tym, że było to posiadanie zależne<sup>120</sup>. Szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości może ustalić w drodze zarządzenia wojewoda lub w odniesieniu do majątku samorządowe-

<sup>117</sup> Zob. W. Sobiejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2000, nr 2, s. 83 i nast.

<sup>118</sup> Zob. uchwała SN z dnia 5 października 1993 r., sygn. akt III CZP 129/93, OSNCP z 1994 r., nr 5, poz. 101.

<sup>119</sup> Zob. ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 243, poz. 1623 ze zm.).

<sup>120</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 9 października 2003 r., sygn. akt I CK 141/02, LEX nr 590821.



go rada albo sejmik w drodze uchwały. Zgoda jest wymagana także w sytuacji, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość<sup>121</sup>. Nieruchomości ministerstw, urzędów centralnych i urzędów wojewódzkich oddane im w trwały zarząd, mogą być oddawane w najem, dzierżawę lub użyczenie za zgodą ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej nie ma zdolności prawnej do zawarcia takich umów, trzeba przyjąć, że stroną takiego stosunku zobowiązaniowego jest Skarb Państwa, w imieniu którego działa kierownik jednostki organizacyjnej<sup>122</sup> albo jednostka samorządu terytorialnego, w imieniu której działa kierownik tejże jednostki.

Trzeba przy tym zgodzić się z A. Oleszko, że ustawodawca, jak się wydaje, nie zauważył, że o ile państwowa jednostka organizacyjna jako strona umowy występuje w charakterze *statio fisci* Skarbu Państwa, to komunalna jednostka w stosunkach cywilnoprawnych nigdy nie ma statusu samodzielnego podmiotu. Stroną nabywającą nieruchomość może być wyłącznie gmina. Jeżeli komunalna jednostka nabywa nieruchomość na własność gminy, to może to uczynić wyłącznie na podstawie udzielonego przez gminę pełnomocnictwa kierownikowi tej jednostki. Zatem jednostka ta nie nabywa z mocy prawa trwałego zarządu, a jego ustanowienie wymaga decyzji przez zarząd tej gminy<sup>123</sup>. Ponadto jednostka organizacyjna ma prawo wypowiedzenia za zgodą organu nadzorującego, każdego stosunku zobowiązaniowego w zakresie najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości lub jej części, obciążającą nieruchomość objętą trwałym zarządem, z zachowaniem 3-miesięcznego terminu wypowiedzenia. Biorąc także pod uwagę fakt, że jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej nie ma zdolności są-

<sup>121</sup> Zgoda w omawianym zakresie nie jest wymagana w przypadku Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy.

<sup>122</sup> Przykładem w tym zakresie może być dyrektor izby skarbowej, który posiada ustawowe upoważnienie do nabywania prawa własności nieruchomości na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, zgodnie z którym kierownicy urzędów państwowych – w rozumieniu przepisów o pracownikach urzędów państwowych reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonego im mienia oraz w zakresie mienia powierzonego zakresie zadań tych urzędów, określonych w odrębnych przepisach. Na tej podstawie, a więc bez potrzeby legitymowania się pełnomocnictwem, kierownik urzędu reprezentuje Skarb Państwa przy dokonywaniu czynności prawnych związanych z nieruchomościami powierzonymi urzędowi, którym kieruje – postanowienie SN z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt I CSK 2/10, LEX nr 784892.

<sup>123</sup> Zob. A. Oleszko, *Glosa do postanowienia SN z dnia 26 września 1996 r., sygn. akt III CZP 92/96*, PiP z 1998 r., nr 11, poz. 109-113.



dowej na tle sporów cywilnych w tym zakresie, stroną pozwaną lub powodową jest *statio fisci*.

Trzeba także zwrócić uwagę, że trwały zarząd jest prawem niezbywalnym, zaś jedyną prawną możliwością przewidzianą w art. 48 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest przekazanie trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi na ich wniosek, złożony za zgodą organów nadzorujących te jednostki. Właściwy organ orzeka w tym względzie w drodze decyzji. W tejże decyzji orzeka się o wygaśnięciu trwałego zarządu, który był sprawowany dotychczas i jego ustanowieniu na rzecz jednostki, która wnioskuje o jego ustanowienie. Wydaje się, że przekazanie trwałego zarządu jest możliwe pomiędzy państwowymi jednostkami organizacyjnymi niemającymi osobowości prawnej, a także samorządowymi jednostkami organizacyjnymi bez osobowości prawnej. Nie jest natomiast możliwe przekazanie trwałego zarządu przez państwową jednostkę organizacyjną samorządowej jednostce organizacyjnej<sup>124</sup>.

Można stwierdzić, że trwały zarząd jest możliwy na podstawie decyzji właściwego organu, z mocy prawa lub w wyniku przekazania. Następuje to na wniosek, za wyjątkiem ustanowienia zarządu z mocy prawa. Zarząd może być ustanawiany na czas nieoznaczony lub oznaczony, co z reguły jest uwarunkowane potrzebą korzystania z określonej nieruchomości na cele publiczne, dla realizacji celów określonej jednostki organizacyjnej. W drodze decyzji, trwały zarząd ustanawia starosta w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa albo organ wykonawczy gminy, powiatu lub województwa. W odniesieniu natomiast do jednostek organizacyjnych Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Krajowego Biura Wyborczego, Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z wyłączeniem rejonów – minister właściwy do spraw administracji publicznej. Decyzja w omawianym przedmiocie zawiera określone elementy<sup>125</sup>. Oddanie nieruchomości w trwały

<sup>124</sup> Stanowi o tym zakazie art. 43 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>125</sup> Elementami niezbędnymi takiej decyzji, na mocy art. 45 ust. 2 są: nazwa i siedziba jednostki organizacyjnej, na rzecz której jest ustanawiany zarząd, oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz według katastru nieruchomości, powierzchnia oraz opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania, cel na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd, termin zagospodarowania nieruchomości, cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu, możliwość aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu, czas na który trwały zarząd został ustanowiony. W przypadku zaś nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków, w decyzji można nałożyć, w miarę potrzeby, obowiązek odbudowy lub remontu położonych na tej nieruchomości zabytkowych obiektów budowlanych w określonym terminie. Zob. A. Wójtowicz-Dawid, *Trwały*

zarząd wymaga sporządzenia protokołu zdawczo-odbiorczego. Należy przy tym zwrócić uwagę, że jeżeli ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi, że nabycie trwałego zarządu następuje z mocy prawa, a jednocześnie nie przewiduje wydania przez właściwy organ decyzji administracyjnej potwierdzającej nabycie tego prawa, to decyzja administracyjna nie może być wydana, choćby ze względu na brak podstawy prawnej i regulacji przewidującej umocowanie organu co do jej wydania<sup>126</sup>. Zarządca działający w stosunku trwałego zarządu jest przedstawicielem ustawowym właściciela. W stosunkach z osobami trzecimi zarządca występuje jako strona i składa oświadczenia woli, ale nie działa w imieniu własnym, lecz w imieniu reprezentowanego<sup>127</sup>. Należy także stwierdzić, że trwały zarząd nie stanowi prawa podmiotowego o charakterze cywilnym państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej, z pewnością tej, która nie posiada osobowości prawnej<sup>128</sup>. Zatem wydaje się, że jest uprawnieniem o charakterze publicznym<sup>129</sup>.

Opłata za trwały zarząd jest pobierana przez cały okres jego trwania, do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. Opłata jest ustalana według stawki procentowej od ceny nieruchomości. Wysokość stawek zależy od celu, na jaki nieruchomość została oddana i waha się w granicach od 0,1% do 1,0% ceny<sup>130</sup>. Opłaty nie są pobierane w przypadku nieruchomości oddanych w trwały zarząd pod drogi publiczne, parki, zieleńce, ogrody botaniczne, ogrody zoologiczne, parki narodowe oraz rezerwaty przyrody. Organ właściwy może za zgodą wojewody albo rady lub sejmiku udzielić bonifikaty od opłat rocznych w przypadku nieruchomości oddanych w trwały zarząd na cele mieszkaniowe, kulturalno-oświatowe, na siedziby organów administracji publicznej, niektórych sądów i prokuratury, a także siedziby aresztów śledczych, zakładów karnych i zakładów

---

*zarząd nieruchomości – wybrane aspekty*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe* (red. I. Niznik-Dobosz), Warszawa 2012, s. 668.

<sup>126</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 309/10, LEX nr 745209.

<sup>127</sup> Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Rz 567/05, LEX nr 518308.

<sup>128</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., sygn. akt I SA 2372/02, LEX nr 159015. Przeciwny pogląd wyraża Z. Kubot [w:] *Odcinkowa (szczątkowa) zdolność prawna*, GSP z 2007 r., nr 2, s. 563-572 oraz W. Sobejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, KPP z 2000 r., nr 1, s. 83.

<sup>129</sup> Tego rodzaju rozumowanie potwierdza wyrok NSA z dnia 24 października 2003 r., sygn. akt I SA 3170/01, LEX nr 159223.

<sup>130</sup> Stosownie do art. 83 celami tymi są: obronność i bezpieczeństwo państwa; mieszkaniowe, w tym działalność charytatywna, opiekuńcza, kulturalna, lecznicza, oświatowa, naukowa, badawczo-rozwojowa, wychowawcza, sportowa lub turystyczna, a także na siedziby organów władzy i administracji publicznej; pozostałe nieruchomości.



dla nieletnich. Opłaty obniża się nawet do 50%, jeżeli nieruchomość lub jej część składowa zostały wpisane do rejestru zabytków<sup>131</sup>.

Zarząd, który został ustanowiony, może również wygasnąć. Może to nastąpić z urzędu albo na wniosek. Trwały zarząd wygaśnie z urzędu wraz z upływem okresu, na który został ustanowiony albo na skutek wydania decyzji przez właściwy organ w tym zakresie. Organami właściwymi będą te same organy w odniesieniu do tychże samych rodzajów nieruchomości jak w przypadku ustanowienia trwałego zarządu. Decyzja dotycząca wygaśnięcia trwałego zarządu jest decyzją typu uznaniowego i może także dotyczyć całości lub części nieruchomości. Organ więc może, a nie musi wydać takiej decyzji pomimo zaistnienia określonej przesłanki z art. 46 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przesłanki w tym zakresie dotyczą zdarzeń faktycznych lub prawnych. W przypadku zdarzeń faktycznych (działań lub zaniechań – przyp. aut.) można wymienić brak zagospodarowania nieruchomości zgodnie z decyzją o ustanowieniu trwałego zarządu, brak powiadomienia właściwego organu o oddaniu nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie, wykorzystywanie nieruchomości niezgodnie z jej przeznaczeniem ustalonym w decyzji o ustanowieniu zarządu, sposób korzystania z nieruchomości w sposób pogarszający stan środowiska w stopniu zagrażającym życiu, zdrowiu lub majątkowi albo nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu<sup>132</sup>. Spośród zdarzeń prawnych w omawianym zakresie można wymienić sytuację, kiedy przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym uległo zmianie, która nie pozwala na dalsze wykorzystywanie nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób, a jednostka organizacyjna nie ma możliwości zmiany sposobu wykorzystywania nieruchomości. Trzeba podkreślić, że wygaśnięcie zarządu jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia, jeśli obciążały one nieruchomość, z okresem 3-miesięcznego wypowiedzenia. Niejednokrotnie decyzja w przedmiocie wygaśnięcia trwałego zarządu wymaga zajęcia stanowiska przez inny organ, w znakomitej większości przypadków uzyskania na to zgody. Kwestia tego rodzaju stanowi zagadnienie wstępne w postępowaniu administracyjnym<sup>133</sup>.

<sup>131</sup> Można więc zgodzić się z tezą wyroku WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1054/07, LEX nr 463551, zgodnie z którą opłaty związane z prawem korzystania z gruntu stanowiącego w dacie ich wymierzenia własność Skarbu Państwa, w stanie prawnym regulującym tę kwestię, powinny być pochodną od ustalonego w sposób prawem przewidziany tytułu prawnego do gruntu.

<sup>132</sup> Warto podkreślić, że o tym, czy na przykład nieruchomość gruntowa jest przeznaczona na określoną działalność decydują okoliczności faktycznego jej przeznaczenia na taką działalność – wyrok SN z dnia 27 czerwca 2007 r., sygn. akt II CSK 125/07, OSNC-ZD z 2008 r., nr 2, poz. 42.

<sup>133</sup> Zob. P. Ruczkowski, *Postępowanie opiniujące*, [w:] *Postępowanie administracyjne* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 188. Stosownie do art. 46 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, decyzja o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego jednostkom organizacyj-

Natomiast w przypadku wygaśnięcia zarządu na wniosek, trzeba powiedzieć, że może go wystosować jednostka organizacyjna sprawująca trwały zarząd w stosunku do całej lub części nieruchomości, występując o wydanie decyzji do właściwego organu (tego samego, co w przypadku ustanowienia lub wygaśnięcia trwałego zarządu – przyp. aut.). Przesłanką faktyczną jest zbędność całej lub części takiej nieruchomości. Złożenie wniosku powinno być jednak poprzedzone spełnieniem przesłanki prawnej, a więc uzyskaniem zgody organu nadzorującego jednostkę organizacyjną. Po spełnieniu tychże przesłanek właściwy organ wydaje decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu, po uzyskaniu możliwości zagospodarowania nieruchomości, w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku przez jednostkę organizacyjną. Jest to trzecia przesłanka, a druga przesłanka faktyczna w omawianym zakresie. Nie jest to jednak przesłanka czytelna. Zdaje się, że właściwy organ wydaje decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu, jeżeli w ciągu 18 miesięcy nie uzyskał możliwości zagospodarowania nieruchomości. Natomiast termin „zagospodarowanie” należy tłumaczyć oddaniem nieruchomości innej osobie fizycznej i prawnej na podstawie określonego tytułu prawnego. Odmianą przyczyną wygaśnięcia trwałego zarządu jest także likwidacja jednostki organizacyjnej, która taki zarząd sprawuje. Jeżeli określona jednostka organizacyjna została natomiast przekształcona, właściwy organ orzeka w decyzji administracyjnej o wygaśnięciu dotychczasowego trwałego zarządu i o równoczesnym ustanowieniu trwałego zarządu na rzecz jednostki nowo utworzonej lub przejmującej zadania jednostki likwidowanej. Takie same zasady obowiązują w przypadku oddania w trwały zarząd udziału we współwłasności lub użytkowaniu wieczystym nieruchomości jednej lub kilku jednostkom organizacyjnym oraz oddania w trwały zarząd całej nieruchomości kilku jednostkom organizacyjnym w częściach ułamkowych. W tym przypadku należy określić sposób korzystania z takiej nieruchomości przez poszczególne jednostki organizacyjne.

Wygaśnięcie trwałego zarządu jest równoznaczne z wypowiedzeniem umów najmu, dzierżawy lub użyczenia z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia<sup>134</sup>.

---

nym resortu obrony narodowej – wymaga zgody wojewody, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw obrony narodowej; resortu spraw wewnętrznych i administracji – wymaga zgody wojewody, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych; resortu sprawiedliwości – wymaga zgody wojewody, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw sprawiedliwości; Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Agencji Wywiadu – wymaga zgody wojewody, wydanej w porozumieniu odpowiednio z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefem Agencji Wywiadu; Centralnego Biura Antykorupcyjnego – wymaga zgody wojewody, wydanej w porozumieniu z Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W zakresie porozumień administracyjnych zob. L. Bielecki, *Porozumienia administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 348 i nast.

<sup>134</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/GI 599/07, LEX nr 366803. Podobnie E. Kremer, *Trwały zarząd jako forma władania nieruchomościami jednostek*



## **2.5. Przekazywanie rzeczy publicznej na cele szczególne**

W określonych sytuacjach nieruchomości mogą być przedmiotem przekazania na cele szczególne. Cele szczególne przekazywania, które są określone w art. 51 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczą wyposażenia państwowej lub samorządowej osoby prawnej albo samorządowej jednostki organizacyjnej bez osobowości prawnej w nieruchomości, wniesienia nieruchomości Skarbu Państwa jako wkładu niepieniężnego do spółki, wyposażenia fundacji w nieruchomość lub przekazanie darowizny, dokonanie darowizny na rzecz fundacji oraz organizacji pożytku publicznego, oddania nieruchomości na potrzeby statutowe państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej (organów władzy i administracji – przyp. aut.) oraz udostępnienia nieruchomości przedstawicielstwom dyplomatycznym i konsularnym<sup>135</sup>. Wyposażenie polega na przeniesieniu na rzecz państwowej osoby prawnej własności nieruchomości albo oddaniu jej nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste lub na oddaniu państwowej jednostce organizacyjnej nieruchomości w trwały zarząd. Na wyposażenie mogą być tylko przeznaczane nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa. W sytuacji wyposażania państwowych osób prawnych przeniesienie własności takiej nieruchomości jest nieodpłatne, zaś w przypadku oddania w użytkowanie wieczyste nie pobiera się pierwszej opłaty z tego tytułu. Organami właściwymi do wyposażania są minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, organ założycielski lub organ nadzorujący. Należy pamiętać, że zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodaruje starosta, który na wniosek ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa albo organu założycielskiego lub organu nadzorującego wskazuje nieruchomości, które mogą być przeznaczone na wyposażenie państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej. Przekazanie własności nieruchomości lub oddanie jej w użytkowanie wieczyste wymaga formy aktu notarialnego. Dzieje się tak jednak tylko w odniesieniu do państwowych osób prawnych. Natomiast w odniesieniu do państwowych jednostek organizacyjnych bez osobowości prawnej, starosta oddaje tej jednostce nieruchomość w trwały zarząd w drodze decyzji administracyjnej.

*samorządu terytorialnego i nieruchomościami Skarbu Państwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” z 2000 r., nr 1, s. 149-171.

<sup>135</sup> Trzeba zwrócić uwagę, że nabycie nieruchomości przez państwo obce podlega ocenie z punktu widzenia regulacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Wyjątkiem jest sytuacja, w której przedmiotem nabycia są nieruchomości Skarbu Państwa. Tu bowiem przepis art. 61 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłącza jako przepis szczególny stosowanie przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców – F. Hartwich, *Nabywanie nieruchomości przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych w Polsce*, „*Rejent*” z 2007 r., nr 3, s. 86.



W przypadku samorządowych osób prawnych lub jednostek organizacyjnych wyposażanie w nieruchomości następuje z gminnego, powiatowego albo wojewódzkiego zasobu nieruchomości. Wyposażane mogą być przedsiębiorstwa komunalne<sup>136</sup>, spółki kapitałowe, stowarzyszenia gmin<sup>137</sup>, fundacja<sup>138</sup>, powiat, związki powiatów, województwo i wojewódzkie osoby prawne.

Trzeba postawić w tym miejscu pytanie o prawa do nieruchomości, które pozostały po zlikwidowanej lub sprywatyzowanej państwowej osobie prawnej. Stosownie do regulacji art. 57 i następnych ustawy o gospodarce nieruchomościami, przechodzą one z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa z dniem likwidacji lub z dniem zakończenia prywatyzacji<sup>139</sup>. Sposób zagospodarowania tych nieruchomości wskazuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Jeżeli jednak nie zostały one zagospodarowane, zostają protokolarnie przekazane do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Tego samego rodzaju wymogi obowiązują w odniesieniu do nieruchomości dotąd będącej w posiadaniu samorządowej osoby prawnej, która została zlikwidowana lub sprywatyzowana. Wówczas organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego włącza ją protokolarnie do gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego zasobu nieruchomości.

Ponadto nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa mogą być wnoszone jako wkład niepieniężny, czyli aport do spółki przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. W tym zakresie musi zostać sporządzona umowa w formie aktu notarialnego<sup>140</sup>. Jeśli przedmiotem aportu jest nieruchomość jako wkład niepieniężny, wymagany jest w tym względzie wniosek tegoż ministra, na skutek którego starosta wskazuje przedmiotową nieruchomość. W przypadku wniesienia nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego jako wkładu niepieniężnego, dokonuje organ wykonawczy gminy, powiatu lub województwa. Spółkami mogą być spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna<sup>141</sup>.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na sytuację, gdzie minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może wyposażyć fundację lub dokonać darowizny nieruchomości na rzecz fundacji oraz organizacji pożytku publicznego prowadzących działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświato-

<sup>136</sup> Zob. ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 45, poz. 236 ze zm.).

<sup>137</sup> Zob. ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 75, poz. 855 ze zm.).

<sup>138</sup> Zob. ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., nr 46, poz. 203 ze zm.).

<sup>139</sup> W zakresie prywatyzacji można jako przykład wskazać przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1397 ze zm.).

<sup>140</sup> Znajduje to również potwierdzenie w orzecznictwie, na przykład uchwała SN z dnia 5 grudnia 1991 r., sygn. akt III CZP 128/91, OSNCP z 1992 r., nr 6, poz. 106.

<sup>141</sup> W tym względzie należy wskazać art. 4 pkt 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami.



wą, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną na cele statutowe, niezwiązane z działalnością zarobkową<sup>142</sup>. W umowie darowizny wskazuje się jej cel, zaś niewykorzystanie nieruchomości na ten cel powoduje odwołanie darowizny. W takim przypadku może także nastąpić zbycie nieruchomości, pod warunkiem wyrażenia na to zgody przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na podstawie powołanej wyżej ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa. Dokonanie czynności prawnej bez zgody ministra czyni ją nieważną z mocy prawa. Na podstawie tejże ustawy, kierownicy urzędów państwowych, w rozumieniu przepisów o pracownikach urzędów państwowych, w szczególności dyrektorzy generalni urzędów, reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonego im majątku i w zakresie zadań ich urzędów, określonych w odrębnych przepisach. W strukturach organizacyjnych urzędów państwowych wyznacza się komórki albo stanowiska pracy do obsługi spraw związanych z reprezentowaniem Skarbu Państwa. Kierownicy urzędów państwowych mogą, w zakresie uprawnień reprezentowania Skarbu Państwa wynikających z przepisów odrębnych, udzielać pełnomocnictw do reprezentowania Skarbu Państwa kierownikom podporządkowanych im jednostek organizacyjnych. Ponadto Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego i Wojskowa Agencja Mieszkaniowa także mogą wyposażyć fundację lub dokonać na jej rzecz albo na rzecz organizacji pożytku publicznego darowizny nieruchomości, w stosunku do której wykonują prawa właścicielskie Skarbu Państwa. Niewykorzystanie nieruchomości na cel wskazany w umowie darowizny oznacza odwołanie darowizny. Natomiast zgodę na zbycie nieruchomości wyrażają Agencje, pod warunkiem uzgodnienia<sup>143</sup> z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa.

Minister właściwy do spraw administracji publicznej oddaje nieodpłatnie jednostkom organizacyjnym, takim jak: Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Radio-

<sup>142</sup> Zob. ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. nr 96, poz. 873 ze zm.). Zgodnie z art. 3 i następnych tejże ustawy, organizacją pożytku publicznego może być tylko organizacja pozarządowa oraz pod określonymi warunkami osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego, o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Organizacje pozarządowe mogą działać w różnych formach, na przykład jako stowarzyszenia, fundacje, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje kościelne, związki wyznaniowe. Jednakże działalność tego typu jednostek musi charakteryzować brak nastawienia na zysk.

<sup>143</sup> Zob. L. Bielecki, *Plany, programy, strategie oraz uzgodnienie*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 359.

fonii i Telewizji, Krajowe Biuro Wyborcze, Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowa Inspekcja Pracy, a także Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w trwały zarząd nieruchomości, po uprzednim przejęciu niezbędnej dokumentacji i zawarciu porozumienia ze starostą, określającego nieruchomości, które mają być z zasobu oddane tymże jednostkom. Oddanie nieruchomości następuje w drodze decyzji administracyjnej. Jeśli te oddane nieruchomości stały się tymże jednostkom organizacyjnym zbędne, wspomniany wyżej minister, po uprzednim wydaniu decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu, zawiadamia starostę o ich przekazaniu do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Natomiast jeżeli nastąpiłaby likwidacja lub przekształcenie tych jednostek organizacyjnych, tenże sam minister rozstrzyga w ciągu 6 miesięcy od zakończenia likwidacji lub przekształcenia o sposobie zagospodarowania nieruchomości będących w trwałym zarządzie tych jednostek. Po upływie tego terminu niezagospodarowane nieruchomości są przekazywane do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

W sytuacji zbywania, oddawania w użytkowanie, dzierżawę lub najem nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych państw obcych stosuje się zasadę wzajemności. Umowę w tym zakresie zawiera minister właściwy do spraw administracji publicznej. Jeżeli nieruchomość pozostająca w zasobie samorządowym jest niezbędna na cele konsularne lub dyplomatyczne, jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana wskazać i przenieść jej własność na rzecz Skarbu Państwa. Umowę przenoszącą własność nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa zawiera z jednostką samorządową starosta, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej.

### 3. Gospodarowanie rzeczą publiczną w ujęciu nierozporządzającym

W ujęciu prawnie nierozporządzającym proces gospodarowania skupia się na rozwiązaniach przewidzianych w ustawach szczegółowych. Dotyczy on głównie rozwiązań normatywnych przewidzianych w tym zakresie dla dróg, wód, lasów publicznych oraz innych rzeczy naturalnych lub wytworzonych, które są wykorzystywane dla celów publicznych. W przeciwieństwie do ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy szczegółowe w zakresie dotyczącym rzeczy publicznych w ujęciu procesu gospodarowania rzeczami publicznymi nie zawsze posługują się normatywnym zwrotem o *gospodarowaniu*. Nieraz jest to wiązane albo utożsamiane z zarządzaniem rzeczą publiczną. Zarządzanie nie stanowi domeny nauk prawnych, aczkolwiek w przypadku na przykład dróg publicznych, stosowna ustawa posługuje się terminem *zarządzanie*, a nie terminem *gospoda-*

rowanie<sup>144</sup>. Gospodarowanie jest terminem nauk ekonomicznych i oznacza proces polegający na alokacji dyspozycyjnych zasobów między różne zastosowania<sup>145</sup>. Gospodarowanie jest przy tym działalnością, która odbywa się w sposób ciągły ze względu na ciągłe potrzeby społeczne<sup>146</sup>. Jeśli zatem gospodarowanie jest procesem ciągłym, to jego poszczególne elementy składają się na produkcję, podział, wymianę i konsumpcję dóbr<sup>147</sup>. Jednakże w moim przekonaniu, na użytek przedmiotowej analizy, nie jest istotna terminologia używana przez właściwe akty normatywne, a funkcje określonych czynności prawnych, podejmowane w odniesieniu do każdej z analizowanych rzeczy publicznych. W procesie realizacji tychże funkcji dochodzi do realizacji określonych działań prawnych lub faktycznych, które stanowią przedmiot rozważań z punktu widzenia nauki prawa, w zasadniczej mierze prawa administracyjnego. W procesie bowiem, na przykład zarządzania drogami są podejmowane określone decyzje lub uchwały stosownych organów w odniesieniu do funkcji, jakie spełniają tego rodzaju rzeczy publiczne, jakimi są drogi. W odniesieniu do wód publicznych, stosowna ustawa posługuje się zarówno pojęciem „zarządzanie”, jak i „gospodarowanie” w zakresie czynności dokonywanych w stosunku do wód<sup>148</sup>. W przypadku natomiast gospodarowania lasami stanowi o gospodarce leśnej i gospodarowaniu majątkiem Skarbu Państwa będącym w zarządzie przedsiębiorstwa Lasy Państwowe. Natomiast ustawa o systemie oświaty posługuje się pojęciem *zarządzanie* w odniesieniu do szkół i placówek publicznych<sup>149</sup>.

Z powyższego można wyprowadzić twierdzenie, że dla gospodarowania określoną rzeczą publiczną nie jest istotna używana terminologia prawna, a funkcje i czynności odnoszące się do każdej rzeczy publicznej związane z postępowaniem wobec niej posiadacza takiej rzeczy. Dopiero charakter czynności pozwoli na stwierdzenie, czy określone zachowanie wobec rzeczy można uznać za *gospodarowanie*, czy też za *zarządzanie*, aczkolwiek dla analizy administracyjno-prawnej nie będzie to miało większego znaczenia. Wobec każdej rzeczy, każda z podejmowanych czynności będzie posiadać walor prawny, a dopiero w jej następstwie walor ekonomiczny. Nie będzie to jednak z pewnością walor prawnie rozporządzający, a jedynie czynność gospodarcza. Warto zaznaczyć, że termin *gospodarowanie* nie jest zdefiniowany przez ustawodawcę<sup>150</sup>. W związku z tym,

<sup>144</sup> Zob. ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 19, poz. 115 ze zm.).

<sup>145</sup> Zob. Z. Dach, *Wprowadzenie do ekonomii* (red. Z. Dach), Kraków 2001, s. 50.

<sup>146</sup> Zob. R. Milewski, *Podstawy ekonomii* (red. R. Milewski), Warszawa 2005, s. 7.

<sup>147</sup> Zob. M. Księżyk, *Podstawowe zagadnienia ekonomii*, Kraków 2000, s. 39.

<sup>148</sup> Zob. ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 145.).

<sup>149</sup> Zob. ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.).

<sup>150</sup> Zob. wyrok SN z dnia 16 maja 2002 r., sygn. akt V CKN 1276/00, Lex Polonica nr 379757.



w mojej ocenie, termin ten powinien być analizowany zgodnie z wykładnią celowościową oraz systemową właściwą danej regulacji prawnej o charakterze szczegółowym.

### 3.1. Gospodarowanie drogami

Gospodarowanie drogami obejmuje określone czynności gospodarcze. Stosownie do ustawy o drogach publicznych takimi czynnościami są planowanie, budowa, przebudowa, remont, ochrona i utrzymanie dróg. Organami właściwymi w tym zakresie są w odniesieniu do dróg krajowych, dróg ekspresowych i autostrad – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, natomiast do dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich – organy wykonawcze tychże jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawione organy pełnią w omawianym zakresie przedmiotowym funkcje zarządu drogami. W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych jest prezydent miasta. W przypadku natomiast dróg, parkingów oraz placów przeznaczonych do ruchu pojazdów, niezaliczonych do żadnej z poszczególnych kategorii dróg publicznych, a oznaczonych jako drogi wewnętrzne, czynności prawnie nierozporządzające dokonuje zarządca terenu, a w razie jego braku właściciel terenu. O pełnieniu funkcji zarządcy drogi decyduje kategoria drogi, a nie tytuł prawny do gruntu<sup>151</sup>. Czynności obejmują ogólnie sprawy związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i oznakowaniem nieruchomości drogowych. Drogi publiczne należące formalnie do jednostek samorządu terytorialnego nie są budowane i utrzymywane w interesie tych jednostek, czy nawet w interesie mieszkańców tych gmin, czy powiatu, województwa, ale w interesie wszystkich użytkowników dróg, a więc obywateli danego państwa i nie tylko. Nie można uznać, że budowa i utrzymanie drogi gminnej, powiatowej, wojewódzkiej służy jedynie interesom danej gminy czy miasta<sup>152</sup>. Ponadto z istoty zarządu sprawowanego na podstawie ustawy o drogach publicznych, a wykonywanego wobec drogi publicznej przez jej zarządcę, wynikają określone czynności, jakie ten zarządca musi wykonywać wobec zarządzanej przez siebie drogi, które to czynności świadczą w sposób niebudzący wątpliwości o władaniu nieruchomością<sup>153</sup>.

Czynności zarządców dróg można podzielić na faktyczne oraz prawne, w znacząco wąskim aspekcie. Do czynności faktycznych można zaliczyć niewątpliwie

<sup>151</sup> W tym względzie należy podzielić pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OW 51/11, LEX nr 1068564.

<sup>152</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 587/10, LEX nr 836744.

<sup>153</sup> Niewątpliwie można zgodzić się z tego rodzaju tezą wyroku WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2008 r., sygn. akt. I SA./Wa 1785/07, LEX nr 459765, aczkolwiek bardziej skłaniałbym się w tym przypadku do pojęcia administrowania rzeczą publiczną.



opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz informowanie o tych planach organów właściwych w sprawach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu i utrzymania dróg oraz ochrony drogowych obiektów inżynierskich, pełnienie funkcji inwestora, utrzymanie nawierzchni dróg, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą (poza częścią pasa drogowego – przyp. aut.), realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu, przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych, koordynacja robót w pasie drogowym, prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom, sporządzanie informacji o drogach publicznych i przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, przeprowadzanie okresowej kontroli dróg i innych obiektów oraz urządzeń drogowych, w szczególności ocena wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego<sup>154</sup>, weryfikacja cech i wskazywanie usterek, konserwacja oraz naprawa, wykonywanie robót interwencyjnych, przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez użytkowników, przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstałym w procesie budowy lub eksploatacji dróg, wprowadzanie ograniczeń w użytkowaniu dróg, zamykanie dróg, wprowadzanie objazdów w przypadku niebezpieczeństwa dla ruchu drogowego, dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego, utrzymywanie zieleni przydrożnej, nasadzenie i usuwanie zieleni, budowa, przebudowa, remont, utrzymanie parkingów i miejsc postojowych oraz miejsc wykonywania kontroli ruchu, zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych oraz zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej, a także instalacja urządzeń rejestrujących (na przykład fotoradaru do pomiaru prędkości jazdy – przyp. aut.). Spośród czynności prawnych można zaś wymienić wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg, nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych oraz nabywanie innych nieruchomości na potrzeby zarządzania i gospodarowania drogami. Zarządca drogi jest obowiązany do takiego działania, by droga była wykorzystywana zgodnie z jej przeznaczeniem, a pod względem technicznym zapewniała bezpieczeństwo użytkownikom<sup>155</sup>.

Należy także wskazać, że budowa oraz eksploatacja autostrad i dróg ekspresowych mogą być realizowane nie tylko w oparciu o rozwiązania prawne na pod-

<sup>154</sup> W zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego zagrożenie jest realne, jeżeli jest wystarczająco uprawdopodobnione. Administracja publiczna ma w tej dziedzinie zapobiegać wypadkom, a więc działać w znacznej mierze prewencyjnie, nie zaś biernie oczekiwać na ich wystąpienie. Temu celowi służy zarówno troska o właściwe użytkowanie dróg, w celu, do jakiego zostały przeznaczone, jak i właściwa organizacja ruchu drogowego. Jest to słuszna teza wyroku WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 2246/07, LEX nr 481222.

<sup>155</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 22 maja 2001 r., sygn. akt II SA 1323/00, LEX nr 75527.



stawie ustawy o drogach publicznych, ale także na podstawie przepisów innych ustaw w tym zakresie<sup>156</sup>.

### 3.2. Gospodarowanie wodami

Przepisy ustawy Prawo wodne posługują się wprost terminem *gospodarowanie* w odniesieniu do spraw związanych z wodami. Na to pojęcie składają się pojęcia szczegółowe, takie jak: *kształtowanie i ochrona zasobów wodnych*, *korzystanie z wód* oraz *zarządzanie zasobami wodnymi*. Pojęcie *zarządzania* zostaje więc podporządkowane pojęciu „*gospodarowania*”. Ustawa zatem traktuje gospodarowanie wodami w sposób bardzo szeroki. Stanowi również wprost o gospodarowaniu wodami znajdującymi się w majątku Skarbu Państwa. Analiza treści normatywnej prowadzi do wniosku, że proces gospodarowania jest ukierunkowany na realizację określonych zasad w tym zakresie. Jest to uzasadnione realizacją konstytucyjnego obowiązku ochrony środowiska, którego niewątpliwym elementem są wody. W analizowanym obszarze mamy bowiem do czynienia z rzeczą publiczną zasadniczo naturalną, a nie wytworzoną, której służy szczególna ochrona prawna. Zasadą kluczową jest zasada zrównoważonego rozwoju, obecna w Konstytucji RP, ustawie Prawo ochrony środowiska<sup>157</sup> oraz w ustawie Prawo wodne. Jedynie ustawa Prawo ochrony środowiska zawiera legalną definicję tejże zasady, gdzie w przepisie art. 3 pkt 50 zrównoważony rozwój jest scharakteryzowany jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń. Zatem proces gospodarowania zasobami wodnymi powinien być tak prowadzony, by poszukiwać środki i zabezpieczać warunki długotrwałego zachowania funkcji systemu ekologicznego. Jest to tym bardziej uzasadnione dla władz publicznych, że działalność człowieka prowadzi do systematycznego zmniejszania stopnia użyteczności zasobów środowiska<sup>158</sup>. Wydaje się zasadne twierdzenie, że tejże zasadzie są podporządkowane inne za-

<sup>156</sup> Zob. ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 ze zm.), ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz.U. nr 23, poz. 136 ze zm.) oraz ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. nr 19, poz. 101 ze zm.).

<sup>157</sup> Zob. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 ze zm.).

<sup>158</sup> Zob. J. Stelmasiak, A. Wąsikowska, *Zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Prawo ochrony środowiska* (red. J. Stelmasiak), Warszawa 2009, s. 29. Podobnie twierdzą B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004, s. 44 i nast.



sady, przede wszystkim racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód, tak zwanych wspólnych interesów, niepogarszania wód oraz zwrotu kosztów usług wodnych. W myśl powyższych zasad wody powinny korzystać z kompleksowej ochrony. Zatem gospodarowanie wodami to przede wszystkim trwała ich ochrona jako całości, a nie wyłącznie poszczególnych rodzajów wód (powierzchniowe, podziemne, itd. – przyp. aut.). Ponadto proces gospodarowania powinien być realizowany przy współpracy organów administracji publicznej użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności, tak by uzyskać maksymalne korzyści w tym zakresie. Proces gospodarowania wodami powinien także być prowadzony w taki sposób, by korzystanie z wód, a w szczególności korzystanie w sposób szczególnie rekompensowało w wymiarze finansowym zużycie zasobu wodnego. Realizacja powyższych zasad może dopiero doprowadzić do zgodnego z prawem i oczekiwanego procesu gospodarowania wodami, którego elementem zasadniczym jest zarządzanie wodami. Ma ono służyć przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb ludności i gospodarki, ochronie wód i środowiska.

Czynności w procesie zarządzania wodami można wymienić kilka. Są one związane z zapewnieniem odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności, ochrona zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem i niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją, utrzymywaniem lub poprawą ekosystemów wodnych, ochroną przed powodzią oraz suszą, zapewnieniem wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu, a także sportu, turystyki i rekreacji oraz tworzenia warunków dla energetycznego oraz transportowego i rybackiego wykorzystania wód. Oczywiście, by proces ten przebiegał należycie, zarządzający wodami muszą dysponować odpowiednimi instrumentami zarządzania, którymi są instrumenty planowania, pozwolenia wodnoprawne, opłaty i należności, kataster wodny i kontrola gospodarowania wodami. Organami właściwymi w sprawach dotyczących gospodarowania wodami są organy administracji rządowej oraz samorządowej, a więc minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wojewoda oraz jednostki samorządu terytorialnego. Zatem obowiązki w zakresie gospodarki wodnej w państwie spoczywają na organach administracji publicznej, rządowej i samorządowej, które ustawa wyposaża w niezbędne dla realizacji tych celów i zadań instrumenty prawne. Natomiast czynny udział innych podmiotów prawa, niezależnych od państwa, w realizacji tych samych celów i zadań jest oczywiście dopuszczalny i pożądanym, nie jest jednak obowiązkowy<sup>159</sup>.

Kształtowanie i ochrona zasobów wodnych są uregulowane w sposób ogólny oraz w sposób szczegółowy. Sposób ogólny ochrony wód realizują przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska. Ochrona wód obejmuje zespół czynności

<sup>159</sup> Zob. M. Nowakowski, *Spółki wodne na gruncie polskiego porządku prawnego*, Pr. i Środ z 2003 r., nr 1, s. 107-108.



faktycznych zmierzających do zapewnienia wodom jak najlepszej jakości, w tym utrzymywaniu wód na poziomie zapewniającym ochronę równowagi biologicznej. Poziom jakości wód powinien być utrzymywany powyżej albo co najmniej na poziomie wymaganym, a jeżeli poziom jest niewystarczający powinien być doprowadzony co najmniej do wymaganego. Ponadto ochronie podlegają wody podziemne i obszary ich zasilania. W tym zakresie podejmuje się działania w celu zmniejszenia ryzyka zanieczyszczenia tych wód poprzez ograniczenie oddziaływania na obszary ich zasilania oraz działania polegające na utrzymywaniu równowagi zasobów wodnych.

Natomiast ochrona wód w sposób szczególny jest uregulowana przepisami Prawa wodnego. Zasadą podstawową w tym względzie jest stwierdzenie, że wody podlegają ochronie niezależnie od tego, czyją stanowią własność. Celem tejsze ochrony jest utrzymywanie lub poprawa jakości wód, biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na obszarach zalewowych w taki sposób, żeby wody osiągnęły co najmniej dobry stan ekologiczny i w zależności od potrzeb nadawały się przede wszystkim do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, bytowania ryb w warunkach naturalnych oraz umożliwiły ich migrację, a także rekreacji oraz uprawiania sportów wodnych. Powyższe cele będą spełnione, jeżeli zostaną podjęte z powodzeniem działania polegające na unikaniu, eliminacji i ograniczaniu zanieczyszczenia wód, przede wszystkim zanieczyszczenia substancjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska wodnego, a także zapobieganiu niekorzystnym zmianom naturalnych przepływów wody albo naturalnych poziomów zwierciadła wody. W realizacji tychże działań istotną rolę odgrywają określone instrumenty. Wskazałbym tutaj na strefy i obszary ochronne, które w istocie są wspomnianymi już urządzeniami publicznymi. Urządzenia tego rodzaju służą zapewnieniu odpowiedniej jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, jak również z uwagi na ochronę zasobów wodnych. Strefa ochronna ujęcia wody jest obszarem, w którym obowiązują określone zakazy i nakazy oraz ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów, a także korzystania z wody. Strefa zatem stanowi teren ochrony, który dzieli się na teren ochrony bezpośredniej i ochrony pośredniej. Natomiast obszar ochronny dotyczy zbiorników wód śródlądowych, na których również obowiązują określone zakazy i nakazy, a także ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów lub korzystania z wody w celu ochrony zasobów wodnych przed degradacją. Na obszarach ochronnych istnieje możliwość zakazu wznoszenia obiektów budowlanych i wykonywania robót, które mogą spowodować trwałe zanieczyszczenie gruntów lub wód. W tym względzie można wyróżnić zakaz lokalizowania inwestycji zaliczonych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Jednakże należy wskazać, że wspomniane zakazy nie mogą być dowolne, lecz muszą one być związane i służyć realizacji celu,



dla którego zostały ustanowione, czyli zapobieganiu zmniejszenia przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia. Ustanowienie zakazu niespełniającego powyższego wymagania, należy uznać za niezgodne z ustawą Prawo wodne<sup>160</sup>.

Gospodarowanie wodami jest kontrolowane przez uprawnione organy, którymi są prezes Krajowego Zarządu oraz dyrektorzy zarządów regionalnych. Przedmiot kontroli jest szczegółowy<sup>161</sup>. Z czynności kontrolnych jest sporządzany protokół, na podstawie którego można wydać kontrolowanemu zarządzenie pokontrolne albo wystąpić do właściwego organu o wszczęcie postępowania administracyjnego w określonych sprawach, na przykład w sprawie cofnięcia zezwolenia na odprowadzanie ścieków do wód.

### **3.3. Gospodarowanie lasami**

Zakres przedmiotowy ustawy o lasach, podobnie jak w przypadku Prawa wodnego w zakresie przedmiotu regulacji, również odnosi się do gospodarowania, normując zasady gospodarki leśnej. Wskazuje także na organy właściwe dla procesu gospodarowania, którymi są minister właściwy do spraw środowiska – w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa oraz starosta – w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Definicja legalna gospodarki leśnej obejmuje czynności faktyczne i prawne. W przypadku czynności faktycznych można mówić o urządzaniu<sup>162</sup>, ochronie i zagospodarowywaniu lasu, utrzymaniu i po-

<sup>160</sup> Tenże pogląd orzecznictwa znajduje uzasadnienie na gruncie Prawa wodnego, gdyż jego przepisy służą celowi ochrony wód – wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 674/08, LEX nr 530036 oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 381/11, LEX nr 950544. Identycznie wypowiedział się także NSA w wyroku z dnia 25 września 2008 r., sygn. akt II OSK 1404/07, LEX nr 488500.

<sup>161</sup> Na mocy art. 156 przedmiotem kontroli mogą być: stan realizacji planów i programów dotyczących gospodarki wodnej; korzystanie z wód; ochrona wód przed zanieczyszczeniem; przestrzeganie warunków ustalonych w decyzjach administracyjnych; utrzymanie wód oraz urządzeń wodnych; przestrzeganie nałożonych na właścicieli gruntów obowiązków lub ograniczeń; przestrzeganie warunków obowiązujących w strefach i obszarach ochronnych; stan jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności oraz w kąpieliskach; jakości wód przeznaczonych do bytowania ryb, skorupiaków i mięczaków w warunkach naturalnych; stężeń azotanów w wodach wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu ze źródeł rolniczych; przestrzegania warunków obowiązujących na wałach przeciwpowodziowych oraz na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią; stanu zabezpieczenia przed powodzią oraz przebiegu usuwania skutków powodzi związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych; ustawiania i utrzymywania stałych urządzeń pomiarowych na brzegach i w wodach; wykonywania w pobliżu urządzeń wodnych robót lub czynności, które mogą zagrażać tym urządzeniom lub spowodować ich uszkodzenie, a także usuwania szkód związanych z ruchem zakładu górniczego w zakresie gospodarki wodnej.

<sup>162</sup> Trzeba zwrócić uwagę, że obowiązek przeprowadzenia prac w zakresie urządzania lasu oraz prowadzenia gospodarki leśnej w oparciu o treść opracowanego w ich wyniku operatu urzędziowego należy traktować nie tyle jako bezwzględny zakaz podejmowania jakichkolwiek działań z zakresu gospodarki leśnej, ile jako zakaz podejmowania takich działań, które wykraczają poza

większaniu zasobów i upraw leśnych, gospodarowaniu zwierzyną, pozyskiwaniu (z wyjątkiem skupu) drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego. Natomiast czynności prawne mogą dotyczyć sprzedaży produktów leśnych. Trzeba zwrócić uwagę, że lasy stanowią rzecz publiczną naturalną i wytworzoną oraz korzystają ze szczególnej konstytucyjnej ochrony należącej środowisku, w tym poszczególnym elementom środowiska jakimi są niewątpliwie lasy. Dlatego też, podobnie jak w stosunku do wód przepisy Prawa wodnego, tak w stosunku do lasów przepisy ustawy o lasach posługują się zasadą zrównoważonego rozwoju jako naczelną dyrektywą w omawianej dziedzinie. Gospodarka leśna powinna być więc trwale zrównoważoną i prowadzoną według planu urzędzenia lasu, który jest tworzony dla lasów własności Skarbu Państwa. Też zasady są podporządkowane inne zasady, a dotyczące powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz powiększania zasobów leśnych.

W zakresie zarządzania majątkiem leśnym Skarb Państwa reprezentuje państwowa jednostka organizacyjna Państwowe Przedsiębiorstwo Leśne Lasy Państwowe. Tymże przedsiębiorstwem kieruje dyrektor generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, a w dalszej kolejności przez nadleśniczych i leśniczych<sup>163</sup>. Skarb Państwa reprezentowany przez odpowiednie jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, w tym nadleśnictwa, prowadzi działalność gospodarczą, aczkolwiek bezsprzecznie głównym zadaniem Skarbu Państwa-Lasów Państwowych w zakresie działalności leśnej jest zarządzanie, ochrona, zagospodarowanie, utrzymanie i powiększanie zasobów i upraw leśnych oraz gospodarowanie zwierzyną, a nie zarobkowa działalność wytwórcza czy handlowa w tym zakresie. Jednak nie ulega wątpliwości, że wykonując te zadania prowadzi on działalność zarobkową, wytwórczą i handlową, a środkami finansowymi osiągniętymi z tej działalności pokrywa wydatki związane ze swoją podstawową działalnością, którą jest ochrona i rozwój lasów<sup>164</sup>. Podkreślić także należy, że zarząd określony w ustawie o lasach nie jest tożsamy z trwałym zarządem określonym w ustawie o gospodarce nieruchomościami<sup>165</sup>.

działania służące ochronie lasu – A.M. Zalewski, *Ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej w leśnictwie w zakresie urzędzenia lasu*, Pr i Środ. z 2010 r., nr 3, s. 66.

<sup>163</sup> Kwestie związane z zarządzaniem lasami skupiają się na czynnościach rozporządzających, a więc sprzedaży zasobów leśnych. Regulacja w tym zakresie przepisów art. 38 i następnich ustawy o lasach należy uznać za szczególną w stosunku do regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto stosownie do wyroku WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. akt IV SA/GI 1094/06, LEX nr 919899, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych wykonują funkcje administracyjne, a zatem można je określić podmiotami administrującymi.

<sup>164</sup> Zob. wyrok SN z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. akt I CSK 582/10, LEX nr 970063.

<sup>165</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1016/10, LEX nr 1080847.



Z powyższych rozważań wynika, że częstokroć gospodarka określoną rzeczą publiczną jest połączona z jej ochroną. Jest tak w przypadku rzeczy będących przedmiotem ochrony środowiska. Zasadniczo można powiedzieć, że celem nadrzędnym jest ochrona, zaś proces gospodarowania służy, w wyniku dokonywanych w nim działań, tejże ochronie. Jednakże z punktu widzenia ochrony lasów, należy omówić czynności składające się na proces gospodarowania.

W trybie ustawy o lasach, celem gospodarki leśnej jest m.in. ochrona lasów, a zwłaszcza ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody. Ponadto celem gospodarki leśnej jest ochrona lasów szczególnie cennych ze względu na zachowanie różnorodności przyrodniczej, zachowanie leśnych zasobów genetycznych, walorów krajobrazowych oraz potrzeb nauki. Kwestie szczegółowe w zakresie ochrony lasów są jednak przewidziane w innej ustawie<sup>166</sup>. Ochrona gruntów leśnych polega na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej oraz poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności. Ograniczenie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne nie oznacza całkowitego zakazu zmiany przeznaczenia gruntów. Zmiana taka musi się jednak dokonać przy zastosowaniu określonej procedury. Zasadniczo na cele nieleśne przeznaczają się grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w przypadku braku takich gruntów inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Zatem na cele nieleśne nie powinno się przeznaczać gruntów najlepszych. Proces przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne odbywa się w dwóch etapach. Etap pierwszy dotyczy postępowania administracyjnego w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, natomiast etap drugi dotyczy wyłączenia gruntu spod produkcji leśnej. Przeznaczenie gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw ochrony środowiska, a pozostałych gruntów leśnych wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażonej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, które wymaga zgody, jest dokonywane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który jest sporządzany w trybie przepisów odpowiedniej ustawy<sup>167</sup>. Zgoda jest wyrażana na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego dołącza opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w przy-

<sup>166</sup> Zob. ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 121, poz. 1266 ze zm.).

<sup>167</sup> Powołanej w przypisie 24 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.





## *Rozdział VI*

---

padku gruntów parków narodowych, opinię dyrektora parku. W ten sposób zostaje zakończony pierwszy etap przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne. Natomiast drugi etap obejmuje postępowanie o wyłączenie gruntów z produkcji leśnej. Wówczas minister właściwy do spraw ochrony środowiska lub marszałek województwa wydaje decyzję administracyjną w tym zakresie. W tejże decyzji są określone obowiązki związane z wyłączeniem. Ponadto w związku z tą decyzją, która jest w istocie zezwoleniem na wyłączenie gruntu spod produkcji leśnej pozostają należności i opłaty roczne oraz jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wycięcia drzewostanu.



# Rozdział VII

## Koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu współczesnych wybranych obcych porządków prawnych

### 1. Uwagi wprowadzające

Podobnie jak w doktrynie i prawodawstwie polskim funkcjonuje dzisiaj określony stan prawny i teoretyczny rzeczy publicznej, tak też i w doktrynach obcych, wydaje się o najbardziej zbliżonych kulturach prawnych. W każdym z wybranych ustawodawstw oraz doktrynie, a więc niemieckiej, francuskiej i austriackiej, które uważam za najbardziej reprezentatywne, funkcjonują określone rozwiązania prawne oraz poglądy związane z rzeczą publiczną. Koncentrują się one na zdefiniowaniu rzeczy publicznej przy użyciu określonej terminologii w odróżnieniu od rzeczy prywatnej, podmiotu i przedmiotu własności, przeznaczeniu rzeczy, funkcjach użytkowych rzeczy oraz kategoryzacji rzeczy. W odróżnieniu od historycznego ujęcia rzeczy publicznej, jej współczesne ujęcie jest wzbogacone o doświadczenia nowożytne w ewolucjach poszczególnych systemach prawnych wybranych państw oraz w stosowaniu prawa. Jednakże poniższa analiza wykaże, że w stosunku do czasów przeszłych, koncepcje współczesne rzeczy publicznej w prawie obcym tychże państw nie odbiegają zasadniczo od wzorców historycznych, oczywiście z pewnymi wyjątkami, które zostaną uwypuklone. Na podstawie tejże analizy będzie można dojść do wniosków odnoszących się do współczesnych polskich rozwiązań doktrynalnych i normatywnych w omawianym zakresie.

### 2. Niemiecka koncepcja rzeczy publicznej

Doktryna niemiecka wypracowała koncepcję statusu prawnego rzeczy publicznej, czyli publiczne prawo rzeczowe. Publiczne prawo rzeczowe w Niemczech ma wpływ na konstrukcję własności prywatnej, ingeruje w konkretną własność prywatną (*Der Rechtsstatus der öffentlichen Sachen*)<sup>1</sup>. Wedle koncepcji publicznego prawa rzeczowego podmioty administrujące potrzebują do wykonywania zadań, nie tylko środków osobowych, ale także i rzeczy, np. budynków, materiałów biurowych, sale słuchowe i biblioteki. Rzeczy, które są wykorzysty-

<sup>1</sup> Zob. F. Pietzcker, *Straßenrecht in: Ergänzbare Lexikon des Rechts*, Stand: 26.08.1998 Jahre.

wane przez administrację, służą celom publicznym i przez to są rzeczami publicznymi, jeśli na podstawie szczególnych regulacji służą wykonywaniu zadań administracji. Doktryna niemiecka podaje w tym zakresie wiele przykładów, jak, drogi, place publiczne, naturalne i sztuczne ciekі wodne, tramwajowe, kolejowe, metro, lotniska, porty, tereny zielone, place zabaw, baseny, szpitale, szkoły (wyższe także – przyp. aut.), place do ćwiczeń dla wojska, spalarnie śmieci i inne administracyjne, rządowe, a także budynki sądowe<sup>2</sup>. Wedle koncepcji nauki niemieckiej, prawo rzeczy publicznych przewiduje wykorzystywanie rzeczy do wykonywania zadań administracji. Właśnie rzeczy przeznaczone do korzystania publicznego stanowią przedmiot rzeczy publicznych.

Prawo rzeczy publicznych odróżnia się od rzeczowego prawa prywatnego. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, nie można mówić o publicznym prawie rzeczowym, ponieważ w tym określeniu nie chodzi o rozróżnienie pomiędzy prawem prywatnym rzeczowym i prawem rzeczy publicznych, natomiast o różne rzeczy, które prawu publicznemu przynależą lub podlegają<sup>3</sup>. Wedle nauki F.J. Peine, rzeczy publiczne w znaczeniu prawnym, są to takie rzeczy, które podlegają prawu rzeczy publicznych. Dlatego też występują rzeczy, które nie mają charakteru rzeczy publicznej w znaczeniu prawnym, to znaczy takie, które są faktycznie użytkowane publicznie, a z punktu widzenia prawnego posiadają zupełnie inny status, na przykład są prywatne, czyli drogi ogólnodostępne, parki, muzea, teatry, lasy. Pojęcie rzeczy w prawie rzeczy publicznej nie jest pojęciem z natury cywilistycznej. Nie jest tożsame z pojęciem rzeczy w prawie cywilnym. W przypadku rzeczy publicznej nie musi być to przedmiot materialny, na przykład powietrze, morze otwarte, prąd elektryczny. Natomiast szczególny status może posiadać część składowa rzeczy, na przykład światło drogowe (nie ma tu rozumienia cywilistycznego – przyp. aut.). Nie stosuje się zasad prawa cywilnego do części rzeczy. Natomiast wiele elementów rzeczy, które nie mają samodzielnego statusu w sensie cywilnoprawnym, może mieć status rzeczy publicznej, mając przez to określony status w prawie rzeczy publicznych (*Der Sachbegriff*)<sup>4</sup>. Należy w tym miejscu wskazać, że w prawie niemieckim występuje wiele teorii dotyczących tak zwanej modyfikacji własności prywatnej. Z jednej strony bowiem, rzeczy publiczne są przedmiotem własności prywatnej administracji, zaś z drugiej strony podlegają one publicznemu władaniu (stosunek prawny mieszany – przyp. aut.). Są to teorie problematyczne, zaś sprowadzają się w ogólności do tego, że w przypadku rzeczy wykorzystywanych publicznie nie da się w pełni poznać konstrukcji własności. Z jednej strony jest to niejako własność prywatna administracji, a z drugiej strony nie jest to własność w pełni publiczna, biorąc pod uwagę pu-

<sup>2</sup> Zob. F.J. Peine, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Frankfurt 2011, s. 326-327.

<sup>3</sup> Zob. F.J. Peine, *Allgemeines*, ibidem, s. 327.

<sup>4</sup> Zob. F.J. Peine, *Allgemeines*, ibidem, s. 328.

bliczne prawo rzeczowe<sup>5</sup>. W tejże doktrynie funkcjonuje także, raczej odosobniony i kontrowersyjny pogląd, w myśl którego rzeczy wykorzystywane przez zakłady administracyjne mają charakter rzeczy publicznej, wówczas, gdy są wykorzystywane do celu, do którego służy zakład, na przykład leczenie w szpitalu (sprzęt diagnostyczny, tomograf – przyp. aut.)<sup>6</sup>. Wyróżnia się cztery grupy rzeczy publicznych (*Die Arten der öffentlichen Sachen*): 1) rzeczy we wspólnym użytkowaniu, na przykład basen; 2) rzeczy w szczególnym użytkowaniu; 3) rzeczy w użyciu zakładowym, na przykład budynki szpitali, bibliotek oraz 4) rzeczy w użyciu ściśle administracyjnym, na przykład wyposażenie budynków. Relevantnym kryterium podziału jest jakość używania rzeczy. Doktryna niemiecka opracowała także koncepcje powstawania i zakończenia bytu rzeczy publicznej. Rzeczy stają się rzeczami publicznymi poprzez przeznaczenie na cel publiczny. W tym zakresie chodzi o czynność, za pomocą której rzecz jest przeznaczana na cel publiczny i podlega szczególnemu publicznoprawnemu porządkowi korzystania. Rzeczy mogą powstawać w drodze ustawy, zarządzenia, rozporządzenia, statutu, a także prawa zwyczajowego (plaże morskie – przyp. aut.) albo umowy publicznoprawnej oraz aktu administracyjnego. Natomiast koniec bytu rzeczy publicznej może nastąpić poprzez wydanie aktu przeciwnego powstaniu rzeczy publicznej, która traci cechy rzeczy publicznej. W wyniku określonej czynności prawnej, rzecz staje się przedmiotem własności prywatnej. W przypadku zaś używania rzeczy publicznej, rzecz jest używana zgodnie z przepisami prawa administracyjnego materialnego. Jednakże tychże rzeczy może używać również obywatel, który wykazuje w tym względzie określoną potrzebę. Jest on wyraźnie lub milcząco dopuszczony do używania (na przykład w drodze decyzji administracyjnej lub w sposób dowolny – przyp. aut.). Sprawa przedstawia się nieco inaczej w przypadku rzeczy będących w tak zwanym wspólnym użyciu, na przykład w przypadku dróg lub dróg wodnych (*Gemeingebrauch*). Obywatel korzysta z takich rzeczy bez zezwolenia, zgodnie z celem publicznym. W tym przypadku mogą także występować regulacje szczególne, na przykład opłata za korzystanie z autostrady. Szczególne używanie to takie, które jest wyłączone z używania ogólnego. W tym zakresie jest potrzebny akt administracyjny, który zapada w warunkach uznania administracyjnego. Mogą bowiem wystąpić dodatkowe warunki korzystania z rzeczy. Ponadto korzystanie szczególne może być związane z kosztami, czyli opłatami, na przykład umieszczenie w pasie drogowym instalacji reklamowych. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zwolnić z opłat za pomocą zmian w statucie. Obywatel nie ma szczególnego roszczenia o dalsze korzystanie z rzeczy znajdujących się w używaniu powszechnym. Ponadto

<sup>5</sup> Zob. F. Becker, *Grundzüge des öffentlichen Rechts*, München 2000, s. 176 i nast.

<sup>6</sup> Zob. R. Schidt, A. Assmann, *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin 2008, s. 875.

obywatel może zostać pozbawiony prawa korzystania z rzeczy bez szczególnego powodu lub też głębszego uzasadnienia<sup>7</sup>.

W prawie niemieckim rzeczy publiczne nie są terminem prawnym. W doktrynie oraz orzecznictwie nadal posługuje się w tym zakresie terminem *öffentliche Sachen*. Zarówno rzeczy ruchome, jak i nieruchomości są uważane za rzeczy publiczne, pod warunkiem, że służą dobru powszechnemu, realizacji celów publicznych (*Begriff und Wesen der öffentlichen Sachen*)<sup>8</sup>. Rzeczy służą dobru wspólnemu i są przeznaczone do realizacji dobra publicznego. To powoduje, że stają się rzeczami publicznymi. W tym zakresie jako nieruchomości wyróżnia się na przykład ulice, parki, skwery, budynki urzędów publicznych, a jako rzeczy ruchome na przykład zbiory muzeów publicznych, uzbrojenie policji, wojska i innych służb publicznych. Doktryna niemiecka wskazuje w tym względzie na rzeczy w znaczeniu administracyjnym (wewnętrzne użycie administracyjne – przyp. aut.). Rzeczy publiczne służą realizacji zadań państwa poprzez użycie przez urzędnika (inventarz, wyposażenie, budynki urzędowe, ale także broń policyjna, jak również parking dla administracji – przyp. aut.). Są to z jednej strony rzeczy dostępne dla obywatela, a z drugiej – służą procesowi administrowania (*Öffentliche Sachen im Verwaltungsgebrauch*)<sup>9</sup>. W tym względzie jest szczególne, że dla uznania rzeczy za publiczną nie jest istotny jej właściciel, a więc państwo, jednostka władzy lokalnej albo nawet osoba prywatna. Dla uznania rzeczy jako użytecznej powszechnie ważne jest jej przeznaczenie. Przeznaczenie rzeczy może być konsekwencją ustawodawstwa albo aktu administracyjnego<sup>10</sup>. Najważniejsze zatem jest formalne przeznaczenie rzeczy jako publicznej<sup>11</sup>. Biorąc pod uwagę takie rozumienie rzeczy publicznej, można stwierdzić, że korzystanie z niej o charakterze publicznym ma pierwszeństwo przed korzystaniem o charakterze prywatnym. Warunki korzystania są określone w decyzji administracyjnej<sup>12</sup>. Zasadniczo rzeczy publiczne w niemieckim porządku prawnym powstają wskutek uchwalenia odpowiedniej ustawy, aktu administracyjnego lub innej czynności prawnej<sup>13</sup>. Kwestią charakterystyczną dla ustawodawstwa niemieckiego jest osobna kwalifikacja rzeczy publicznej w sensie prawnym, niejako wyłączenie spod użytku prywatnego w celu zaliczenia tejże rzeczy do użytku powszechnego.

<sup>7</sup> Zob. F. Becker, *Grundzüge, op. cit.*, s. 178. i nast.

<sup>8</sup> Zob. D. Ehlers, H.J. Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, in: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin/New York 2010, s. 856, a także W. Kluth, *Verwaltungsrecht II*, München 2010, s. 146 i nast.

<sup>9</sup> Zob. J. Erichsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 10, Berlin, Aufl 1995, s. 46.

<sup>10</sup> Zob. G. Robberts, *An Introduction to German Law*, Baden-Baden 2006, s. 93 i nast.

<sup>11</sup> Zob. W. Erbguth, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess und Staatshaltungsrecht*, Baden-Baden 2009, s. 338.

<sup>12</sup> Zob. H.U. Erichsen, D. Ehlers, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2005, s. 784 i nast.

<sup>13</sup> Zob. F. Bullinger, *Vertrag und Verwaltungsakt*, Berlin 1962, s. 219 in: H.J. Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, in: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin/New York 2010, s. 861.

W tym względzie regulacja wykorzystania rzeczy publicznej korzysta z innego reżimu prawnego, celem jej ochrony w tym właśnie celu.

Ponadto, skoro, jak już wspomniałem, rzecz może posiadać miano publicznej z tego powodu, że jest przeznaczona dla celów publicznych, a nie jest ważny jej posiadacz, stanowi ona kategorię pośrednią, a więc prawnie mieści się pomiędzy regulacjami prawa publicznego i prawa prywatnego. Nacisk zatem jest położony na wykorzystanie, przeznaczenie rzeczy. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w niemieckim porządku prawnym nie w pełni jest ukształtowana koncepcja własności publicznej. Państwo i jego administracja co do zasady podporządkowuje się prywatnemu porządkowi prawa własności w ogólności. Rozumowanie w tym zakresie jest ukierunkowane raczej na prywatny porządek prawny<sup>14</sup>. Trzeba jednak powiedzieć, że w Niemczech istnieje krytyka pojęcia zmodyfikowanej własności prywatnej, rzeczy publiczne podlegają takiej koncepcji, ale można spotkać poglądy opozycyjne (*Zur Kritik am modifizierten Privateigentum*)<sup>15</sup>. Rzecz może być więc w posiadaniu podmiotów publicznych, ale także podmiotów prywatnych, które wykonują zadania publiczne<sup>16</sup>. Sprawą kluczową w omawianym zakresie jest, że jeśli rzecz nie służy dobru powszechnemu, nie jest uważana za rzecz publiczną, chociażby była w posiadaniu organów publicznych. Przykładem może służyć pozycja majątku finansowego, który jest traktowany jako prywatna własność podmiotu publicznego i podlega regulacji prawa prywatnego. Regulacji prawa prywatnego podlegają także nieruchomości prywatne udostępniane podmiotom publicznym<sup>17</sup>. Doktryna niemiecka kierując się jako głównym kryterium przeznaczenia rzeczy, formułuje określone ich kategorie, rodzaje (*Die Arten der öffentlichen Sachen*)<sup>18</sup>. Będą to rzeczy w użytku cywilnoprawnym, takie jak rzeczy służące do użytku wspólnego, rzeczy służące do użytku szczególnego (*Sondernutzung*) oraz rzeczy będące w użytku instytucjonalnym. Użycie szczególne dotyczy tych rzeczy, które są wyłączone z użytkowania ogólnego. W tym zakresie potrzebne jest zezwolenie<sup>19</sup>, pozwolenie (*Die Sondernutzungs Erlaubnis*) albo opłata za użytkowanie (*Die Sondernutzungsgebühr*)<sup>20</sup>. Warto odnotowania jest, że tak skategoryzowane rzeczy stanowią najważniejszą grupę w obrębie rzeczy

<sup>14</sup> Zob. J. Axer, *Zum Verhältnis des Rechts der öffentlichen Sachen zum Recht der öffentlichen Einrichtungen näher*; Jura 2002, s. 150.

<sup>15</sup> Zob. O. Hoffmann-Riem, H. Koch, *Hamburgisches Staats – und Verwaltungsrecht*, 3. Aufl. 2006, s. 338.

<sup>16</sup> Zob. M. Raff, *Private Property and Environmental Responsibility: A Comparative Study of German Real Property Law*, London-New York 2003, s. 161 i nast.

<sup>17</sup> Zob. M. Wallerath, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2009, s. 485 i nast.

<sup>18</sup> Zob. S. Kromer, *Sachenrecht des öffentlichen rechts*, München 1985, s. 70 in: H.J. Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, in: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin/New York 2010, s. 866.

<sup>19</sup> Może ono przybrać postać albo aktu administracyjnego, albo umowy administracyjnej.

<sup>20</sup> Zob. R. Zörner, *Aktuelle Rechtsfragen und Rechtsprobleme der Sondernutzung am Gemeindestraßen in Sachsen-Anhalt*, DVP 1998, s. 115.



publicznych. Znajdują się tu rzeczy będące w posiadaniu podmiotów publicznych, ale także podmiotów niepublicznych, które wykonują zadania publiczne. Wskazuje się na kilka cech takich rzeczy. Przede wszystkim są one udostępniane powszechnie każdemu i służą użytkowi powszechnemu (*Zweiter Abschnitt. Die Benutzung der öffentlichen Sachen*), bez potrzeby uzyskiwania określonej zgody (drogi publiczne, place, przestrzeń powietrzna – *Begriff des Gemeingebrauchs*), a więc użytkowania ograniczonego (*Inhalt und Grenzen Gemeingebrauchs*). W dalszej kolejności są one udostępniane do celów szczególnych, po uprzedniej zgodzie wyrażonej przez określony organ (na przykład przemysłowe korzystanie z wód). Ponadto mogą służyć określonym wybranym grupom społecznym na podstawie stosownego zezwolenia, chociażby dorozumianego (szpitale, przedszkola, biblioteki, teatry, muzea, cmentarze).

W niemieckiej kulturze prawnej funkcjonują także rzeczy w użytku administracyjnym. Są one wykorzystywane przez administrację do wykonywania własnych zadań. W tym zakresie można wyróżnić budynki urzędów i ich wyposażenie, samochody służbowe. Zatem można stwierdzić, że społeczeństwo nie ma żadnych prawnych możliwości korzystania z tego rodzaju rzeczy. Ponadto rzeczy nie mogą być przedmiotem obrotu gospodarczego oraz nie mogą być pozbawione swojej funkcji publicznej. Można powiedzieć, że rzeczy w takim ujęciu w sposób pośredni realizują funkcję zaspokajania potrzeb społecznych.

Innego rodzaju grupą rzeczy są te, które służą zaspokajaniu potrzeb kultu religijnego. Kościoły w prawie niemieckim posiadają osobowość prawną i są zaliczane w poczet podmiotów publicznych. W takiej sytuacji uprawnione jest twierdzenie, że na przykład budynki kościołów stanowią rzecz publiczną. Będą to na przykład budynki kościołów, cmentarze, ale także księgi, kielichy itp. W tym zakresie nie jest dopuszczalne użytkowanie szczególne, czyli określone za zezwoleniem. Natomiast rzeczy, które są związane z kościołami, na przykład przedszkola lub szkoły kościelne nie są zaliczane do rzeczy publicznych, gdyż mogą być dostępne dla zainteresowanych na podstawie umów prawa prywatnego. Doktryna niemiecka nazywa budynki kościołów rzeczami publicznymi w znaczeniu instytucjonalnym<sup>21</sup>.

Podobnie, jak i w polskiej doktrynie nie do końca jest jasne, czy rzeczy publiczne powinny podlegać przepisom prawa publicznego w całości, czy też w kwestii własności, jako koncepcji dualistycznej, podlegają prawu prywatnemu. Stosownie do poglądów doktryny najważniejsze jest przeznaczenie rzeczy, które to pryncypium podporządkowuje dyskusję w tym zakresie i jej wyniki utrwalone w procesie legislacji. Rzeczy publiczne bowiem nie są całkowicie wyłączone spod regulacji prawa cywilnego (przede wszystkim w kwestiach związanych

<sup>21</sup> Zob. S. Detterbeck, *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2004, s. 322 i nast.



z rozporządzaniem własnością – przyp. aut.), natomiast unormowania administracyjnoprawne mają na celu odpowiednie modyfikowanie wykonywania własności, aby rzeczy publiczne służyły dobru powszechnemu<sup>22</sup>.

### 3. Francuska koncepcja rzeczy publicznej

W prawie francuskim odnośnie zagadnień związanych z rzeczą publiczną nadal funkcjonuje pojęcie *domaine public*. Tymże mianem określa się rzeczy przeznaczone do użytku publicznego. Mogą to być określone wartości materialne, na przykład drogi, mosty, budynki urzędów, zbiory muzealne, archiwa, rzeczy ruchome, charakteryzujące się określonymi cechami. Przede wszystkim w sensie podmiotowym należą one do państwa, czyli podmiotów publicznych, ale także samorządu terytorialnego. Ponadto nie mogą być przedmiotem obrotu<sup>23</sup>. W związku ze wzmożoną ochroną tychże dóbr publicznych nie podlegają one zajęciu egzekucyjnemu, ani nie mogą być przedmiotem obciążenia służebnością na rzecz innego podmiotu. Jedynym warunkiem przemawiającym za taką możliwością jest brak naruszenia publicznego przeznaczenia dobra. Kwestie sporne w tym zakresie są rozstrzygane przez sądy administracyjne, stanowiąc sprawę publiczną<sup>24</sup>. W przypadku jednak wyłączenia określonego dobra z tak zwanej domeny publicznej, dotychczasowy ich podmiot otrzymuje aktywa o takiej samej wartości jak utracone dobro<sup>25</sup>. Rzeczy publiczne są zatem częścią majątku państwowego, które służą celom publicznym i podlegają prawu publicznemu. W tym zakresie obowiązują ogólne reguły dotyczące majątku osób prywatnych. Można wyodrębnić majątek finansowy i majątek administracyjny. Rzeczy publiczne stanowią środek do realizacji zadań administracji. O zakwalifikowaniu do rzeczy publicznej decydują dwa kryteria, czyli: własność państwowa i przeznaczenie na cel publiczny. Natomiast w przypadku używania rzeczy może posiadać charakter kolektywny oraz indywidualny. Używanie kolektywne oparte jest na trzech zasadach: wolności, równości i nieodpłatności. Nie oznacza to jednak, że nie może być wprowadzone ograniczenie poprzez korzystanie szczególne, a więc za

<sup>22</sup> Zob. R. Stober, W. Kluth, M. Muller, A. Peilert, *Verwaltungsrecht II. Ein Studienbuch*, München 2010, s. 164 i nast.

<sup>23</sup> Zob. L. Aynès, *Property Law*, [w:] *Introduction to French Law* (red. G.A. Bermann, E. Picard, Austin-Boston-Chicago-New York-The Netherlands 2008, s. 157 i nast.

<sup>24</sup> Interesujące wywody w tym zakresie prezentuje F. Terré, *Droit civil. Les biens*, Paris 2006, s. 441.

<sup>25</sup> Powyższe odbywa się na zasadzie wyceny aktywów majątku publicznego, por. J. Bell, A. Bell, S. Boyron, *Property Law*, [w:] *Principles of French Law*, Oxford 1998, s. 270 i nast. Ponadto należy zwrócić uwagę na uchwalenie przez ustawodawcę francuskiego kodeksu własności podmiotów publicznych, według którego mianem nieruchomości publicznych określa się dobra publiczne należące do państwa, samorządu terytorialnego lub innego podmiotu publicznego, które są przeznaczone do użytku publicznego oraz są niezbędne do wykonywania zadań publicznych i realizowania celów publicznych, czyli *service public*.

odpłatnością, na przykład handel uliczny, który może być ograniczony, a nawet zabroniony. Cechą charakterystyczną dla rzeczy publicznych jest to, że podlegają one szczególnemu porządkowi prawnemu. Rezygnacja z celu publicznego powoduje, że rzeczy publiczne podlegają normalnej regule prawa prywatnego<sup>26</sup>.

W ustawodawstwie francuskim istnieje kategoria dóbr publicznych, które stanowią wyłączną własność państwa. Takim dobrom przysługuje szczególna ochrona konstytucyjna<sup>27</sup>. Najważniejsze z tych dóbr zaliczają się do kategorii nieruchomości i wśród nich można wyróżnić na przykład drogi krajowe, lotniska, czy też porty oraz lasy i budynki. Natomiast w stosunku do innych niektórych dóbr, mogą one stanowić domenę prywatną, jak na przykład lasy. Warto zwrócić uwagę, że w koncepcji francuskiej rzeczy publicznej do domeny publicznej zaliczane są tylko rzeczy publiczne mające szczególne znaczenie dla realizacji celów publicznych<sup>28</sup>. W kwestii natomiast ścisłego zaliczenia konkretnej nieruchomości do sfery publicznej zawsze powinna się wypowiedzieć judykatura albo doktryna<sup>29</sup>.

Ponadto istotne jest, że w nauce francuskiej, jak i w orzecznictwie brak jest nadal jednolitości w zakresie podziału na dobra publiczne i dobra prywatne<sup>30</sup>. Podobnie jak w nauce polskiej, koncepcja francuska dóbr albo rzeczy publicznych stoi na stanowisku, że dobrami publicznymi są te dobra, które zostały w taki właśnie sposób zakwalifikowane na mocy aktu administracyjnego stosowania prawa albo aktu generalnego stanowienia prawa. Jest to postrzegane poprzez pryzmat korzystania z rzeczy, a więc nieco nawiązuje także do nauki niemieckiej, czyli w aspekcie użytkowym. Dlatego też, domena publiczna rzeczy przesądza o tym, iż nie mogą one stanowić własności prywatnej i powinny służyć ogółowi społeczeństwa. Dotyczy to przede wszystkim dóbr naturalnych, ale także i wytworzonych.

Warto także zwrócić uwagę na przyjętą we francuskim kodeksie własności podmiotów publicznych dychotomię własności publicznej i prywatnej, gdzie własność publiczna powiązana jest z prawem publicznym, jest to własność administracyjna, natomiast własność prywatna z prawem prywatnym. Doktryna francuska zwraca bowiem uwagę, że w odniesieniu do koncepcji rzeczy publicznej najważniejsze znaczenie prawne posiada jej użyteczność, przeznaczenie, a do-

<sup>26</sup> Zob. F. Merli, *Das französische Modell: Domaine public*, in: *Öffentliche Nutzungsrechte und Gemeingebrauch*, Wien-New York 1995, s. 67 i nast.

<sup>27</sup> Trzeba w tym zakresie wskazać orzeczenie Rady Stanu z dnia 21 marca 2003 r., nr 189191.

<sup>28</sup> W taki właśnie sposób charakteryzują ustawodawstwo francuskie J.M. Auby, P. Bon, J.B. Auby, P. Terneyre, *Droit administratif des biens*, Paris 2008, s. 4.

<sup>29</sup> Powyższa konstatacja towarzyszy wywodom Ch. Dadamo, S. Farran, *French Substantive Law. Key Elements*, London 1997, s. 70.

<sup>30</sup> Warto w tym względzie przypomnieć taki właśnie podział zaprezentowany w historii przez J.B.V. Proudhona na tle rozwiązań kodeksu Napoleona.



piero niejako w dalszej kolejności charakter własności rzeczy<sup>31</sup>. Można powiedzieć, że domena publiczna obejmuje zasadniczo nieruchomości, które bezpośrednio służą użyteczności publicznej, czyli wody, rzeki, drogi, koleje, lotnictwo, radiofonię i telewizję. Wyróżnia się także rzeczy ruchome, które przedstawiają wartość historyczną, artystyczną, archeologiczną, naukową lub techniczną.

W związku z powyższym nasuwa się spostrzeżenie, że dobra publiczne zaliczane do domeny publicznej mają służyć świadczeniu usług publicznych, czyli stanowią rzeczy powszechnego użytku. Zasadniczo owo przeznaczenie wynika z cech naturalnych rzeczy. Rzeczy tego rodzaju stanowią własność podmiotu publicznego, ale mogą być oddane do korzystania podmiotom prywatnym. Zatem nauka francuska stawia na sposób przeznaczenia rzeczy oraz jej wykorzystania dla dobra ogółu, zapewniając tak pojmowanym cechom dóbr publicznych skuteczną ochronę prawną. Dopiero wówczas, kiedy określone dobro utraci cechy publiczne, może zostać zbyte na rzecz podmiotu prywatnego. Wtedy też zmieni się jego przeznaczenie i może zostać uznane jako zaliczane do domeny prywatnej<sup>32</sup>.

#### **4. Austriacka koncepcja rzeczy publicznej**

W ustawodawstwie austriackim także występują rzeczy publiczne, a zasadniczo dobra publiczne. Właścicielem dobra publicznego może być państwo, kraj związkowy lub gmina. Kryterium kwalifikującym dobro publiczne jest jego własność, która musi być publiczna. Jeżeli nawet dobro prywatne jest oddane do publicznego używania, nie przestaje być dobrem prywatnym i przez to nie może być zaliczone do dóbr publicznych<sup>33</sup>. Powyższe nie oznacza, że właściciel prywatny nie może udostępnić własnej rzeczy na użytek publiczny, czyli do powszechnego korzystania. Sposób korzystania jest publiczny, natomiast określone dobro traktowane jest nadal jako dobro prywatne. Z uwagi na to, że właściciel prywatny jest ograniczony z korzystania z własnego prawa, może je w każdej chwili wycofać z użytku powszechnego. Doktryna austriacka nadaje takim dobrom (rzeczom – przyp. aut.) publicznym miano dobra małego użytku publicznego<sup>34</sup>. W zakresie rzeczy publicznych można wyróżnić: majątek finansowy (*Finanzvermögen*), ma-

<sup>31</sup> Zob. P. Chretien, *The Property of Public Bodies*, [w:] *The Public-Private Law Divide: Potential for Transformation?* (red. M. Ruffert), London 2009, s. 301 i nast.

<sup>32</sup> Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na dawne koncepcje francuskie odejścia od sztywnego podziału na domenę publiczną i domenę prywatną w koncepcji rzeczy publicznych i wprowadzeniu stopniowania zakresu, w jakim określone dobro podlega prawu publicznemu. Są to koncepcje historyczne L. Duguity, które zdaje się odzywiają w doktrynie francuskiej, pomimo innego podejścia w tym względzie francuskiego kodeksu własności podmiotów publicznych.

<sup>33</sup> Zob. T. Klicka, *Praxiskommentar zum ABGB samt Nebengesetzen* (red. M. Schwimann), Wien 1998, s. 30 i nast.

<sup>34</sup> Zob. K. Spielbüchler, *Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch* (red. P. Rummel), Wien 2000, s. 440 i nast.



## Rozdział VII

---

jątek administracyjny (*Verwaltungsvermögen*), rzeczy pozostające we własności administracji (*Verwaltungseigene Sachen*), dobro publiczne (*Öffentliches Gut*), rzeczy w użyciu powszechnym (*Privatsachen im Gemeingebrauch*) oraz rzeczy w użyciu publicznym (*Sachen im Gemeingebrauch*)<sup>35</sup>.

W przypadku ustawodawstwa oraz doktryny nauki austriackiej z dziedziny rzeczy publicznych ważne jest podkreślenie, że niezależnie od podmiotu własności, a szczególnie w przypadku podmiotów prywatnych, nie mogą one zabraniać korzystania z określonego dobra przez inne podmioty. Tego rodzaju użytek wynika z przeznaczenia dobra, który istnieje poprzez regulacje ustawowe, akt administracyjny albo z długotrwałego korzystania z dobra dla pożytku wspólnego<sup>36</sup>.

Warto także wskazać, że dobra publiczne mogą podlegać w austriackim systemie prawnym regulacjom administracyjnoprawnym, polegającym na egzekucji, możliwości zasiedzenia, zmiany przeznaczenia dobra publicznego, ale wyłącznie na drodze ustawowej albo aktu administracyjnego. Informacja o zaliczeniu danego dobra do rzeczy publicznych podlega ujawnieniu w księdze wieczystej<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Zob. F. Merli, *Öffentliche Nutzungsrechte und Gemeingebrauch*, Wien-New York 1995, s. 6 i nast.

<sup>36</sup> Zob. B. Raschaure, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien-New York 2009, s. 471 i nast.

<sup>37</sup> Zob. B. Eccher, *Kurzkommentar zum ABGB* (red. H. Koziół, P. Bydlinski, R. Bollenberger), Wien-New York 2005, s. 220 i nast.



# Zakończenie

Niewątpliwie niełatwo jest dokonać ostatecznego podsumowania funkcjonowania określonej instytucji faktycznej i prawnej, jaką jest rzecz publiczna. Przede wszystkim należy stwierdzić, że rzecz publiczna jest nieodłącznie związana z funkcjonowaniem władzy wykonawczej w nowoczesnym państwie. Jednakże głębsza analiza wskazuje, że nie tylko. Można bowiem stwierdzić, że rzecz publiczna jest kategorią uniwersalną z punktu widzenia jej zastosowania. Pozostaje bowiem w związku z szerokim funkcjonowaniem państwa, także w obrębie władzy ustawodawczej i sądowniczej. Jej poszczególne elementy są nieodzowne dla funkcjonowania państwa, na przykład majątek infrastrukturalny (budynki sądów, Sejmu itp. – przyp. aut.), czy też finansowy (środki płatnicze na funkcjonowanie, przyznawane zgodnie z przepisami o finansach publicznych – przyp. aut.). Rzecz publiczna jest więc wykorzystywana dla funkcjonowania państwa w ogólności. Natomiast w sensie przynależności do określonej władzy, w przeważającym zakresie rzecz publiczna mieści się w szeroko pojętym spektrum działania władzy wykonawczej, a zatem administracji. W zakresie podziału systemowego administracji, rzecz publiczna dotyczy zarówno administracji państwowej, jak i administracji samorządowej. Dotyczy relacji administracji w jej stosunkach zewnętrznych oraz w stosunkach wewnętrznych. W tym względzie istotną rolę odgrywa stosunek administracji do rzeczy, która znajduje się w jej posiadaniu, a służy realizacji zadań administracji, jako elementu władzy wykonawczej. W takiej sytuacji mamy do czynienia z publicznoprawnym stosunkiem do rzeczy, która jest rzeczą publiczną. Rzecz taka pozostaje w użyciu administracji oraz w dyspozycji administracji, jako związku publicznoprawnego oraz użytkowników zewnętrznych. W związku z tym można mówić o publicznoprawnym panowaniu nad rzeczą, które to panowanie obejmuje publicznoprawna metoda regulacji, zwana publicznym prawem rzeczowym, czyli *sensu stricte* prawem administracyjnym, które dotyczy przecież wszelkich norm związanych z ustrojem, organizacją administracji, jej potrzebami i wymaganiami w zakresie sprawowania władzy wykonawczej oraz władzy w ogóle. Trzeba jednakże zauważyć, że rzecz publiczna pozostaje również w sferze oddziaływania prawa prywatnego, prawa cywilnego. Ma to miejsce w przypadku na przykład zbywania rzeczy lub stosowania instytucji najmu. Niewątpliwie więc walor prawny rzeczy publicznej jest bardzo szeroki i rozbudowany.

Przeprowadzona w pracy analiza badawcza może wskazywać na uzasadniony wniosek, że dla bytu prawnego rzeczy publicznej największe znaczenie ma jej usytuowanie w obrębie władzy wykonawczej, regulowane prawem publicznym, administracyjnym, z określonymi wyjątkami dla prawa prywatnego. Rzeczy pu-





bliczne mogą być własnością państwa lub samorządu, stanowią rzeczy naturalne lub wytworzone, pozostające we własności administracji i udostępniane do bezpłatnego lub odpłatnego korzystania poprzez obowiązywanie określonego aktu prawnego albo za zezwoleniem administracji. Mienie publiczne stanowią budynki urzędów, przedsiębiorstwa publiczne, lasy, drogi, teatry, ale też woda lub powietrze. Niektóre z nich to mienie ściśle administracji, na przykład budynki urzędów albo środki finansowe, niektóre stanowią mienie w znaczeniu oddania do powszechnego korzystania, na przykład lasy, teatry, drogi, szpitale.

Nauka niemiecka w zakresie rzeczy publicznej w ujęciu historycznym zasadniczo koncentrowała się (na samym początku tychże koncepcji, na przykład prezentowanych przez O. Mayera – przyp. aut.) na zapatrywaniu, zgodnie z którym rzecz publiczna była utożsamiana z własnością publiczną i w związku z tym powinna podlegać prawu publicznemu, zasadniczo administracyjnemu. W kwestii podziału rzeczy publicznej rozróżniano majątek finansowy, majątek administracyjny oraz rzeczy powszechnego użytku. Sensem istnienia i funkcjonowania rzeczy publicznych była realizacja zadań państwa przez administrację. Zatem definiowano rzecz publiczną poprzez jej przeznaczenie do określonego celu oraz prawną przynależność. Jako że z pierwszym kryterium nie było większych problemów, gdyż zadania państwa albo samorządu były sprecyzowane w aktach prawnych, tak z drugim kryterium pojawił się problem natury teoretycznej w sensie podległości rzeczy publicznej określonemu prawu, publicznemu lub prywatnemu. Wprawdzie O. Mayer posługiwał się pojęciem własności publicznoprawnej, ale akcentował elementy prywatnoprawne w jej otoczeniu, co *de facto* skłaniało do twierdzeń o podległości rzeczy publicznej prawu prywatnemu (w tym względzie pojawiła się krytyka T. Mauntza – przyp. aut.). Wedle, już późniejszej, koncepcji E. Forsthoffa rzecz publiczna o tyle podlegała prawu publicznemu, o ile służyła realizacji celu publicznego, organ administracji posiadał prawo do władania rzeczą publiczną oraz występował brak możliwości obrotu rzeczami publicznymi. W związku z tym trzeba powiedzieć, że wczesna nauka niemiecka prawa administracyjnego stworzyła koncepcję rzeczy ograniczenie publicznej. Okres późniejszy, a więc poglądy J. Salzwedela, przyniosły nowszy podział rzeczy publicznej, czyli w użyciu powszechnym, w użyciu szczególnym, w użyciu zakładu oraz w użyciu administracyjnym. Była to koncepcja o tyle istotna, że definiowała rzecz publiczną w zakresie jej właściwości użytkowych i poprzez te właściwości przyporządkowywała rzecz publiczną prawu publicznemu. Nie była to jednak koncepcja zupełnie nowa, gdyż w tym względzie nawiązywała do koncepcji wcześniejszych. Nie miała zatem znaczenia prawna przynależność rzeczy, a jej wymiar użytkowy. Przeznaczenie rzeczy miało charakter służebności publicznej ciężącej na własności prywatnej, na przykład korzystanie z ulic. Natomiast w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia mocniej akcentowano stanowisko (S. Kromer – przyp. aut.), że rzeczy publiczne powinny służyć dobru



powszechnemu, jednak przeznaczenie rzeczy nie daje jej pierwszeństwa przed ochroną prywatnoprawną. Ponadto, rzecz publiczna może być zbyta, aczkolwiek jej dysponent nie powinien tego czynić, kiedy rzecz służy celom publicznym. Nadal wyróżniano majątek administracyjny oraz finansowy administracji, które to majątki służą realizacji jej celów (rzeczy te pozostawały w tzw. użytkowaniu administracyjnym – przyp. aut.), jednakże najważniejsze znaczenie mają rzeczy w znaczeniu użytkowym, czyli możliwe do korzystania publicznego. Korzystanie publiczne mogło nastąpić na podstawie prawa albo decyzji określonego organu administracji. Pierwsze z tych rzeczy nazwano rzeczami w znaczeniu ogólnym, a drugie – rzeczami w znaczeniu szczególnym. Zatem niemiecka koncepcja rzeczy publicznych oparta była w kontekście historycznym na publicznoprawnym przeznaczeniu rzeczy, celowi, jakiemu rzecz ma służyć i w nawiązaniu do tego przyporządkowywano jej podległość określonemu prawu.

Natomiast koncepcja francuska we wczesnym swym okresie wyróżniała zasadniczo dobra publiczne oraz dobra prywatne, zaś przynależność określonemu prawu wyznaczała przeznaczeniem rzeczy, podobnie jak w nauce niemieckiej. Jednakże w odróżnieniu od nauki niemieckiej punktem wyjścia w tym zakresie było pochodzenie dobra, a nie przeznaczenie dobra. Dopiero pochodzenie dobra wskazywało na jego przeznaczenie i regulację prawną. Dobrami publicznymi były dobra państwowe oraz dobra samorządowe. Dobra publiczne stanowiły szczególny typ własności, przeciwstawny własności prywatnej. Podkreślano, że administracja nie dysponuje rzeczami tak jak właściciel prywatny, a wykorzystuje je dla potrzeb społecznych. W nauce francuskiej dominował pogląd, że rzecz publiczna nie może w żadnej mierze podlegać obrotowi prawnemu. Stawiano także tezę, że własność rzeczy może być publiczna i prywatna, ale jest to obojętne dla przeznaczenia rzeczy. Rzecz może bowiem służyć ogółowi, nawet jeśli jest prywatna (A. de Laubadère – przyp. aut.). Nieco inny pogląd prezentował V. Proudhon, który nie rozstrzygał o charakterze własności, ale o potrzebie zarządzania rzeczą dla dobra ogółu. Podobne poglądy, w myśl których nie jest ważne czyją własność stanowi rzecz, ale komu służy prezentowali także inni, np. M. Mauriou czy J. Duquit. Były to stanowiska bliskie nauce niemieckiej. Poglądy późniejsze jeszcze bardziej uwypuklały założenie, że państwo posiada specjalne uprawnienie do rzeczy publicznej, które nie musi wynikać z atrybutu własności (J. Auby – przyp. aut.). Jakkolwiek, biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że największe znaczenie posiadało przeznaczenie rzeczy, które mogło być nadane prawem lub pochodzić od organu administracji. Dobra natomiast mogły być przeznaczane w sposób bezpośredni na użytek publiczny, tak jak na przykład place lub ulice albo w sposób pośredni, czyli w zakresie służby publicznej – dla zaspokajania potrzeb społecznych administracji. Zatem nauka francuska o rzeczy publicznej, podobnie jak nauka niemiecka, uważała za najważniejszą cechę rzeczy publicznej jej użyteczność. Natomiast wskazać należy, że wyróżniano oprócz



dóbr publicznych, przeznaczonych do powszechnego użytku (ulice, drogi, parki – przyp. aut.), tak zwane dobra prywatne administracji, służące jej do wykonywania zadań publicznych (budynki, finanse – przyp. aut.). Własność administracyjna różniła się tym od własności prywatnej, że służyła celom publicznym, regulowanym prawem administracyjnym.

W odniesieniu do austriackiej koncepcji rzeczy publicznej w ujęciu historycznym, uważano, że rzecz publiczna to taka rzecz, która służy celom administracji. Rzeczy publiczne były grupowane. Grupę pierwszą stanowiły urzędy publiczne, lasy i przedsiębiorstwa państwowe. Natomiast wszystkie inne rzeczy tworzyły grupę odrębną. Pierwsza grupa rzeczy, w sensie własności regulowana była prawem prywatnym, gdyż stanowiły prywatny majątek administracji, zaś druga grupa stanowiła rzeczy charakteryzujące się własnością administracyjną, która służyła realizacji celów publicznych, regulowanych prawem administracyjnym. Wyróżniano majątek finansowy administracji w sensie korzyści płynących z udostępniania publicznego, na przykład dróg lub wód publicznych oraz wyróżniano majątek administracyjny służący administracji i jej celom, na przykład budynki urzędów. Majątki owe składały się na pojęcie rzeczy publicznej (R. Hermritt – przyp. aut.). W czasach późniejszych uważano, że majątek finansowy podlega prawu cywilnemu, natomiast majątek administracyjny podlegał prawu publicznemu i dotyczył rzeczy powszechnego użytku zarówno naturalnych, jak rzeki oraz wytworzonych, jak ulice (R. Chapus – przyp. aut.). Koncepcja austriacka rzeczy publicznej nawiązywała do koncepcji francuskiej w sensie kategoryzacji rzeczy publicznych jako dóbr publicznych oraz do koncepcji niemieckiej w zakresie uwypuklenia prawnego przeznaczenia rzeczy do celów publicznych.

W przypadku natomiast polskiej wczesnej koncepcji rzeczy publicznej trzeba stwierdzić, że istniało kilka poglądów w tym względzie. Poglądy najwcześniejsze utrzymywały, że rzeczy publiczne to takie, które pozostają w rozporządzeniu państwa i przez to podlegają prawu publicznemu oraz, że z tego względu nie mogą podlegać prawu prywatnemu (W.L. Jaworski – przyp. aut.). Wedle natomiast S. Kasznicy, rzeczy publiczne to takie, które służą określonemu związkowi publicznoprawnemu do wykonywania jego zadań. Rzeczami w tym względzie był: majątek administracyjny, majątek skarbowy oraz rzeczy powszechnego użytku, czyli dobra publiczne. Tenże autor, podobnie jak w koncepcji niemieckiej, wyróżniał dobra naturalne oraz dobra wytworzone. W przypadku natomiast korzystania z rzeczy, czyli dóbr użytkowych wyróżniał jako sposoby korzystania, korzystanie zwykłe, szczególne oraz wzmocnione, a więc zasadniczo w sposób nieograniczony oraz z woli organu administracji. Nawiązując zaś do wzorców francuskich, S. Kasznica uważał, że rzeczy publiczne podlegają prawu publicznemu, o ile służą realizacji celów publicznych, a prawu prywatnemu, gdy realizują inne cele. A. Peretiatkowicz dzielił zaś rzeczy w odniesieniu do realizowanego przez nie celu, a więc w znaczeniu szerszym, służące związkowi



publicznoprawnemu, na przykład drogi i w znaczeniu węższym, służące konkretnym celom administracji, na przykład szpitale. Rzeczy publiczne powinny być poddane prawu publicznemu, a wyjątkowo prywatnemu. Podobne poglądy jak S. Kasznica posiadał także T. Bigo, jednakże wyszczególniał on spośród rzeczy publicznych takie, które służyły bezpośrednio i pośrednio realizacji celów administracji. Rzeczy publiczne, które służyły pośrednio tymże celom, na przykład przedsiębiorstwa handlowe lub lasy, stanowiły dla tego autora majątek prywatny administracji, podobnie jak w nauce austriackiej. Uważał on również, że rzeczy publiczne powinny podlegać prawu publicznemu. Koncepcje późniejsze w zakresie rzeczy publicznej skupiały się rzadziej na określaniu co jest taką rzeczą, a bardziej na naturze własności rzeczy publicznej. Utożsamiano rzecz publiczną z majątkiem publicznym, przeznaczonym do społecznego korzystania (J. Boć, A. Błaś – przyp. aut.). Rzeczy publiczne jako własność administracyjną upatrywał także W. Pańko. Uważał on że majątek publiczny powinien podlegać zasadniczo prawu publicznemu, jednakże mienie będące własnością samorządu terytorialnego powinno podlegać prawu prywatnemu. Podobne poglądy wyrażali M. Szubiakowski oraz Z. Leoński, koncentrując się bardziej na znaczeniu rzeczy publicznej będącej w publicznym użytkowaniu, a więc na korzystaniu z rzeczy przez jednostki. Mając powyższe na uwadze można skonstatować, że poglądy polskiej doktryny prawa publicznego zasadniczo nawiązywały do koncepcji państw Europy Zachodniej lub stanowiły syntezę tychże, z niewielkimi odrębnościami.

Poprzez analizę przytoczonych poglądów w kwestii rzeczy publicznej przebiega wniosek, że poprzez określony własnością publiczną stosunek do rzeczy, służą one określonymu celowi publicznemu, realizując pewien interes publiczny, zaś w kwestii używania rzeczy mogą stanowić określone publiczne prawo podmiotowe. W tenże sposób kształtują się podstawowe determinanty rzeczy publicznej.

Wyniki podjętej analizy wskazują, że w pierwszej kolejności wymagało wyjaśnienia pojęcie rzeczy. Należy je rozumieć zgodnie z kategoriami przyjętymi w Kodeksie cywilnym, gdyż prawo administracyjne nie zna pojęcia rzeczy. Posługuje się raczej pojęciem dóbr publicznych, które jest znaczeniowo szersze, gdyż rzecz w ujęciu cywilistycznym nie odnosi się na przykład do licencji, koncesji, czy też wzorów użytkowych i zdobniczych. Ze względu na pochodzenie rzeczy publicznej można ustalić, że funkcjonują rzeczy publiczne naturalne, jak na przykład jeziora, rzeczy publiczne wytworzone, na przykład budynki oraz rzeczy publiczne powstałe wprawdzie w sposób naturalny, ale o statusie nadanym aktem stosowania prawa, na przykład parki narodowe. W przypadku zaś rzeczy publicznych oddanych do korzystania można wyróżnić rzeczy używane nieodpłatnie, na przykład wody śródlądowe, albo rzeczy oddane w używanie odpłatnie, na przykład korzystanie z obiektów szkolnych dla celów prywatnych. Uściślając trzeba zauważyć, że Kodeks cywilny zna pojęcie mienia państwowego, jednakże



nie można go utożsamiać z majątkiem publicznym, które ściślej dotyczy rzeczy publicznych.

Uzasadniając funkcjonowanie rzeczy publicznej poprzez ich wykorzystanie publiczne można je podzielić w znaczeniu szerszym, czyli obejmujące majątek administracyjny infrastrukturalny (budynki itp. – przyp. aut.) oraz majątek finansowy (pieniądze itp. – przyp. aut.), a także rzeczy powszechnego użytku, czyli dobra publiczne (lasy, wody itp. – przyp. aut.). Te ostatnie jednak stanowią rzeczy publiczne w znaczeniu węższym, gdyż są wprawdzie zarządzane przez administrację, ale są także oddane do powszechnego korzystania.

Dokonana analiza w powyższym zakresie pozwoliła na zajęcie się wyznaczeniem podstawowych determinantów kształtujących byt prawny rzeczy publicznej.

W przypadku kwestii związanych z naturą własności rzeczy publicznej, trzeba powiedzieć, że tę kwestię przesądza sposób urzeczywistniania własności przez określony związek publicznoprawny, a więc cel jej wykorzystania. Zasadniczo można powiedzieć, że administracyjny stosunek do rzeczy nie odpowiada klasycznemu pojęciu własności cywilnoprawnej. Własność administracyjna polega w rzeczywistości na sytuacji powierzenia administracji określonych składników majątkowych do zarządzania w celu realizacji zadań publicznych. Zatem istota własności administracyjnej przypomina raczej sytuację władania albo panowania nad rzeczą, traktowaną jak własność z punktu widzenia wymogów ochrony oraz obrotu prawnego. Natomiast przestrzeń wokół rzeczy nie jest rzeczą, nie posiada atrybutów własności publicznej, a stanowi raczej dobro wspólne dostępne wszystkim bez ograniczeń. Władanie publicznoprawne może być poddane określonym służebnościom, polegającym na nieczynieniu, znoszeniu lub określonego czynieniu. Ponadto, w sprawach związanych z prawami sąsiedzkimi, jeśli jedna z nieruchomości ma przeznaczenie publiczne należy podnieść, że obowiązuje ono w zakresie, w jakim nie koliduje ze specjalnym przeznaczeniem tejże rzeczy publicznej. Zatem wpływ nieruchomości publicznej na prawa sąsiedzkie osób prywatnych musi być przez te osoby znoszony, jeśli pozostaje w zgodzie z celem wykorzystywania tej rzeczy.

Istotnym determinantem funkcjonowania rzeczy publicznej jest realizacja interesu publicznego. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na działanie administracji jako określonego substratu podmiotowego oraz przedmiotowego. W odpowiedni sposób zorganizowana administracja pełni funkcję publiczną, realizuje określony cel publiczny. Pojęcie celu publicznego należy do kategorii prawnych nieostrych, klauzul generalnych (M. Stahl – przyp. aut.). Istota celu publicznego zawiera się w potrzebach społecznych, a więc jest uwarunkowana względami gospodarczymi i społecznymi. Każdy cel publiczny leży w interesie publicznym (który jest uogólnionym celem dążeń i działań uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub społeczności lokalnych –





przyp. aut.). Zasadniczo jest realizowany przez administrację, która podejmuje się jego realizacji poprzez wykorzystanie swoich uprawnień kompetencyjnych do wykonywania przypisanych jej zadań. Doktryna wskazuje, że kategorie, takie jak cel publiczny, interes publiczny, dobro wspólne są kategoriami wzajemnie powiązanymi, ze względu na niemożliwość sformułowania konkretnej definicji dla każdego z tychże pojęć (T. Woś – przyp. aut.). Wedle Trybunału Konstytucyjnego działanie administracji jest ukierunkowane na realizację celu publicznego, a sprecyzowany wynik takiego działania realizuje interes publiczny. Orzecznictwo prawokonstytucyjne stawia zatem znak równości pomiędzy celem publicznym a interesem publicznym. W odniesieniu do rzeczy publicznej, realizacja celu publicznego jest wielopłaszczyznowa. Jest to uzależnione od charakteru rzeczy publicznej. W przypadku majątku infrastrukturalnego i finansowego rzecz publiczna jest narzędziem spełnienia celu publicznego. Natomiast w ujęciu rzeczy publicznej w znaczeniu użytkowym to cel publiczny określa przeznaczenie rzeczy publicznej, w ścisłym znaczeniu realizujący zasadę dobra ogółu, czy też dobra wspólnego (Z. Duniewska – przyp. aut.).

Natomiast w kwestii następno z determinantów istnienia rzeczy publicznej, czyli interesu publicznego, należy stwierdzić, że dotyczy on problematyki związanej z prerogatywami działania administracji, której ważnym celem jest zabezpieczenie interesu publicznego. Interes publiczny, w imieniu którego działa administracja, jest przeciwieństwem interesu prywatnego, indywidualnego, przejawiającego się postaciami interesu faktycznego i prawnego. Trzeba podkreślić, że interes publiczny nie jest sumą interesów indywidualnych. Należy przy tym zaznaczyć, że może także występować pod mianem interesu grupowego albo interesu lokalnego, a także interesu społecznego, lecz są to instytucje w przeważającej mierze synonimiczne. Niewątpliwie interes publiczny jest pojęciem niedookreślonym prawnie, jest klauzulą generalną. Doktryna uważa, że jest to określona wartość motywacyjna wspólna dla wielu podmiotów, a konkretyzująca się w razie konfliktu z przeciwstawnymi celami prywatnymi (H. Izdebski, M. Kulesza – przyp. aut.). Zadaniem administracji jest „odkodowanie” znaczenia interesu publicznego przy wykonywaniu jej zadań. „Zadaniem” interesu publicznego jest uchwycenie określonej wartości nadrzędnej nad interesem indywidualnym jednostki i polegającej na ograniczaniu jego praw podmiotowych. Natomiast zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym, interes publiczny oznacza dyrektywę postępowania nakazującą respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego itp. W kontekście rzeczy publicznej rysuje się w omawianym zakresie przekonanie, że wykorzystywanie majątku administracji w jej działaniu dla celu publicznego, realizuje tym samym interes publiczny, a nawet więcej, gdyż w przypadku kon-





cepcji rzeczy publicznej w znaczeniu użytkowym, realizuje interes indywidualny przejawiający się w zaspokojeniu potrzeby korzystania z tejże rzeczy.

Ostatni z desygnatów rzeczy publicznej, a więc publiczne prawo podmiotowe, pozostaje w związku z funkcjonowaniem pojęcia prawa podmiotowego. Prawo podmiotowe ma walor indywidualny, oznacza bowiem pojedyncze uprawnienie odpowiadające określonemu zobowiązaniu wobec danego podmiotu oraz wolność chroniona zakazem ingerencji ustanowionym dla innych. Może też oznaczać zespół funkcjonalnie powiązanych uprawnień, kompetencji i wolności (Z. Ziemiński – przyp. aut.). Prawo podmiotowe odpowiada określonemu uprawnieniu do działania na gruncie norm prawa przedmiotowego (P. Winczorek, T. Stawecki – przyp. aut.). Natomiast publiczne prawo podmiotowe jest konstrukcją pomocniczą prawa administracyjnego. Wyraża się ono stosunkiem jednostki do otoczenia zewnętrznego, czyli prawa przedmiotowego. W dyspozycji tego prawa leży uprawnienie dla jednostki do możliwości realizacji prawa do, na przykład korzystania z rzeczy publicznej (J. Fleiner – przyp. aut.). Jest to także uprawnienie do dochodzenia od państwa określonego zachowania się, żądania czegoś (T. Hilarowicz – przyp. aut.). Można zatem stwierdzić, że publiczne prawo podmiotowe jest odmianą interesu indywidualnego, przejawiającego się istnieniem jego części składających się na interes prawny oraz interes faktyczny (M. Wierzbowski – przyp. aut.).

Rzecz publiczna oznacza określony majątek wykorzystywany przez administrację do wykonywania jej zadań zarówno w sferze administracji rządowej, jak i w sferze administracji samorządowej. Występowanie rzeczy publicznej w tym względzie jest warunkiem pełnej i skutecznej realizacji interesu publicznego. Majątek ten jest zróżnicowany i taki też posiada charakter. Dotyczy w tym zakresie rzeczy nieruchomości i ruchomych. Może on być trwały, taki jak grunty, budynki (administracji, szkół, szpitali itp. – przyp. aut.). Majątek ten wymaga spełnienia określonych warunków wykorzystania przez administrację poprzez odpowiednie zagospodarowanie oraz jego konserwacji na przyszłość w sferze działań przeciwpożarowych, ewakuacyjnych, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz innych w zakresie oddziaływania określonego terenu. Ponadto występują rzeczy ruchome wykorzystywane przez administrację celem realizacji interesu publicznego, takie jak maszyny, urządzenia, środki transportu i inne tym podobne. Oprócz majątku trwałego nieruchomości i ruchomego występuje majątek infrastrukturalny nietrwały. Jest to majątek dotyczący określonych wartości niematerialnych i prawnych, wyposażenia oraz materiałów. Pośród takich wartości wyróżniamy prawa majątkowe, takie jak: użytkowanie wieczyste, prawo spółdzielcze do rzeczy, autorskie prawa majątkowe oraz prawa pokrewne, w tym licencje. Wspominany majątek jest w posiadaniu i zarządzie Skarbu Państwa albo pozostaje majątkiem komunalnym. Należy również stwierdzić, że fundamentem funkcjonowania rzeczy publicznej jest własność, nazywana własnością publicz-



ną, poprzez którą administracja dzierży określone rzeczy publiczne oraz nimi zarządza, często udostępniając je podmiotom zewnętrznym. Czyni to dla realizacji swoich zadań, które powinny być dokonywane w celu publicznym. Realizacja tego celu powinna przebiegać w interesie publicznym. Natomiast z drugiej strony dostępność rzeczy publicznych jest limitowana spełnieniem publicznych praw podmiotowych. Rzeczy publiczne natomiast przejawiają swój byt faktyczny oraz prawny w istnieniu określonych substratów majątkowych, czyli infrastrukturze, majątku finansowym oraz rzeczach oddanych do publicznego korzystania. Zaprezentowany w pracy substrat majątkowy administracji stanowi niezaprzeczalnie wartość zapewniającą jej wykonywanie zadań publicznych, dokonywanych w imię interesu publicznego. Są to rzeczy o różnicowanych cechach faktycznych oraz przyporządkowaniu prawnym w odniesieniu do rzeczy. Owe rzeczy pozostają w dyspozycji i zarządzie administracji oraz mają znaczenie zarówno dla jej stosunków wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Właściwości tychże rzeczy posiadają walor regulowany prawem administracyjnym, ale także cywilnym. Pozostają jednakże jedynie fragmentem substratu rzeczowego administracji, ponieważ poza wyżej omówionym wykorzystuje ona także majątek fiskalny. Warto zauważyć, że przepisy dotyczące majątku infrastrukturalnego w zakresie prawa administracyjnego posiadają różnicowany charakter, a więc typowe rozwiązania normatywne oraz przepisy o charakterze technicznym.

Majątek administracji, zwany normatywnie jej mieniem (aczkolwiek uważam, że na użytek rozważań teoretycznych o rzeczy publicznej i jej istocie właściwszym określeniem jest jednak termin „majątek” – przyp. aut.) jest różnicowany. Jest bowiem majątkiem materialnym, ale także niematerialnym, czyli rzeczowym administracji. Trzeba jednakże zwrócić uwagę, że istnieje również majątek finansowy, zwany także skarbowym. Służy on do realizacji celów administracji w sposób pośredni i jest w swojej istocie bardziej skomplikowany, złożony z punktu widzenia przedmiotowych rozważań niż majątek w znaczeniu infrastrukturalnym – jako determinant rzeczy publicznej. Niewątpliwie każdy z elementów składających się na przedmiotowy determinant posiada swoisty charakter. Pieniądze i papiery wartościowe stanowią zasoby finansowe administracji, a w konsekwencji środki budżetowe, z których finansowane są cele publiczne, realizowane w interesie publicznym. Następuje to w procesie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Proces ten obejmuje różnorodne działania administracji. Może ona bowiem pozyskiwać środki w sposób bezpośredni, na przykład poprzez wpływy podatkowe, z opłat oraz innych należności, ale także w sposób pośredni, na przykład poprzez emisję papierów wartościowych lub zaciąganie zobowiązań. Należy również podnieść, że w ten sposób administracja zarządza majątkiem finansowym. Zdecydowanie o innym charakterze występuje majątek składający się na określone substraty będące w dyspozycji przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Przedstawione pod-



mioty odgrywają szczególną rolę w tym ujęciu koncepcji rzeczy publicznej. Nie są one organami administracji, a uczestnikami rynku gospodarczego. Dzięki tej roli generują zyski finansowe, stanowiące *de facto* majątek finansowy publiczny. W ten sposób dysponują mieniem publicznym. W odróżnieniu od administracji przedsiębiorstwa państwowe oraz wspomniane spółki są aktywnym źródłem pozyskiwania środków publicznych, przeznaczanych na realizację celów publicznych. Niewątpliwie podmioty te są wyposażone w określony substrat majątkowy, ale ma on w omawianym zakresie tylko takie znaczenie, że stanowi element funkcjonalny przedsiębiorstwa lub spółki, dzięki któremu one działają, uzyskując zyski składające się na majątek finansowy. Majątek taki z chwilą likwidacji lub upadłości tychże podmiotów stanowi majątek Skarbu Państwa, którego cechy charakterystyczne uprzednio omówiłem. Natomiast majątek komunalny, czyli własność i inne prawa majątkowe jest majątkiem publicznym, pozostającym we własności (władaniu – przyp. aut.) jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych osób prawnych. Jest to szczególnego rodzaju mienie publiczne. Wspominanym majątkiem są przede wszystkim rzeczy, które służą działalności produkcyjnej, usługowej, a także w określonym zakresie gospodarczej w celu zaspokojenia lokalnych, regionalnych lub wojewódzkich potrzeb i celów. Majątek finansowy administracji, chociaż w sposób pośredni służy realizacji celów publicznych, to stanowi źródło środków publicznych, bez którego byłoby niemożliwe zaspokajanie potrzeb społecznych, administrowanie oraz wykonywanie władzy wykonawczej i nie tylko tej. Majątek finansowy jest bezsprzecznie kluczowy dla funkcjonowania państwa oraz jego aparatu w każdej dziedzinie życia społecznego, tak na poziomie administracji rządowej oraz samorządowej. Niemniej jednak majątek finansowy, jak i infrastrukturalny są elementami przedmiotowej koncepcji w znaczeniu szerszym, której dopełnieniem jest majątek użytkowy.

Majątek infrastrukturalny oraz finansowy jest wykorzystywany w sposób bezpośredni do wykonywania zadań publicznych w celu i w interesie publicznym. Tego rodzaju dostępność nosi miano użyteczności publicznej. Dotyczy korzystania z dobra powszechnego naturalnego oraz wytworzonego (na przykład lasy albo teatry – przyp. aut.). Korzystanie publiczne z tego rodzaju dóbr publicznych może być realizowane w sposób bezpłatny albo za określoną odpłatnością, która towarzyszy wydaniu określonego aktu administracyjnego, na przykład zezwolenia lub pozwolenia. W doktrynie występuje rozbieżność w zakresie, czy roszczenie o korzystanie z rzeczy publicznej jest publicznym prawem podmiotowym (D.R. Kijowski – przyp. aut.), czy może jest interesem prawnie chronionym (S. Kasznica – przyp. aut.). Spór ten do dziś nie został rozstrzygnięty, aczkolwiek w polskim dorobku normatywnym istnieją przepisy, na podstawie których można żądać czynności organu (na przykład w zakresie uzyskania prawa jazdy – przyp. aut.), celem umożliwienia korzystania z dróg publicznych w sposób szczególny jako uprawniony uczestnik ruchu drogowego. Zatem występuje korzystanie



z rzeczy publicznej w sposób zwykły, na przykład korzystanie z lasów publicznych oraz w sposób szczególny, na przykład korzystanie z dróg publicznych na podstawie szczególnego uprawnienia, jakim jest prawo jazdy. Najważniejsze z wyróżnionych przykładów korzystania z rzeczy publicznych w sposób bezpośredni dotyczą korzystania z rzeczy naturalnych, takich jak lasy i wody oraz drogi naturalne, powstałe zwyczajem, oraz korzystania z rzeczy wytworzonych, na przykład z wybudowanych dróg. Ponadto w tym zakresie występuje korzystanie z zakładów publicznych. Dotyczy to zatem dóbr, które pozostają we władaniu wyodrębnionej części majątku państwowego, nastawionej na zaspokajanie określonych potrzeb społecznych, a nie produkcję dóbr gospodarczych, jak na przykład przedsiębiorstwo państwowe. W tym zakresie, a więc za pośrednictwem zakładów publicznych można korzystać między innymi z placówek oświatowych, ze szkół wyższych, z zakładów opieki zdrowotnej, z bibliotek, z muzeów itp. W odróżnieniu od rzeczy publicznej w znaczeniu infrastrukturalnym oraz finansowym, funkcjonuje rzecz publiczna w znaczeniu użytkowym, biorąc pod uwagę wykorzystanie rzeczy publicznej dla celów publicznych i w interesie publicznym. Jeśli bowiem wspomniane dwie pierwsze koncepcje częściowe dotyczą rzeczy publicznej, która służy bezpośrednio administracji do realizacji zadań publicznych, bez których administracja nie byłaby w stanie w ogóle funkcjonować, tak obecnie omawiana koncepcja służy administracji do realizacji zadań w sposób pośredni. W niej bowiem występuje element korzystania z rzeczy, która jest udostępniana publicznie, a pozostaje w zarządzie administracji. Są to rzeczy, którymi administracja dysponuje na zewnątrz swojej organizacji, zaspokajając bezpośrednio zapotrzebowanie społeczne na określone dobra. Jest to niejako majątek administracji wystawiony „na zewnątrz”, a nie „do wewnątrz” – do dyspozycji zainteresowanych korzystających. Korzystający osobiście czerpie z majątku administracji, bez większego zaangażowania własnych środków tej ostatniej. Aby jednak rzecz publiczna służyła celom publicznym oraz w ich interesie, powinna być odpowiednio zagospodarowywana.

Koncepcje częściowe rzeczy publicznej, a więc w ujęciu infrastrukturalnym, finansowym oraz użytkowym rzeczy publicznej dotyczyły ściśle najważniejszych elementów tejże rzeczy. Występuje również koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu gospodarowania, która również stanowi koncepcję częściową składającą się na całość, a więc koncepcję główną. Jest to część koncepcji omawiająca zasadniczo czynności administracji, za pomocą których rozporządza ona składnikami własnej infrastruktury, materialnej oraz niematerialnej, niejako we własnym zarządzie. Administracja dysponuje bowiem własnym majątkiem, poza uczestnictwem osób trzecich. Jest to związane z określonym uprawnieniem do rzeczy, przyporządkowanym administracji. Jest to zatem odmienny element koncepcji jako całości, ale immanentnie z nią związany jako z całością podejmowanej kwestii koncepcji rzeczy publicznej w prawie polskim. Gospodarowanie



rzeczą publiczną dzielę na rozporządzające oraz nierozporządzające. Obydwa sposoby gospodarowania rzeczą dotyczą określonych czynności administracji. Pierwsze z nich, czyli rozporządzające dotyczą czynności dokonywanych na zewnątrz, czyli nabycia, sprzedaży, dzierżawy, użyczenia, oddania nieruchomości w trwałe zarząd, wnoszenie jako aportów do spółki, wyposażenie tworzonych państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych oraz przekazywanie nieruchomości w formie darowizny fundacjom lub organizacjom pożytku publicznego. Są to zatem czynności prawne administracji. Drugie z nich, czyli nierozporządzające, dotyczą czynności faktycznych polegających na przykład na budowie, rozbudowie, remoncie, ogólnym utrzymaniu oraz ochronie i zabezpieczeniu rzeczy publicznej rzeczy najbardziej powszechnych, czyli dróg, wód i lasów. Czynności w tym zakresie dokonuje dysponent majątkiem Skarbu Państwa (zasadniczo starosta – przyp. aut.) lub określona jednostka samorządu terytorialnego. Rzecz publiczna zatem może podlegać określonym czynnościom faktycznym oraz prawnym dokonywanym przez jej dysponentów. Tego rodzaju czynności oddziałują na byt prawny i faktyczny rzeczy publicznej. W wyniku ich przeprowadzenia rzecz może stracić określone właściwości lub przestać być wykorzystywana publicznie, a także może zmienić swój sposób wykorzystania publicznego. Oczywiście wszelkie zmiany stanu prawnego i faktycznego rzeczy muszą wynikać z obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie. Niewątpliwie jednak administracja została wyposażona w możliwość prawną do dyspozycji należącej do niej rzeczą publiczną. Uważam jednak, że zadysponowanie rzeczą publiczną lub jej składnikami powinno odbywać się również z poszanowaniem interesu publicznego.

Natomiast we współczesnych koncepcjach rzeczy publicznej w obcych porządkach prawnych, na przykład doktryna niemiecka dobitniej niż pozostałe podnosi funkcjonowanie doktryny publicznego prawa rzeczowego, które posiada wpływ na konkretną własność prywatną. Środki osobowe i rzeczowe są niezbędne do wykonywania zadań administracji i przy tym służą celom publicznym. Przedmiot publicznego prawa rzeczowego stanowią rzeczy wykorzystywane do wykonywania zadań przez administrację (F.J. Peine – przyp. aut.). Pojęcie rzeczy w prawie rzeczy publicznej (na przykład prąd elektryczny – przyp. aut.) nie zawsze jest tożsame z pojęciem prezentowanym w prawie prywatnym (na przykład nieruchomości – przyp. aut.). Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na funkcjonowanie w prawie niemieckim określonych modyfikacji prawa własności, podnoszonych w doktrynie (na przykład F. Becker – przyp. aut.). W stosunku do rzeczy wykorzystywanych na cele publiczne przyjmuje się z jednej strony, że stanowią one własność prywatną administracji, a z drugiej strony podlegają one publicznemu władaniu. Natomiast, kiedy rzecz publiczna jest w posiadaniu zakładu administracyjnego, to jest ona o tyle publiczna, o ile jest wykorzystywana w celu publicznym (R. Schidt – przyp. aut.). Rzeczy dzielą się na cztery kate-





gorie, a więc będące we wspólnym użytkowaniu (bez konieczności uzyskania zezwolenia – przyp. aut.), będące w użytkowaniu szczególnym (jest to związane z koniecznością uzyskania zezwolenia – przyp. aut.), rzeczy w budynku zakładowym (na przykład budynki szpitali – przyp. aut.) oraz rzeczy stanowiące wyposażenie budynków (na przykład klimatyzacja – przyp. aut.). Rzeczy mogą powstawać w drodze aktu stanowienia prawa albo stosowania prawa. Rzecz, a zatem nieruchomości i ruchomości pozostają publicznymi, o ile są wykorzystywane dla służby dobru publicznemu. O statusie więc rzeczy publicznej przesądza sposób jej wykorzystania. Nie ma również w tym względzie znaczenia status właściciela rzeczy. Przykładowo, majątek finansowy jest traktowany jako prywatna własność podmiotu publicznego i podlega regulacji prawa prywatnego, któremu podlegają także nieruchomości prywatne udostępniane podmiotom publicznym. Trzeba również zwrócić uwagę, że niemiecka kultura prawna przewiduje funkcjonowanie rzeczy w tak zwanym użytku administracyjnym, które służą wyłącznie realizacji zadań administracji, a zatem nie mogą być wykorzystywane powszechnie (na przykład wyposażenie czy samochody służbowe – przyp. aut.).

W prawie francuskim rzeczami publicznymi są określone wartości materialne (na przykład drogi, mosty, budynki urzędów – przyp. aut.), należące do podmiotów publicznych, a także samorządu terytorialnego (francuski kodeks własności podmiotów publicznych – przyp. aut.). Rzeczy tego rodzaju nie mogą być przedmiotem obrotu, zajęcia egzekucyjnego ani służebności (R. Stober, W. Kluth, M. Muller, A. Peilert – przyp. aut.). Dopiero kiedy dobro utraci cechy publiczne, może zostać zbyte na rzecz podmiotu prywatnego. Rzeczy publiczne stanowią część majątku państwowego, która służy celom publicznym i podlegają prawu publicznemu. W tym zakresie obowiązują reguły dotyczące majątku osób prywatnych. Wśród rzeczy publicznych wyróżnia się majątek finansowy i majątek administracyjny. Rzeczy publiczne są środkiem do działania administracji. Istotnymi kryteriami kwalifikacji do rzeczy publicznych są własność publiczna i przeznaczenie celu publicznego. Natomiast używanie rzeczy posiada charakter indywidualny albo grupowy. Korzystanie może być odpłatne i nieodpłatne. Niektóre dobra publiczne mogą stanowić tylko własność publiczną, na przykład drogi krajowe, lotniska, a inne mogą być prywatne, na przykład lasy (F. Merli – przyp. aut.). Dobrami publicznymi są te dobra, które zostają tak zakwalifikowane aktem stanowienia albo aktem stosowania prawa. W prawie francuskim własność publiczna (administracyjna – przyp. aut.) jest powiązana z prawem publicznym, a własność prywatna z prawem prywatnym. Najważniejsze jednakże znaczenie dla koncepcji rzeczy publicznej posiada jej użyteczność, czyli przeznaczenie, a dopiero w dalszej kolejności własność rzeczy.

Natomiast austriacka koncepcja rzeczy publicznej jest oparta na założeniu, że właścicielem rzeczy publicznej może być wyłącznie związek publicznoprawny (państwo, kraj związkowy lub gmina – przyp. aut.). Dobro prywatne oddane do





publicznego używania nie przestaje być dobrem prywatnym. Tylko sposób korzystania jest publiczny. Tego rodzaju dobra mogą być zawsze wycofane z użytku publicznego. Noszą one nazwę małego użytku publicznego (K. Spielbüchler – przyp. aut.). Wśród rzeczy publicznych można wymienić: majątek finansowy, majątek administracyjny, rzeczy pozostające we własności administracji, dobro publiczne, rzeczy w użyciu powszechnym oraz rzeczy w użyciu publicznym. W drodze aktu stanowienia albo stosowania prawa rzecz publiczna może stać się przedmiotem zasiedzenia, zmiany przeznaczenia lub egzekucji.

Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że w obcych porządkach prawnych uznaje się za *principium*, że rzecz uznana za publiczną ma za zadanie służyć celom publicznym. Rzeczy publiczne są zasadniczo wykorzystywane przez administrację, która poprzez wykorzystanie rzeczy publicznej realizuje swoje zadania. Dlatego też niebagatelne znaczenie w tym względzie posiada przeznaczenie rzeczy, które jest w obcych porządkach prawnych najmocniej podkreślane przez ustawodawcę oraz doktrynę prawa. Zatem cel publiczny, wykorzystanie rzeczy są istotnymi determinantami jej funkcjonowania prawnego i faktycznego. Równie istotnym determinantem rzeczy publicznej jest jej własność. Z naturą prawną własności rzeczy publicznej jest jednak różnie. Rzecz publiczna bowiem może stanowić wyłącznie własność publiczną, może być majątkiem prywatnym administracji, jak również może być własnością prywatną oddaną do publicznego użytkowania. Sposób regulacji kwestii związanych z rzeczą publiczną także przedstawia się różnie w poszczególnych porządkach prawnych. Zasadniczo jednak rzecz publiczna podlega prawu publicznemu, zaś prawu prywatnemu w sytuacjach związanych z wymaganiami obrotu prawnego. Nie zawsze jednak uznanie za rzecz publiczną umożliwia obrót taką rzeczą. Rzecz publiczna stanowi dobro naturalne lub wytworzone, zaś korzystanie z niego jest możliwe poprzez akt stanowienia lub stosowania prawa. Generalnie rzeczy publiczne stanowią określony majątek, który można nazwać administracyjnym, finansowym oraz rzeczowym dla publicznego wykorzystania. Podkreśla się również specyfikę prawa publicznego rzeczowego, jako dziedziny odnoszącej się do rzeczy publicznych będących we władaniu administracji, funkcjonującej w obszarze stosunków prawnych właściwych dyrektywom prawa administracyjnego.

Przedmiotowa koncepcja rzeczy publicznej opiera się zatem, w moim przekonaniu, na kilku założeniach podstawowych, posiada określone cechy oraz spełnia określone funkcje w publicznym prawie rzeczowym.



W zakresie założeń podstawowych rzeczy publicznej można wyszczególnić:

- ukierunkowanie na realizację zasady dobra wspólnego,
- istotny element praktycznej realizacji zadań władzy publicznej,
- możliwość korzystania z rzeczy.

W zakresie cech rzeczy publicznej można wymienić, co następuje:

- materialny i niematerialny charakter,
- użyteczność,
- względna rozporządzalność.

W zakresie funkcji rzeczy publicznych w publicznym prawie rzeczowym można wyróżnić:

- publicznoprawny charakter,
- przedmiot władztwa publicznego,
- ukierunkowanie na cel publiczny,
- realizacja interesu publicznego,
- uprawnienie podmiotowe do korzystania,
- przedmiot gospodarowania.

Rzecz publiczna (dobro publiczne) stanowi zatem określony przedmiot materialny lub niematerialny, o publicznoprawnym charakterze, będący we władaniu każdej jednostki organizacyjnej władzy publicznej zorientowany na realizację jej zadań w celu publicznym, uzasadnionym interesem publicznym oraz publicznym prawem podmiotowym przejawiającym się w możliwości korzystania z rzeczy powszechnie i w sposób szczególny, jak również podlegający określonym czynnościom w zakresie gospodarowania w sensie rozporządzającym i nierozporządzającym.

Tak sformułowana koncepcja rzeczy publicznej powinna być również oceniona z punktu widzenia postulatów *de lege ferenda*.

Biorąc powyższe pod uwagę, można zaproponować następujące refleksje na przyszłość w kwestii funkcjonowania rzeczy publicznej:

- uregulowanie konstytucyjne rzeczy publicznej. Wydaje się to zasadne, gdyż obowiązująca Konstytucja w ogóle nie wypowiedza się w zakresie majątku publicznego, a zasadniczo podkreśla jedynie własność prywatną jako podstawę zasady ustrojowej dotyczącej społecznej gospodarki rynkowej. Jedynie w końcowej części, tj. w rozdziale dotyczącym finansów publicznych postanawia o kwestiach związanych ze Skarbem Państwa, nie wskazując nawet ogólnie jakim majątkiem i jakiego charakteru ma się on zająć. Zdecydowanie zatem majątek publiczny powinien być dostrzeżony przez ustawę zasadniczą;
- regulacja kodeksowa rzeczy publicznych, z określonym katalogiem rzeczy, wskazaniem charakteru prawa do rzeczy i czynności wobec rzeczy, a także wskazaniem zasad postępowania z rzeczą oraz podmiotów władających rzeczą publiczną – w znaczeniu uniwersalnym. Wydaje się, że ran-



ga przedmiotowej tematyki zasługuje na ujęcie kodeksowe. Mogłaby to być ustawa nawet o takim samym znaczeniu jak regulacja cywilnoprawna dotycząca prywatnego prawa rzeczowego. Obecnie przepisy w tym zakresie są rozproszone w aktach prawnych dotyczących Skarbu Państwa oraz majątku komunalnego, zarówno w regulacjach natury administracyjnoprawnej (przepisy dotyczące Skarbu Państwa, przepisy o majątku komunalnym – przyp. aut.), jak i cywilnoprawnej (kodeks cywilny w dziele dotyczącym prawa rzeczowego – przyp. aut.);

- wzmocnione oddziaływanie regulacji administracyjnoprawnej w kontekście jej funkcjonowania wewnątrz i na zewnątrz władzy i administracji publicznej, kosztem regulacji o odmiennym charakterze prawnym. W tym względzie proponuję wznowienie dyskusji nad administracyjnoprawnym charakterem władania rzeczą oraz rozważenie wprowadzenia do porządku prawnego instytucji umowy administracyjnej (na wzór niemiecki) jako prawnej formy działania administracji w tym zakresie, użytecznej dla stosunków administracji z jej otoczeniem.

Uwzględnienie powyższych uwag jest zamierzeniem śmiałym, wymagającym rozważenia na przyszłość, ale może wydać się zasadne z punktu widzenia podkreślenia istotnego znaczenia prawnego i faktycznego rzeczy publicznej dla funkcjonowania państwa i w moim przekonaniu nie naruszy wymogów demokratycznego państwa prawnego, a może przyczynić się do dalszego rozwoju publicznego prawa rzeczowego w tym zakresie oraz jego rozwinięcia. Trzeba także skonstatować, że pomimo nieustannych zmian, jakie zachodzą we współczesnym państwie, jego administracji oraz jej majątku, trwale pozostają klasyczne podstawy i determinanty określenia rzeczy publicznej w prawie administracyjnym. Świadczy to ugruntowanym i nadal aktualnym dorobku nauki prawa administracyjnego, jego aksjologii i rozwiązań normatywnych w tym zakresie. Myślę, że sformułowane w niniejszym opracowaniu założenia i determinanty rzeczy publicznej mogą być solidną podstawą do formułowania wniosków *de lege ferenda*, celem poszukiwania wyraźnej rodzimej koncepcji rzeczy publicznej w doktrynie oraz prawodawstwie.



# Bibliografia

1. Agopszowicz A., *Mienie związków i porozumień komunalnych*, Sam. Ter. z 1995 r., nr 6,
2. Agopszowicz A. Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999,
3. Antoniak P., *Komentarz do ustawy o muzeach*, LEX/2011,
4. Antonioli L., F. Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wiedeń 2005,
5. Antonów R., *Społeczne funkcje własności*, [w:] *Problemy własności w ujęciu historyczno-prawnym* (red. E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański), Opole 2008,
6. Asman T., Dessoulavy-Śliwiński J., Janiszewska-Kuropatwa E., Niewiadomski Z., Plucińska-Filipowicz A. (red. Z. Niewiadomski), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2009,
7. Auby J.M., *Constitution á l'étude du domaine privé de l'administration*, EDCE 1958,
8. Auby J.M., Bon P., Auby J.B., Terneyre P., *Droit administratif des biens*, Paris 2008,
9. Aynès L., *Property Law* [w:] *Introduction to French Law* (red. G.A. Bermann, E. Picard, Austin-Boston-Chicago-New York-The Netherlands, 2008,
10. Axer J., *Zum Verhältnis des Rechts der öffentlichen Sachen zum Recht der öffentlichen Einrichtungen näher*, Jura 2002,
11. Banasiński C., Gronkiewicz-Waltz H., Pawłowicz K., Szafrąński D., Wierzbowski M., Wyrzykowski M., *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa 1996,
12. Banasiński C., Kulesza M., Szafrąński D., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 1997,
13. Banaszak P., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999,
14. Banaszak A., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010,
15. Bandarzewski K., *Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych*, Zakamycze 2003,
16. Barnhak G., *Grundriss des Verwaltungsrechts*, wyd. 2, 1909,
17. Baur F., *Sozialer Ausgleich durch Richterspruch*, Juristenzeitung 7, 1957,
18. Bator A., *Norma prawna*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, (red. A. Bator), Warszawa 2006,
19. Bator M., *Prawne uwarunkowania zmiany kategorii drogi z powiatowej na gminną*, NZS z 2007 r., nr 6,
20. Becker F., *Grundzüge des öffentlichen Rechts*, München 2000,



21. Bell J., Bell A., Boyron S., *Property Law*, [w:] *Principles of French Law*, Oxford 1998,
22. Berthélemy H., *Traité élémentaire de droit administrative*, Paris 1933,
23. Betlej T., *Obligacje komunalne jako sposób pozyskiwania kapitału*, PUG 1997, nr 6,
24. Białończyk W., Cieślak Z. *Komentarz do ustawy Prawo budowlane*, LEX/el 2005,
25. Bielecki L., *Wpływ klauzuli ważnego interesu publicznego na koncesjonowanie wydobywania kopaliny ze złóż*, *Ochrona Środowiska*, Przegląd Warszawa 2003, nr 1/2003,
26. Bielecki L., *Zasada wolności gospodarczej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*. Wydawnictwo Wydziału Prawa i Administracji UMCS, Lublin, nr 1/2003,
27. Bielecki L., „*Interes publiczny*” jako samodzielna przesłanka w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w świetle przepisów ustawy *Ordynacja podatkowa – zarys zagadnienia*, w *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce*, Lublin 2009,
28. Bielecki L., *Drogi publiczne*, [w:] *Wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego* (red. J. Stelmasiak i P. Ruczkowski), Kielce 2009,
29. Bielecki L., *Porozumienia administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
30. Bielecki L., *Umowy administracyjne i cywilnoprawne*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
31. Bielecki L., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
32. Bielecki L., *Plany, programy, strategie oraz uzgodnienie*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
33. Bielski P., *Przedsiębiorstwo państwowe jako przedsiębiorca rejestrowy*, „*Rejent*” 2004, nr 1,
34. Bieniek G., *Podziały nieruchomości*, „*Casus*” z 1998 r., nr 3,
35. Bieniek G., Kalus S., Marmaj Z., Mzyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2008,
36. Bień A., *Sytuacja prawna przedsiębiorcy. Zagadnienia wybrane*, [w:] „*Studia Prawnicze*” Warszawa 1998,
37. Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928,
38. Bitner M., *Gmina na rynku kapitałowym*, Warszawa 1999,
39. Blicharz R., Grabowski J., Pawełczyk M., Pokryszka K., Przeszło E., *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*, Bydgoszcz-Katowice 2008,





40. Błachut M., *Pojęcie prawa podmiotowego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, GSP 2002, t. IX,
41. Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985,
42. Boć J., A. Błaś, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993,
43. Boć J., Błaś A., *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne* (red. J. Boć), Wrocław 1997,
44. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000,
45. Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2009,
46. Bonnard R., *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris 1926,
47. Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1977,
48. Borkowski J., *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, *Studia Prawniczo-Ekonomiczne*, Łódź 1982/XXVIII,
49. Borodo A., *Finanse publiczne w świetle regulacji prawnych*, Sopot 1999,
50. Bourdon J., Pontier J., Ricci I. C., *Droit des collectivités territoriales*, Paris 1987,
51. Breuer R., *Die staatliche Berufsregelung und Wirtschaftslenkung*, [w:] *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg 1987,
52. Brzeziński B., *Zarys prawa finansów publicznych*, Toruń 1998,
53. Brzozowski A., Kocot W.J., Skowrońska-Bocian E., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2010,
54. Bullinger F., *Vertrag und Verwaltungsakt*, Berlin 1962,
55. Chapus R., *Droit administratif general*, T. I, Paris 1985,
56. Chapus R., *Droit administratif general*, T. I, Paris 2000,
57. Chełmoński A., *Administracja państwowa wobec skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych*, [w:] *Gospodarka, Administracja, Samorząd. Księga pamiątkowa z okazji czterdziestopięciolecia pracy Pani Profesor Teresy Rabskiej*, Poznań 1997,
58. Chojna-Duch E., Goronowski W., *Podstawowe zagadnienia prawa finansowego i polityki finansowej w latach 1989-1997. Księga jubileuszowa prof. dr Leona Kurowskiego*, Warszawa 1998,
59. Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2007,
60. Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2010,
61. Chretien P., *The Property of Public Bodies*, [w:] *The Public-Private Law Divide: Potential for Transformation?* (red. M. Ruffert), London 2009,
62. Cieśla L., *Oplaty na studiach : groźba skreślenia*, „Rzeczpospolita”, PCD z dnia 29 września 2008 r.,





63. Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000,
64. Cieślak Z., *Zasady prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, (red. Z. Niewiadomski), wyd. 2, Warszawa 2002,
65. Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red. Z. Niewiadomski), Warszawa 2005,
66. Cieślak Z., *Komentarz do ustawy Prawo budowlane*, LEX/el 2003,
67. Cioch H., *Zasada superficies solo cedit w prawie polskim*, „Rejent” z 1999 r., nr 5,
68. Cisek A., *Zmiana stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego*, NZS z 2001 r.,
69. Cisek A., *Stosunki własnościowe odnoszące się do wód śródlądowych*, NZS z 2002 r., nr 5,
70. Czaja-Hliniak I., *Prawnofinansowa instytucja dopłat jako forma pozapodatkowych danin publicznych*, Kraków 2006,
71. Czarnow S., *Samorządowe osoby prawne – perspektywa nowej regulacji*, Sam. Ter. 2009, nr 7-8,
72. Dach Z., *Wprowadzenie do ekonomii* (red. Z. Dach), Kraków 2001,
73. Dadamo Ch., Farran S., *French Substantive Law. Key Elements*, London, 1997,
74. Dawidowicz W., *Tworzenie prawa jako funkcja organów administracji państwowej*, PiP 1970, Zeszyt 12,
75. Dawidowicz W., *W kwestii pojęcia prawa administracyjnego*, PiP 1971,
76. Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974,
77. Denek E., Sobiech J., Wierzbicki J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Warszawa 1995,
78. Dercz M., *Komentarz do ustawy o działalności leczniczej*, LEX/2011,
79. Detterbeck S., *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2004,
80. Detterbeck J., *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*, München 2008,
81. Dębowska-Romanowska T., *Realizacja jedności i powszechności w ustawie budżetowej*, Warszawa 1982,
82. Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa 2010,
83. Dębowska-Romanowska T., *Wydatki publiczne, ich formy prawne oraz zasady realizacji w sektorze finansów publicznych*, [w:] E. Ruśkowski (red.), *System prawa finansowego*, t. II, *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, Warszawa 2010,



84. Długosz T.J., *Węzłowe zagadnienia nowej ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, Kraków 2001,
85. Drabik W., Leszczyński P.A., *Problemy przejmowania mienia przez nowe jednostki samorządu terytorialnego po 1 stycznia 1999 r.*, „Radca Prawny” 2006, nr 1,
86. Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, źródło: Legalis,
87. Duquait J., *Traité de droit constitutionnel, T. II*, Paris 1923,
88. Duguit T., *Traité de droit constitutionnel, 2 éd. T. I-V*. Paris 1921-1925,
89. Duniewska Z., *Stosunek administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2009,
90. Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012,
91. Dybowski T., *Mienie komunalne*, ST z 1991 r., nr 1-2,
92. Dziwiński R., Ziemski P., *Komentarz do ustawy Prawo budowlane*, LEX/el 2006,
93. Dziwiński R., Ziemski P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006,
94. Eccher B., *Kurzkommentar zum ABGB* (red. Koziol H., Bydlinski P., Bollenberger R.), Wien-New York 2005,
95. Ehlers D., Papier H.J., *Recht der öffentlichen Sachen*, in: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin/New York 2010, s. 856, a także W. Kluth, *Verwaltungsrecht II*, München 2010,
96. Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970,
97. Elżanowski M., *Kompetencje rad narodowych i terenowych organów administracji*, [w:] *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, (red. J. Służewski), Warszawa 1977,
98. Erbguth W., *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess und Staatshaltungsrecht*, Baden-Baden 2009,
99. Erichsen J., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 10, Berlin, Aufl 1995,
100. Erichsen H.U., Ehlers D., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2005,
101. Feldman D., *Property and Public Protest*, [w:] *Property and Protection, Legal Rights and Restrictions, Essays in Honour of Brian W. Harvey* (red. F. Meisel, P. J. Cook), Hart Publishing, Oxford-Portland, Oregon 2000,
102. Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, cz. I*, Kraków 1995,
103. Filipiak T.A., Mojak J., Nazar M., Niezbecka E., *Zarys prawa cywilnego i rodzinnego*, Lublin 1995,



104. Fleiner F., *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts V. Auflage*, Tübingen 1920,
105. Fleiner F., *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Berlin 1928,
106. Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Bd. I: Allgemeiner Teil*, München, 1st ed. 1950, 10th ed. 1973,
107. Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 8 Neuberah, Aufgabe*, München 1961,
108. Forsthoff E., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Monachium-Hannover 1977,
109. Gail N., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1986,
110. Gail N., *Skarb Państwa*, Warszawa 1996,
111. Gałęcka K., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka* (rec. i red. Z. Niewiadomski), Bydgoszcz-Warszawa 2001,
112. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007,
113. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008,
114. Gawlik Z., *Komentarz do kodeksu cywilnego*, LEX 2010,
115. Gawrylczyk W., *Wolność Tomku w swojej cenie*, „Rzeczpospolita” PCD z 2000 r., nr 4,
116. Geszprych M., *Identyfikacja lasu i indywidualnego gospodarstwa leśnego w polskim systemie prawnym – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, PPOŚ z 2011 r., nr 2,
117. Gierke D., *Deutsches Privatrecht*, Berlin 1895-1905,
118. Гинс Г., *Право на предмету общцево пользования*, Харбин 1928,
119. Gliniecka J., Harasimowicz J., *Zasady polskiego prawa budżetowego*, Bydgoszcz 2000,
120. Glumińska-Pawlic J., Augustyniak A., Cybulska R., Jagoda J., Jachymczyk J., Martysz C., Matan A., Moll T., Wierzbica A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010,
121. Głębiński S., *Wykład nauki skarbowej*, Lwów 1902,
122. Głuchowski J., *Uchwalanie budżetu państwa*, Warszawa 1997,
123. Głuchowski J., Pomorska A., Szolno-Koguc J. (red.), *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, Lublin 2007,
124. Gniewek E. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2006,
125. Górecki J., *Zrzeczenie się nieruchomości (użytkowania wieczystego)*, „Rejent” z 2004 r., nr 11,
126. Górecki J., *Skutki ogłoszenia upadłości użytkownika wieczystego*, „Rejent” z 2005 r., nr 9,
127. Górnicz K., *Nabycie własności nieruchomości i użytkowania wieczystego gruntów w przypadku podziału przedsiębiorstwa państwowego*, „Rejent” 1999, nr 2,
128. Grabarczyk M., *Autostrady: świadczenie umowne czy danina publiczna*, „Rzeczpospolita” PCD z 2010 r., 6/15,



129. Grabowski J., *Prawne granice wolności gospodarczej*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego” 1992, nr 1298,
130. Granat M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne* (red. W. Skrzydło), Lublin 2002,
131. Grzybowski M., *Podstawowe zagadnienia stosunków własności w systemie prawa wodnego, Rozdział I, §2 Rzecz publiczna*, [w:] *Zagadnienia cywilistyczne prawa wodnego*, Warszawa 1957,
132. Grzybowski S., *Wypowiedź normatywna oraz jej struktura formalna*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, t. XXXIX, 1961,
133. Habdas M., *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012,
134. Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988,
135. Hartwich F., *Nabywanie nieruchomości przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych w Polsce*, „Rejent” z 2007 r., nr 3,
136. Hauriou M., *Précis élémentaire de droit administrative*, Paris 1918,
137. Herrnritt R., *Grundlehren des Verwaltungsrechts*, Tübingen 1921,
138. Hilarowicz T., *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925,
139. Hoffmann-Riem O., Koch H., *Hamburgisches Staats – und Verwaltungsrecht*, 3. Aufl. 2006,
140. Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968,
141. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, Warszawa 1999,
142. Izdebski H., Małek M., *Kodeks cywilny a działalność gospodarcza*, Łomianki 2000/2001,
143. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004,
144. Izdebski H., Zieliński J., *Komentarz do zmiany art. 170 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym wprowadzonej przez Dz.U. z 2011 r., nr 84, poz. 455, Lex/2012*,
145. Jabłoński M., *Zadania i wyzwania administracji publicznej w zakresie gospodarki wodnej w Polsce*, Pr. i Środ. z 2011 r., nr 4,
146. Jagoda J., *Samorządowe osoby prawne*, Sam. Teryt. z 2011 r., nr 1-2,
147. Jakimowicz W., *Wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 2006,
148. Janiszewska B., *O łączeniu nieruchomości na wniosek użytkownika wieczystego*, „Samorząd Terytorialny” z 2007 r., nr 11,
149. Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003,
150. Jarosz-Żukowska S., *Własność komunalna i jej ochrona w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji* (red. C. Kosikowski), Warszawa 2005,



151. Jaroszyński M., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna* (M. Jaroszyński, M. Zimmermann, M. Brzeziński, Warszawa 1956,
152. Jaworska-Dębska B., *Charakter prawny koncesji na działalność gospodarczą*, PUG 1994, nr 3,
153. Jaworska-Dębska B., *Umowy we współczesnej administracji*, [w:] *Umowy w administracji*, J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), Warszawa 2008,
154. Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924,
155. Jellinek J., *Prawo mniejszości*, Warszawa 1901,
156. Jellinek J., *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, Wien 1919,
157. Jellinek J., *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931,
158. Jełowicki M., *Prawo administracyjne Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (red. K. Sand), Warszawa 1979,
159. Kaczmarczyk H., *Rządy prawa a nie ludzi. Poglądy F.A. von Hayeka na temat instrumentalizacji prawa*, Kraków 2010,
160. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947,
161. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1949,
162. Kaszubski R.W., Radzikowski K., *Wolność gospodarcza i warunki dopuszczalności jej ograniczeń*, [w:] *Glosa* 2000,
163. Kaufmann F., *Logik und Rechtswissenschaft*, Tübingen 1922,
164. Kelsen H., *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego*, Warszawa 1911,
165. Kelsen H., *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen 1912,
166. Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, Tübingen 1925,
167. Kędziora R., *Administracyjnoprawna regulacja oświaty, nauki i szkolnictwa wyższego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część szczegółowa Tom II* (red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
168. Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, Sam. Ter. 2004, nr 1-2,
169. Kijowski D.R., *Rzeczy i urządzenia publiczne*, [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo administracyjne materialne* (red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), Warszawa 2012,
170. Klein A., *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, Sam. Ter. z 1991 r., nr 11-12,
171. Klicka T., *Praxiskommentar zum ABGB samt Nebengesetzen* (red. M. Schwimann), Wien 1998,
172. Knack H.J., *Handelsgesetzbuch (HGB), Kommentar, Stand, Dez. 2* 1982,
173. Koellreuter F., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1936,





174. Koernik D., Koernik S., *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, Warszawa 2007,
175. Konstytucja Soboru Watykańskiego II, Rozdział II, pkt 26, Rzym 7 grudnia 1965 r.,
176. Kootz H. C., O' Donnell C., *Zasady zarządzania. Analiza funkcji kierowniczych*, Warszawa 1969,
177. Kosikowski C., *W poszukiwaniu nowej koncepcji Skarbu Państwa*, PiP 1992,
178. Kosikowski C., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 1995,
179. Kosikowski C., *Wolność gospodarza w prawie polskim*, Warszawa 1995,
180. Kosikowski C., *Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, praca zbiorowa pod red. Prof. J. Filipka, Kraków 2001,
181. Kosikowski C., *Powinności i możliwości prawne oddziaływania państwa na wydatki publiczne*, PiP 2004, z. 12,
182. Kosikowski C., *Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2005,
183. Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006,
184. Kosikowski C., *Ustawa podatkowa. Geneza, ewolucja i stan prawny. Tworzenie, kontrola, wykładnia, wykonywanie*, Warszawa 2006,
185. Kosikowski C., *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2008,
186. Kosikowski C., *Prawo Unii Europejskiej w systemie polskiego prawa finansowego*, Białystok 2010,
187. Kosiński E., *Procedura budżetowa a deficyt. Zagadnienia prawne na tle porównawczym*, Warszawa 2001,
188. Kostecka D., *Pojęcie komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego*, AUWr, Przegląd Prawa i Administracji, nr 49, Wrocław 2002,
189. Kotarbiński T., *Ogólne pojęcie planu*, [w:] *Sprawność i błąd*, Warszawa 1960,
190. Kotowski W., Kurzępa B., *Komentarz do ustawy z dnia 21 marca o drogach publicznych (Dz. U. 00.71.838)*, LEX/el 2004,
191. Kotowski W., *Podstawowe zasady bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Rys historyczny*, „Palestra” z 2008 r., nr 11-12,
192. Kraśniewski A., *Proces Boloński: Dokąd zmierza europejskie szkolnictwo wyższe*, Warszawa 2006 r.; Jeruszka U. (red.): *Efektywność kształcenia zawodowego. Kształcenie zawodowe a rynek pracy*, IPiSS, Warszawa 2000,
193. Kremer E., *Trwały zarządek jako forma władania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego i nieruchomościami Skarbu Państwa*, „Studia Iuridica Agraria” z 2000 r., nr 1,
194. Kromer S., *Sachenrecht des öffentlichen Rechts*, Berlin 1985,
195. Księżyk M., *Podstawowe zagadnienia ekonomii*, Kraków 2000,





196. Kubot Z., [w:] *Odcinkowa (szczątkowa) zdolność prawna*, GSP z 2007 r., nr 2,
197. Kulesza M., *Materiały do nauczania prawa administracyjnego*, Warszawa 1985,
198. Kulesza M., *Materiały do nauki prawa administracyjnego*, Warszawa 1989,
199. Kurowski L., Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H., *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, Warszawa 2000,
200. Kurzępa B., *Prawo budowlane. Komentarz do ustawy i orzecznictwo*, Toruń 2008,
201. Kurzępa B., *Ustawa o ochronie przeciwpożarowej. Komentarz*, Kraków-Tarnobrzeg 2010,
202. Laband J., *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, wyd. 5, Berlin 1911,
203. Landmann V., Giers M., Proksch P., *Allgemeines Verwaltungsrecht, 4 Aufl.* 1970,
204. Lang J., *Prawo administracyjne* (red. M. Wierzbowski), Warszawa 2009,
205. Langrod J., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948,
206. Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003,
207. Laskowski L., *Metody prywatyzacji mienia publicznego*, Kontrola Państwa 2010,
208. Laubadère de A., *Domianialité publique, propriété administrative et affectation*, Paris 1950,
209. Le Chatelier L., *Filozofia systemu Taylora*, [w:] *Twórcy naukowych podstaw organizacji*, red. J. Kurnala, Warszawa 1972,
210. Leoński Z., *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. Dr hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000,
211. Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2003,
212. Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005,
213. Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000,
214. Leszczyński L., *Jest taka klauzula*, [w:] „Rzeczpospolita” z dn. 23.02.2000,
215. Leszczyński L., *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Zakamycze 2001,
216. Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2008,
217. Lipiec-Warzecha L., *Komentarz do ustawy o finansach publicznych*, SIP LEX 2011,
218. Longchamps de Bèrier F., *Ograniczenia własności w polskim prawie administracyjnym*, Lwów 1938,





219. Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław 1968,
220. Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1993,
221. Łaszczyca G., Sasiak R., *Łączenie spółek kapitałowych a sukcesja praw i obowiązków ze sfery publicznoprawnej (wybrane zagadnienia)*, Pr. Sp. 1999, nr 4,
222. Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990,
223. Machajová J. (kolektiv), *Všeobecné správne právo*, Bratislava 2009,
224. Maciołek M., *O publicznym prawie podmiotowym*, Samorząd Terytorialny 1992, nr 1-2,
225. Melchiar E., *Die öffentlichen Sachen und der Gemeingebrauch*, Jüristische Blätter, 1967,
226. *Mały słownik języka polskiego PWN* (red. S. Skorupka, H. Anderska, Z. Łempicka, Warszawa 1969,
227. Marmaj Z., *Przedsiębiorstwo państwowe jako właściciel mienia nieruchomości*, PiZS 1991, z. 5-6,
228. Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze 2004,
229. *Materialne prawo administracyjne. Część I* (red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
230. Mauntz T., *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrecht, t. II* Leipzig 1922,
231. Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne*, tłumaczenie i red. K. Nowicki, Wrocław 2003,
232. Mayer F., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Monachium-Hannover 1977,
233. Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht, t. II*, Berlin 1896,
234. Mayer O., *Sächsisches Staatsrecht*, Berlin 1909,
235. Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht, t. II*, Berlin 1917,
236. Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Berlin 1924,
237. Mendis A., *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Kraków 2006,
238. Merli F., *Das französische Modell: Domaine public in: Öffentliche Nutzungsrechte und Gemeingebrauch*, Wien-New York 1995,
239. Merkl A., *Allgemeines Verwaltungsrechts*, Wien 1927,
240. Michalska-Badziak R., *Cele i zadania, właściwość i kompetencje*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (red. M. Stahl), Warszawa 2009,
241. Milewski R., *Podstawy ekonomii* (red. R. Milewski), Warszawa 2005,
242. Modliński M., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932,



243. Mosiej G., *Pojęcie cła. Analiza doktrynalna i dogmatyczna w Polsce*, PiP 2004, z. 4,
244. Mróz T., *Nieruchomość a działka – rozważania na tle pierwokupu gminy*, „Rejent” z 1998 r., nr 8,
245. Münch von I. Schmidt-Aßmann E., *Besonderes Verwaltungsrecht*, 9, Aufl 1992,
246. Nadler J., *Zakres przedmiotowy ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” z 1999 r., nr 2,
247. Nowacki J., *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992,
248. Nowacki J., *Problem blankietowości przepisów zawierających klauzule generalne*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie* (praca zbiorowa ku czci Prof. M. Boruckiej-Arctowej), Kraków 1992,
249. Nowakowski M., *Spółki wodne na gruncie polskiego porządku prawnego*, Pr. i Środ. z 2003 r., nr 1,
250. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002,
251. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004,
252. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009,
253. Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa 2010,
254. Oleszko A., *Pytania i odpowiedzi*, „Rejent” z 1998 r., nr 10,
255. Oleszko A., *Głosa do postanowienia SN z dnia 26 września 1996 r., sygn. akt III CZP 92/96*, PiP z 1998 r., nr 11,
256. Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000,
257. Opalka K., *Prawo podmiotowe*, Warszawa 1957,
258. Oppermann T., *Europarecht*, Berlin 1991,
259. Ossowski S., *Osobliwości nauk społecznych*, Warszawa 1962,
260. Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa, deficyt budżetowy, dług publiczny*, Warszawa 1993,
261. Owsiak S., *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, Warszawa 2002,
262. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2004,
263. Pańko W., *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991,
264. Papier H.J., *Recht der öffentlichen Sachen*, Berlin-New York 1998,
265. Papier H.J., *Recht der öffentlichen Sachen*, in: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin/New York 2010,
266. Pawłowicz K., *Prawo człowieka do swobodnej działalności gospodarczej*, [w:] *Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, pod. red. A. Rzemplińskiego, Warszawa 1994,
267. Peine F.J., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Frankfurt 2011,
268. Peretiatkowicz A., *Filozofia społeczna J. J. Rousseau’a*, Poznań 1921,



269. Peretiatkowicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947,
270. Pieńkos J., *Praecepta Iuris*, Poznań 2010,
271. Pietzcker F., *Straßenrecht in: Ergänzbares Lexikon des Rechts*, Stand: 26.08.1998 Jahre,
272. Pilich M., *Komentarz do ustawy o systemie oświaty*, LEX 2012,
273. Pisuliński J., *Przedmiot i treść hipoteki. Zagadnienia wybrane*, „Rejent” z 1992 r., z. 9
274. *Postępowanie administracyjne* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
275. Poźniak-Niedzielska M., *Życie przedsiębiorstwa w świetle zmian w kodeksie cywilnym*, PiP z 1991 r., z. 6,
276. Puchacz K., *Nowa ustawa o finansach publicznych*, Gdańsk 2009,
277. Pyrżyńska A., *Rozwiązanie umowy użytkownika wieczystego*, Rejent z 1998 r., nr 10,
278. Radecki W., *Ustawa o lasach. Komentarza*, Warszawa 2012,
279. Radwański Z., *Zarys części ogólnej prawa cywilnego*, Warszawa 1979,
280. Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2003,
281. Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2004,
282. Radwański Z., Panowicz-Lipska J., *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2005,
283. Radzimiński P., *Pojęcia „dobra publiczne” i „rzeczy publiczne” we francuskiej i niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997 r., nr 4/76,
284. Radzimiński P., *Pojęcie öffentliche Sachen we współczesnej niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7-8,
285. Radzimiński P., *Pojęcie rzeczy publicznych w polskiej nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej* (red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycyca), Kraków 1999,
286. Raff M., *Private Property and Environmental Responsibility : A Comparative Study of German Real Property Law*, London-New York 2003,
287. Rakoczy B., *Komentarz do ustawy z 1991 r., o lasach*, LEX 2012,
288. Rappé W., *Reforma rolna a publicznoprawne ograniczenia własności ziemskiej fundacji*, Lwów 1931,
289. Raschaure B., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien-New York 2009,
290. Reiss W., *Prawo administracyjne w zarysie. Część I. Nauka administracji*, Toruń 1946,
291. Reykowski J., *Emocje i motywacje*, [w:] *Psychologia* (red. T. Tomaszewski), Warszawa 1982,
292. Rivero J., Waline J., *Droit administrative*, Dalloz, Paris 2000,
293. Robberts G., *An Introduction to German Law*, Baden-Baden 2006,



294. Roliński M., *Pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi*, [w:] *Prawo ochrony środowiska* (red. J. Stelmasiak), Warszawa 2009,
295. Ronellenfitch G., *Das Hausrecht der Behörden, Verwaltungsrecht*, Berlin 1989,
296. Ruczkowski P., *Postępowanie opiniujące*, [w:] *Postępowanie administracyjne* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
297. Ruczkowski P., *Prawne formy działania w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
298. Ruczkowski P., *Cechy prawa administracyjnego i jego wewnętrzne podziały*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
299. Ruczkowski P., *Część ogólna a część szczegółowa prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
300. Ruczkowski P., *Definicje prawa administracyjnego w ujęciu historycznym i współczesnym*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
301. Rudnicki S., *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, „Rejent” 1994, nr 1,
302. Rudnicki S., *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2011,
303. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2006,
304. Ruśkowski E., Salachna J.M., *Zmiany zasad ogólnych ustawy o finansach publicznych a gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, FK 2006, nr 6,
305. Ruśkowski E., *System prawa finansowego*, [w:] *Prawo finansowe sektora finansów publicznych* (red. E. Ruśkowski), Warszawa 2010,
306. Rutkowski B., *Wybrane administracyjnoprawne regulacje ochrony zdrowia*, [w:] *Prawo administracyjne. Część szczegółowa Tom II* (red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
307. Schidt R., Assmann A., *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin 2008,
308. Schmidt-Assmann E. Schoch F., *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin 2008,
309. Schubert G., *The public Interest: the Present and Future of the Concept*, [w:] *The Public Interest*, New York 1967,
310. Serafin S., *Pytania i odpowiedzi, wyjaśnienia*, Rejent z 1991 r., z. 2,
311. Sierpowska I., *Drogi publiczne jako kategoria dobra publicznego – w świetle poglądów doktryny i rozwiązań normatywnych*, [w:] *Własność – idea, instytucje, ochrona*, Wrocław 2009,
312. Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009,





313. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1998,
314. *Słownik języka polskiego PWN* (red. M. Szymczak), Warszawa 1978,
315. Salzwedel J., *Anstaltsnutzung und Nutzung öffentlicher Sachen w Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 1995,
316. Siegień J., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2002,
317. Skwarło R., *Glosa do uchwały SN z dnia 13 października 2004 r., sygn. akt III CZP 52/04*, Sam. Teryt. z 2006 r., nr 11,
318. Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Warszawa 1970,
319. Sobejko W., *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2000, nr 2,
320. Sołtys B., *Kontrowersje wokół pojęcia zorganizowanej części przedsiębiorstwa*, *PPH* z 1996 r., z. 2,
321. Spielbüchler K., *Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch* (red. P. Rummel), Wien 2000,
322. Stahl M., *Dobra publiczne, świadczenia publiczne, obowiązki publiczne*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* (red. A. Stahl), Warszawa 2009,
323. Stańko M., Jagoda J., Łobos-Kotowska D., *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008,
324. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975,
325. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977,
326. Stefański R.A., *Glosa do wyroku SN z dnia 19 października 2005 r., IV KK 244/05*, *WPP* z 2006 r., nr 2,
327. Stelkens P., Benk H. J., Sachs M., *Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar*, 4. Aufl. 1993,
328. Stelmasiak J., *Aspekty administracyjnoprawne ochrony źródeł i ujęć wód śródlądowych*, „*Annales UMCS*”, Sectio G-Ius, Lublin 1987,
329. Stelmasiak J., Zdyb M., *Organizacja i zarządzanie w perspektywie strukturalnych przemian. Studium organizacyjno-prawne*, Lublin 1991,
330. Stelmasiak J., Wąsikowska A., *Zasada zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Prawo ochrony środowiska* (red. J. Stelmasiak), Warszawa 2009, s. 29,
331. Stelmasiak J., Bielecki L., *Zasada wolności gospodarczej. Zagadnienia podstawowe*, Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego, Katowice 2004,
332. Stepaniuk K., *Zagadnienia racjonalizacji wydatków publicznych*, [w:] C. Kosikowski, E. Stober R. *Allgemeines Wirtschafts – verwaltungsrecht Grundlagen und Prinzipien. Wirtschaftsverfassungsrecht*, Stuttgart 2000,
333. Stober R., Kluth W., Müller M., Peilert A., *Verwaltungsrecht II. Ein Studienbuch*, München 2010,





334. Stoga K., Potrzeszcz J., *Prawo działalności gospodarczej – komentarz*, Warszawa 2000,
335. Strachowska R., *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012,
336. Swaczyna B., *Prawne wyodrębnienie gruntu na powierzchni ziemi*, „Rejent” z 2002 r., nr 9,
337. Szachułowicz J., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 października 1993 r., III CZP 129/93*, OSP z 1994 r., z. 11, poz. 205,
338. Szlęzak A., *Wybrane zagadnienia cywilnoprawne projektu ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (z uwzględnieniem postanowień Paktu o przedsiębiorstwie)*, RPEiS 1993, z. 2,
339. Szmidt K., *Wielkość wymagań oraz granica obowiązku ostrożności w ruchu drogowym w teorii i praktyce prawa karnego*, Cz. PKiNP z 2002 r., nr 1,
340. Szreniawski J., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1993,
341. Szytk R., *Sprzedaż nieruchomości przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Rejent” z 1999 r., nr 12,
342. Szytk R., *Zabezpieczenie praw i słusznych interesów stron oraz innych osób czynności notarialnej*, „Rejent” z 2001, nr 5,
343. Szubiakowski M., *Rzeczy publiczne (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Kontrola państwowa*, NIK, Warszawa, styczeń-luty 1997,
344. Szubiakowski M., Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2003,
345. Szydło W., *Dopuszczalność zrzeczenia się prawa własności i użytkowania wieczystego nieruchomości przez skarbu państwa i jednostki samorządu terytorialnego oraz państwowe i samorządowe osoby prawne*, PpiA z 2005 r., nr 67,
346. Szymankiewicz M., *Oddanie przez jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości w trwałą zarząd a podatek od towarów i usług*, FK z 2010 r., nr 10,
347. Święch A., Zalcewicz K., *Sanacja finansów publicznych w Polsce. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Szczecin 2005,
348. Taradejna R., Maja J., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 1990,
349. Terré F., *Droit civil. Les biens*, Paris 2006,
350. Truskiewicz Z., *Wymagalność opłat z tytułu użytkowania wieczystego w świetle ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce gruntami*, CASUS z 2000 r., nr 3,
351. Truskiewicz Z., *Wymagalność opłat z tytułu użytkowania wieczystego w świetle ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce gruntami*, CASUS z 2006 r., nr 3,



352. Tschira K., Schmitt C., Glaeser E., *Verwaltungsprozessrecht*, Stuttgart, München, Hannover 1990,
353. Turowski K., *Gospodarka planowa w koncepcji katolicko-społecznej*, Kraków 1947,
354. Ulpian, *De iustitia et iure*,
355. *Ustrojowe prawo administracyjne* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011,
356. Walaszek-Pyziół A., *Wolność gospodarcza w ustawodawstwie RFN*, PUG 1992, nr 5-6,
357. Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994,
358. Waligórski M., *Ustawa o działalności gospodarczej z komentarzem*, Warszawa-Poznań 1992,
359. Waline M., *Les mutations domaniales*, Dalloz 1925,
360. Wallerath M., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 1992,
361. Wallerath M., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin 2009,
362. Wasilewski A., *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972,
363. Wasilkowski J., *Prawo rzeczowe w zarysie*, Warszawa 1957,
364. Wasiutyński B., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez administrację*, G.A.P. 1926,
365. Wasiutyński B., *Własność dróg publicznych*, RPEiS 1938,
366. Weralski M., *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. I, *Instytucje budżetowe*, Wrocław 1985,
367. Wieczorek W., *Podział nieruchomości przeznaczonych pod budowę autostrad płatnych*, „Rejent” z 2002 r., nr 1,
368. Wierzbowski B., Rakoczy B., *Podstawy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2004,
369. Wilczyńska A., *Interes publiczny w prawie stanowionym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PPH 2009, nr 6,
370. Winczorek P., Stawecki T., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003,
371. Włodyka S., *Spółki w procesie komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*, [w:] *Prawo spółek*, Kraków 1996,
372. Włodyka J.S., *Prawo handlowe – część ogólna*, Warszawa 2009,
373. Wolanin M., *Transakcja sprzedaży przedsiębiorstwa i jej skutki prawne*, „Rejent” z 1996, z. 7-8,
374. Wolff J., Bachof O., *Öffentliche und private Nutzung der Bonner Hofgartenwiese*, Bonn 1984,
375. Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996,



376. Wolter A., Ignatowicz J., *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2001,
377. Woś T., *Glosa do uchwały SN z dnia 19 lutego 1991 r., III CZP 3/91*, PiP z 1992 r., nr 9,
378. Woś T., *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998,
379. Woś T., *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 2004,
380. Woźniak M., *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe* (red. I. Niźnik-Dobosz), Warszawa 2012,
381. Wójtowicz-Dawid A., *Trwały zarządek nieruchomości – wybrane aspekty*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe* (red. I. Niźnik-Dobosz), Warszawa 2012,
382. Wójtowicz W., Gorgol A., Kuś A., Niezgoda A., Smoleń P., *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Kraków 2005,
383. Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973,
384. Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005,
385. Wróbel A., *Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemyśl 2000,
386. Wróblewski W., *Roszczenia jednostki wobec administracji państwa ze szczególnym uwzględnieniem prawa wodnego i kwestii prawomocności administracyjnej*, Kraków 1906,
387. Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym* Warszawa 1986,
388. Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego*, Warszawa 2000,
389. Vedel G., *Le hasard et necessite*, Pouvoirs 1989,
390. Zaborniak P., *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 października 2008 r., II S.A./GI 498/08*, ST z 2009 r., nr 5,
391. Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008,
392. Zakrzewski W., *Prawa i wolności obywateli*, [w:] *Zarys prawa konstytucyjnego*, (red. W. Skrzydło), Rzeszów 1993,
393. Zalewski A.M., *Ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej w leśnictwie w zakresie zarządzania lasu*, Pr. i Środ. z 2010 r., nr 3,
394. Zdyb M., *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków-Lublin 1997,
395. Zdyb M., *Publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 1998,
396. Zdyb M., Fundowicz S., *Państwo prawa w perspektywie zaszłości historycznych oraz dokonujących się zmian*, [w:] *Współczesne problemy prawa publicznego*, (red. S. Fundowicz), Lublin 1999,
397. Ziemiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, RPEiS 1969,



398. Ziemiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974,
399. Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980,
400. Ziemiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987,
401. Ziemiński Z., *Prawo a inne normy*, [w:] *Zarys teorii państwa i prawa*, A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Warszawa 1994,
402. Zięty J.J., *Zrzeczenie się użytkowania wieczystego – dopuszczalność, forma oraz skutki prawne*, „Rejent” z 2011 r., nr 2,
403. Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981,
404. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005,
405. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010,
406. Zörner R., *Aktuelle Rechtsfragen und Rechtsprobleme der Sondernutzung am Gemeindestraßen in Sachsen-Anhalt*, DVP 1998,
407. Żuławska Cz., *Zasady prawa gospodarczego prywatnego*, Warszawa 1995.







# Źródła prawa

## Akty prawa międzynarodowego

1. *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* z 1948 r., przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r.,
2. *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* z 19 grudnia 1966 r., ratyfikowany przez Polskę 3 marca 1977 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167),
3. *Konwencja o Prawach Dziecka* z 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526 ze zm. oraz Dz.U. z 2000 r., nr 2, poz. 11),
4. *Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego* z dnia 16 listopada 1972 r. (Dz.U. z 1976 r., nr 32, poz. 190).

## Akty prawodawcze państw obcych

1. Konstytucja Soboru Watykańskiego II, Rozdział II, pkt. 26), Rzym 7 grudnia 1965 r.,
2. Orzeczenie Rady Stanu z dnia 21 marca 2003 r., nr 189191 (Francja).

## Akty prawa wspólnotowego

1. Rozporządzenie Rady nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. *o ustanowieniu Wspólnotowego Kodeksu Celnego* (Dz.Urz. WE L 302 z dnia 19.10.1992 r., s. 1 ze zm.),
2. Rozporządzenia Rady z dnia 21 czerwca 2005 r., nr 1290/2005 *w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej* (Dz.Urz. UE L 209, s. 1 ze zm.),
3. Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. *w sprawie ustanowienia przepisów ogólnych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności* (Dz.Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25 ze zm.),
4. Deklaracja Europejskich Ministrów ds. Kształcenia Zawodowego i Szkoleń oraz Komisji Europejskiej z 29-30 listopada 2002 r. *w sprawie zwiększonej współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia zawodowego i szkoleń*,
5. Traktat Lizboński (Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569),
6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. *w sprawie charakterystyki energetycznej budynków* (Dz.U. UE L 153/13).





## Akty ustawowe polskiego prawa krajowego

1. Dekret PKWN z dnia 26 października 1945 r. *o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy* (Dz.U. nr 50, poz. 279),
2. Dekret PKWN z dnia 26 października 1945 r. *o prawie zabudowy* (Dz.U. nr 50, poz. 280),
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.),
4. Ustawa z dnia 29 czerwca 1963 r. *o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych* (Dz.U. nr 28, poz. 169 ze zm.),
5. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.),
6. Ustawa z dnia 31 marca 1965 r. *o wyższym szkolnictwie wojskowym* (tekst jedn. Dz.U. z 1992 r., nr 10, poz. 40 ze zm.),
7. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 229, poz. 1954 ze zm.),
8. Ustawa z dnia 25 września 1981 r. *o przedsiębiorstwach państwowych* (tekst jedn., Dz.U. z 2002 r., nr 112, poz. 981 ze zm.),
9. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. *o lasach* (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 45, poz. 435 ze zm.),
10. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. *Prawo spółdzielcze* (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 188, poz. 1848 ze zm.),
11. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (Dz.U. z 2007 r., nr 70, poz. 473 ze zm.),
12. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. *o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach* (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1396 ze zm.),
13. Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. *o podatku od spadków i darowizn* (Dz.U. z 2009 r., nr 93, poz. 768),
14. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. *o fundacjach* (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., nr 46, poz. 203 ze zm.),
15. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. *o podatku rolnym* (Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 969 ze zm.),
16. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 204, poz. 2086),
17. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. *o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości* (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., nr 30, poz. 127 ze zm.),
18. Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. *o działalności gospodarczej* (Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.),
19. Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. *o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych* (tekst jedn. Dz.U. z 1992 r., nr 6, poz. 27 ze zm.),





20. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. *Prawo o stowarzyszeniach* (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 79, poz. 855 ze zm.),
21. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 29, poz. 154, z późn. zm.),
22. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *o gwarancjach wolności sumienia i wyznania* (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 231, poz. 1965 ze zm.),
23. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., nr 240, poz. 2027 ze zm.),
24. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. *o zmianie ustawy Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz.U. nr 75, poz. 444 z późn. zm.),
25. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.),
26. Ustawa 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.),
27. Ustawa z dnia 5 grudnia 1990 r. *o pracowniczych ogródkach działkowych* (Dz.U. nr 99, poz. 486 ze zm.),
28. Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. *o ubezpieczeniu społecznym rolników* (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 50, poz. 291 ze zm.),
29. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. *o podatkach i opłatach lokalnych* (Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 ze zm.),
30. Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. *o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego* (Dz.U. nr 66, poz. 287, z późn. zm.),
31. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych* (Dz.U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.),
32. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (Dz.U. z 2009 r. nr 178, poz. 1380 ze zm.),
33. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. *o zakładach opieki zdrowotnej* (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 14, poz. 89 ze zm.),
34. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty* (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.),
35. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. *o lasach* (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 12, poz. 59 ze zm.),
36. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 231, poz. 1700 ze zm.),
37. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 13, poz. 123 ze zm.),
38. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych* (Dz.U. z 2000 r., nr 54, poz. 654 ze zm.),



39. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 *o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 153, poz. 1503 ze zm.),
40. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. *o prawie autorskim i prawach pokrewnych* (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 90, poz. 631 ze zm.),
41. Ustawa z 25 marca 1994 r. zmieniająca ustawę *o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości* (Dz.U. nr 51, poz. 201),
42. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. *o własności lokali* (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r., nr 141, poz. 1492 ze zm.),
43. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 142, poz. 829),
44. Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. *o ochronie zdrowia psychicznego* (Dz.U. nr 111, poz. 535 ze zm.),
45. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 152, poz. 1223 ze zm.),
46. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. *o autostradach płatnych* (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2571 ze zm.),
47. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 121, poz. 1266 ze zm.),
48. Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 97, poz. 481, z późn. zm.),
49. Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 97, poz. 480, z późn. zm.),
50. Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 97, poz. 479, z późn. zm.),
51. Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 97, poz. 482, z późn. zm.),
52. Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. *o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych* (Dz.U. z 1996 r., nr 10, poz. 55),
53. Ustawa z dnia 1 grudnia 1995 r. *o wypłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa* (Dz.U. nr 154, poz. 792 ze zm.),
54. Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. *o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego* (Dz.U. nr 90, poz. 405 ze zm.),
55. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. *o urzędach i izbach skarbowych* (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., nr 121, poz. 1267),
56. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa* (Dz.U. nr 106, poz. 493 ze zm.),





57. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. *o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* (Dz.U. z 2002 r., nr 171, poz. 1397 ze zm.),
58. Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. *o muzeach* (Dz.U. z 1997 r., nr 5, poz. 24 ze zm.),
59. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej* (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., nr 45, poz. 236 ze zm.),
60. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 41, poz. 253 z późn. zm.),
61. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 41, poz. 252 z późn. zm.);
62. Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. *o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 41, poz. 254, z późn. zm.),
63. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.),
64. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 89, poz. 625 ze zm.),
65. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 108, poz. 908 ze zm.),
66. Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. *o bibliotekach* (Dz.U. z 2012 r., poz. 642),
67. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. *o Krajowym Rejestrze Sądowym* (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 17, poz. 209 ze zm.),
68. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm.),
69. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 214, poz. 1407 ze zm.),
70. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 794 ze zm.),
71. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. nr 65, poz. 437),
72. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.),
73. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 ze zm.),
74. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. *o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa* (Dz.U. nr 106, poz. 668 ze zm.),
75. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz.U. nr 133, poz. 872 ze zm.),



76. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. *o systemie ubezpieczeń społecznych* (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 205, poz. 1585 ze zm.),
77. Ustawa z dnia 27 listopada 1998 r. *o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne* (Dz.U. nr 144, poz. 930 ze zm.),
78. Ustawa z dnia 9 września 2000 r. *o podatku od czynności cywilnoprawnych* (Dz.U. z 2010 r., nr 101, poz. 649 ze zm.),
79. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. *o spółdzielniach mieszkaniowych* (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 119, poz. 1116 ze zm.),
80. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r., nr 86, poz. 804 ze zm.),
81. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. *o Inspekcji Handlowej* (Dz.U. z 2001 r., nr 4, poz. 25 ze zm.),
82. Ustawa z dnia 29 stycznia 2001 r. *o Inspekcji Weterynaryjnej* (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 112, poz. 744 ze zm.),
83. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 2019 ze zm.),
84. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. *o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej* (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 90, poz. 607 ze zm.),
85. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 67, poz. 570 ze zm.),
86. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. *Prawo wodne* (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 145.),
87. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o chorobach zakaźnych i zakażeniach* (Dz.U. nr 126, poz. 1384),
88. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym* (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., nr 125, poz. 874 ze zm.),
89. Ustawa z dnia 28 października 2002 r. *o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych* (Dz.U. nr 199, poz. 1671 ze zm.),
90. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. *o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy* (Dz.U. nr 213, poz. 1800 ze zm.),
91. Ustawa z dnia 30 października 2002 r. *o podatku leśnym* (Dz.U. nr 200, poz. 1682 ze zm.),
92. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. nr 80, poz. 717 ze zm.),
93. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 193, poz. 1194 ze zm.),





94. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. *o działalności ubezpieczeniowej* (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 11, poz. 66 ze zm.),
95. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526 ze zm.),
96. Ustawa z dnia 23 listopada 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz.U. nr 162, poz. 1568 ze zm.),
97. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm.),
98. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* (Dz.U. nr 54, poz. 535 ze zm.),
99. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (Dz.U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 ze zm.),
100. Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. *Prawo celne* (Dz.U. nr 68, poz. 622 ze zm.),
101. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* (Dz.U. nr 92, poz. 880 ze zm.),
102. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 ze zm.),
103. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* (Dz.U. nr 123, poz. 1291 ze zm.),
104. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej* (tekst jedn. z 2007 r., Dz.U. nr 155, poz. 1095 ze zm.),
105. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach z opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych* (tekst jedn. Dz.U. z 2008, nr 164, poz. 1027 ze zm.),
106. Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. *o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa* (Dz.U. nr 169, poz. 1417 ze zm.),
107. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. *o szkolnictwie wyższym* (Dz.U. nr 164, poz. 1365 ze zm.),
108. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. *o partnerstwie publiczno-prywatnym* (Dz.U. nr 169, poz. 1420 ze zm.),
109. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości* (Dz.U. nr 175, poz. 1459 ze zm.),
110. Ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. *o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy* (Dz.U. nr 158, poz. 1121 ze zm.),
111. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. *o podatku tonażowym* (Dz.U. nr 183, poz. 1353 ze zm.),
112. Ustawa z dnia 22 września 2006 r. *o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców* (Dz.U. nr 191, poz. 1411 ze zm.),
113. Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. *o opłacie skarbowej* (Dz.U. nr 225, poz. 1635 ze zm.),





114. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 84, poz. 712 ze zm.),
115. Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. *o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia* (Dz.U. nr 23, poz. 136),
116. Ustawa z dnia 4 września 2008 r. *o ochronie żeglugi i portów morskich* (Dz.U. nr 171, poz. 1055),
117. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. *o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., nr 52, poz. 417 ze zm.),
118. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. *o podatku akcyzowym* (Dz.U. z 2009 r., nr 3, poz. 11 ze zm.),
119. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. *o partnerstwie publiczno-prywatnym* (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 ze zm.),
120. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. *o koncesji na roboty budowlane lub usługi* (Dz.U. nr 19, poz. 101 ze zm.),
121. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U. nr 31, poz. 206 ze zm.),
122. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego* (Dz.U. nr 42, poz. 340 ze zm.),
123. Ustawa z dnia 3 kwietnia 2009 r. *o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego* (Dz.U. nr 72, poz. 619 ze zm.),
124. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. *o bateriach i akumulatorach* (Dz.U. nr 79, poz. 666),
125. Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. *o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym* (Dz.U. nr 77, poz. 649 ze zm.),
126. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.),
127. Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. *o grach hazardowych* (Dz.U. nr 201, poz. 1540),
128. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. *o działalności leczniczej* (Dz.U. nr 112, poz. 654 ze zm.),
129. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz.U. nr 163, poz. 981 ze zm.).

#### **Akty podustawowe prawa krajowego**

1. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. *o postępowaniu administracyjnym* (Dz.U. nr 36, poz. 341),





2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1990 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na zbycie środków trwałych przez przedsiębiorstwo państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu (Dz.U. nr 45, poz. 260),
3. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz.U. nr 151, poz. 987 ze zm.),
4. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 października 1998 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla lotnisk cywilnych (Dz.U. nr 130, poz. 859 ze zm.),
5. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony i zbioru płodów runa leśnego oraz zasad lokalizowania pasiek na obszarach leśnych (Dz.U. z 1999 r., nr 6, poz. 42 ze zm.),
6. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. nr 43, poz. 430),
7. Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. nr 38, poz. 454),
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. nr 75, poz. 690 ze zm.),
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz.U. nr 121, poz. 1137 ze zm.),
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz.U. nr 121, poz. 1034),
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. nr 207, poz. 2108),
12. Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 31 lipca 2007 r. w sprawie okresowych ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych pojazdów na drogach (Dz.U. nr 147, poz. 1040 ze zm.),
13. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 października 2007 r. w sprawie warunków poruszania się po drogach pojazdów specjalnych, pojazdów używanych do celów specjalnych oraz pojazdów używanych w związku z przewozem pojazdów specjalnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej oraz pojazdów straży pożarnej biorących udział w akcjach ratowniczych, a także warunków przewozu osób po-



- jazdami Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Policji, Straży Granicznej, Służby Więziennej oraz straży pożarnej (Dz.U. nr 201, poz. 1454),*
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 września 2009 r. w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg krajowych (Dz.U. nr 161, poz. 1283),
  15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności (Dz.U. nr 220, poz. 1726),
  16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. nr 109, poz. 719),
  17. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 października 2010 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz.U. nr 212, poz. 1387),
  18. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Skarbu Państwa (Dz.U. nr 248, poz. 1488 ze zm.),
  19. Uchwała Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2011 r. w sprawie planu gospodarowania wodami na obszarze Łaby (M. P. nr 52, poz. 561).





# Orzecznictwo

## Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1995 r. sygn. akt K. 11/94 (OTK 1986-1995, t. 5, 1995, nr 4, poz. 24),

Wyrok TK z dnia 13 maja 1997 r., sygn. akt K 20/96, OTK 1997, nr 2, poz. 18,

Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60,

Wyrok TK z dnia 21 marca 2000 r., sygn. akt K.14/99 (OTK 2000, nr 2, poz. 61),

Wyrok TK z dnia 27 marca 2000 r., sygn. akt K 20/99, OTK 2000, nr 5, poz. 140,

Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, OTK 2000, nr 3, poz. 87,

Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002, sygn. akt SK 23/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 26,

Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02,

Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., sygn. akt K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102,

Wyrok TK z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl),

Wyrok TK z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. akt K 46/07, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl),

Wyrok TK z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. akt K 13/07, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl),

Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt Kp 7/09, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

## Orzecznictwo Sądu Najwyższego

Wyrok SN z dnia 4 listopada 1963 r., sygn. akt I CR 855/62, OSNCP z 1964 r., nr 10, poz. 209,

Wyrok SN z dnia 22 maja 1968 r., sygn. akt II CR 237/68, OSP z 1969 r., nr 11, poz. 234,

Wyrok SN z dnia 14 kwietnia 1974 r., sygn. akt III CRN 57/71, NP. z 1973 r., nr 4, s. 586.,

Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r. (OSNIC 1994 r., poz. 181),

Wyrok SN z dnia 28 marca 1995 r., sygn. akt I CRN 30/95, Mon. Prawn. z 1996 r., z. 1, s. 26,

Wyrok SN z dnia 4 grudnia 1998 r., sygn. akt III CKN 49/98, Biuletyn Sądu Najwyższego z 1999 r., nr 3, s. 7,

Wyrok SN z dnia 16 grudnia 1999 r., sygn. akt II CKN 639/98, OSNC z 2000 r., nr 6, poz. 121,

Wyrok SN z dnia 12 czerwca 2001 r., sygn. akt IV KKN 64/97, LEX nr 553802,

Wyrok SN z dnia 9 listopada 2001 r., sygn. akt III RN 149/00, OSNP z 2002 r., nr 7, poz. 153,



Wyrok SN z dnia 5 lutego 2002 r., sygn. akt II CKN 726/00, Lex nr 53153,  
Wyrok SN z dnia 6 lutego 2002 r., sygn. akt III RN 205/00, Prokuratura i Prawo z 2003 r., nr 1, s. 63,  
Wyrok SN z dnia 13 lutego 2002 r., sygn. akt IV CKN 661/00, LEX nr 54358,  
Wyrok SN z dnia 22 marca 2002 r., sygn. akt I CKN 570/00, LEX nr 55108,  
Wyrok SN z dnia 16 maja 2002 r., sygn. akt V CKN 1276/00, LEX nr 56040,  
Wyrok SN z dnia 19 listopada 2002 r., sygn. akt IV CKN 1476/00, LEX nr 533121,  
Wyrok SN z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. akt I CKN 1268/00, Biul. SN z 2003 r., nr 4, poz. 15,  
Wyrok SN z dnia 23 stycznia 2003 r., sygn. akt II CKN 1155/00, OSNC 2004, nr 4, poz. 61,  
Wyrok SN z dnia 25 kwietnia 2003 r., sygn. akt IV CKN 84/01, niepublikowany,  
Wyrok SN z dnia 30 maja 2003 r., sygn. akt III CKN 1165/00, LEX nr 109442,  
Wyrok SN z dnia 23 lipca 2003 r., sygn. akt II CKN 318/01, LEX nr 512011,  
Wyrok SN z dnia 27 listopada 2003 r., sygn. akt I CK 316/02, LEX nr 1129606,  
Wyrok SN z dnia 11 lutego 2004 r., sygn. akt III CK 68/03, LEX nr 276235,  
Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2005 r., sygn. akt II CK 569/04, Lex nr 175987,  
Wyrok SN z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt III CK 562/04, LEX nr 155352,  
Wyrok SN z dnia 21 października 2005 r., sygn. akt III CK 73/05, LEX Polonica nr 1625346,  
Wyrok SN z dnia 28 lutego 2006 r., sygn. akt II PK 190/05, OSNP 2007, nr 5-6, poz. 64,  
Wyrok SN z dnia 29 maja 2007 r., sygn. akt V CSK 44/07, LEX nr 447467,  
Wyrok SN z dnia 27 czerwca 2007 r., sygn. akt II CSK 125/07, OSNC-ZD z 2008 r., nr 2, poz. 42,  
Wyrok SN z dnia 29 czerwca 2007 r., sygn. akt I CSK 133/07, LEX nr 508822,  
Wyrok SN z dnia 27 marca 2008 r., sygn. akt II CSK 471/07 (LEX nr 420383),  
Wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt I CSK 462/07, LEX nr 424351,  
Wyrok SN z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt I CSK 244/08, OSNC-ZD z 2009 r., nr 3, poz. 82,  
Wyrok SN z dnia 13 lutego 2009 r., sygn. akt II CSK 268/08, LEX nr 488959,  
Wyrok SN z dnia 18 czerwca 2010 r., sygn. akt V CSK 414/09, LEX nr 630179,  
Wyrok SN z dnia 17 września 2010 r., sygn. akt II CSK 146/10, LEX nr 918508,  
Wyrok SN z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. akt I CSK 692/09, LEX nr 736524,  
Wyrok SN z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt V CSK 168/10, LEX nr 794580,  
Wyrok SN z dnia 26 stycznia 2011 r., sygn. akt IV CSK 274/10, Lex nr 738126,  
Wyrok SN z dnia 28 stycznia 2011 r., sygn. akt I CSK 132/10, LEX nr 848104,  
Wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1016/10, LEX nr 1080847,  
Wyrok SN z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. akt I CSK 582/10, LEX nr 970063,  
Postanowienie SN z dnia 17 stycznia 1974 r., sygn. akt III CRN 316/73, OSNCP z 1974 r., nr 11, poz. 197,



Postanowienie SN z dnia 26 marca 1998 r., sygn. akt I CKN 586/97, OSP 1998, z. 12, poz. 220,  
Postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2003 r., sygn. akt II CKN 158/01, OSNC z 2004 r., nr 7-8, poz. 127,  
Postanowienie SN z dnia 9 października 2003 r., sygn. akt I CK 141/02, LEX nr 590821,  
Postanowienie SN z dnia 22 kwietnia 2004 r., sygn. akt II CK 158/03, OSNC z 2005 r., nr 1, poz. 19,  
Postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2006 r., sygn. akt II CZ 23/06, LEX nr 198519,  
Postanowienie SN z dnia 12 sierpnia 2009 r., sygn. akt V KK 34/09, OSNKW z 2009 r., nr 9, poz. 81,  
Postanowienie SN z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. akt IV CSK 40/10, OSNC z 2011 r., nr 2, poz. 17,  
Postanowienie SN z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt I CSK 2/10, LEX nr 784892,  
Uchwała SN z dnia 22 października 1968 r., sygn. akt III CZP 98/68, OSNCP 1969, nr 11, poz. 188,  
Uchwała SN z dnia 9 grudnia 1969 r., sygn. akt III CZP 95/69, OSNCP z 1970 r., nr 10, poz. 172,  
Uchwała SN z dnia 18 listopada 1971 r., sygn. akt III CZP 28/71, [www.sn.pl](http://www.sn.pl),  
Uchwała SN z dnia 29 listopada 1972 r., sygn. akt III CZP 82/72, OSNCP z 1973 r., nr 7-8, poz. 125,  
Uchwała SN z dnia 11 grudnia 1975 r., sygn. akt III CZP 63/75, OSNCP z 1976 r., nr 12, poz. 259,  
Uchwała SN z dnia 5 grudnia 1991 r., sygn. akt III CZP 128/91, OSNCP z 1992 r., nr 6, poz. 106,  
Uchwała SN z dnia 24 listopada 1992 r., sygn. akt III CZP 124/92, OSNCP 1993, nr 7-8, poz. 154,  
Uchwała SN z dnia 30 grudnia 1992 r., sygn. akt III CZP 157/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 84,  
Uchwała SN z dnia 31 marca 1993 r., sygn. akt III CZP 1/93, OSNCP 1993, nr 10, poz. 170,  
Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 29 lipca 1993 r., sygn. akt III CZP 64/93, OSNCP z 1993 r., nr 12, poz. 209,  
Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 23 września 1993 r., sygn. akt III CZP 81/93, OSNCP z 1994 r., nr 2, poz. 27,  
Uchwała SN z dnia 5 października 1993 r., sygn. akt III CZP 129/93, OSNCP z 1994 r., nr 5, poz. 101,  
Uchwała SN z dnia 17 listopada 1993 r., sygn. akt III CZP 156/93, OSNCP z 1994 r., nr 6, poz. 128,





Uchwała SN z dnia 30 listopada 1994 r., sygn. akt III CZP 130/94, OSNC z 1995 r., nr 3, poz. 42,  
Uchwała SN z dnia 14 marca 1995 r., sygn. akt III CZP 6/95, OSNC 1995, nr 5, poz. 72,  
Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 14 marca 1995 r., sygn. akt III CZP 165/94, OSNC z 1995 r., nr 6, poz. 87,  
Uchwała SN z dnia 18 maja 1995 r., sygn. akt III CZP 61/95, OSNC z 1995 r., nr 9, poz. 130,  
Uchwała SN z dnia 9 czerwca 1995 r., sygn. akt III CZP 70/95, OSNC 1995, z. 10, s. 145,  
Uchwała SN z dnia 10 listopada 1995 r., sygn. akt III CZP 158/95, OSNC z 1996 r., nr 4, poz. 47,  
Uchwała SN z dnia 14 grudnia 1995 r., sygn. akt III CZP 174/95, OSNC 1996, nr 4, poz. 48,  
Uchwała SN z dnia 26 czerwca 1996 r., sygn. akt III CZP 63/96, OSNC 1996, nr 11, poz. 144,  
Uchwała SN z dnia 8 listopada 2002 r., sygn. akt III CZP, 69/02, Biul. SN z 2002 r., nr 11, s. 8,  
Uchwała SN z dnia 5 grudnia 2002 r., sygn. akt III CZP 71/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 133,  
Uchwała SN z dnia 13 lutego 2003 r., sygn. akt III CZP 93/02, OSNC 2003, nr 11, poz. 146,  
Uchwała SN z dnia 3 października 2003 r., sygn. akt III CZP 63/03, OSNC 2004, nr 12, poz. 188,  
Uchwała SN z dnia 21 października 2003 r., sygn. akt I KZP 18/03, OSNKW z 2003 r., nr 11-12, poz. 93,  
Uchwała SN z dnia 28 kwietnia 2004 r., sygn. akt III CZP 17/04, Biul. SN z 2004 r., nr 4,  
Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 8 grudnia 2004 r., sygn. akt III CZP 47/04, OSNC z 2005 r., nr 5, poz. 74,  
Uchwała SN z dnia 21 kwietnia 2005 r., sygn. akt III CZP 9/05, OSNC 2006, nr 3, poz. 44,  
Uchwała SN z dnia 19 maja 2006 r., sygn. akt III CZP 26/06, OSNC z 2007 r., nr 3, poz. 39,  
Uchwała SN z dnia 23 sierpnia 2006 r., sygn. akt III CZP 60/06, OSNC z 2007 r., nr 6, poz. 81.

### **Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego**

Wyrok NSA z dnia 3 maja 1984 r., sygn. akt SA/Wr 106/84, OSNPG z 1984 r., nr 11, poz. 32,





Wyrok NSA z dnia 24 września 1990 r., sygn. akt I SA 847/90,  
Wyrok NSA z dnia 27 września 1990 r., sygn. akt SA/Wr 952/90, ST z 1991 r.,  
nr 4, s. 47-51,  
Wyrok NSA z dnia 21 września 1993 r., sygn. akt SA/Po 3224/92, OSP z 1995 r.,  
nr 5, poz. 121,  
Wyrok NSA z dnia 15 lipca 1994 r., sygn. akt SA/Łd 1678/94, niepublikowany,  
Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1994 r., sygn. akt I SA 1934/93, ONSA-OZ 1997,  
nr 2, poz. 13,  
Wyrok NSA z dnia 7 maja 1996 r., sygn. akt IV SA 1104/95, Prokuratura i Prawo  
1997, nr 5, poz. 52,  
Wyrok NSA z dnia 19 lutego 1997 r., sygn. akt SA/Gd 2823/95, niepublikowany,  
Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 1998 r., sygn. akt II SA 36/98, LEX nr 41643,  
Wyrok NSA z dnia 15 lutego 1999 r., sygn. akt IV SA 317/98, niepublikowany,  
Wyrok NSA z dnia 15 listopada 1999 r., sygn. akt OPK 25/99, OSP z. 3/2000,  
poz. 36,  
Wyrok NSA w dniu 18 listopada 1999 r., sygn. akt II SAB 98/99, LEX nr 46770,  
Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt I SA 208/99, LEX nr 55775,  
Wyrok NSA z dnia 22 maja 2001 r., sygn. akt II SA 1323/00, LEX nr 75527,  
Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2001 r., sygn. akt IV SA 1103/99, LEX nr 53388,  
Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2002 r., sygn. akt SA/Rz 77/02, LEX nr 533380,  
Wyrok NSA z dnia 9 września 2003 r., sygn. akt IV SA 3858/01, Monitor Spół-  
dzielczy z 2004 r., nr 2, s. 39,  
Wyrok NSA z dnia 24 października 2003 r., sygn. akt I SA 3170/01, LEX nr  
159223,  
Wyrok NSA w Warszawie dnia 24 listopada 2003 r., sygn. akt FSA 2/03, Monitor  
Podatkowy z 2004 r., nr 1, s. 39,  
Wyrok NSA z dnia 17 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 888/05, LEX nr 236577,  
Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2006 r., sygn. akt II FSK 1506/05, LEX nr 270321,  
Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 439/06, ONSA WSA 2007,  
nr 2, poz. 51,  
Wyrok NSA z dnia 16 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1461/06, LEX nr  
456843,  
Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt I OSK 1502/06, LEX nr 453401,  
Wyrok NSA z dnia 2 września 2008 r., sygn. akt II OSK 969/07, LEX nr 508502,  
Wyrok NSA z dnia 25 września 2008 r., sygn. akt II OSK 1404/07, LEX nr  
488500,  
Wyrok NSA z dnia 9 października 2008 r., sygn. akt II OSK 1181/07, LEX nr  
529368,  
Wyrok NSA z dnia 17 października 2008 r., sygn. akt I OSK 503/08, LEX nr  
511511,  
Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1874/07, LEX nr 515978,



Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK/1107/09, Lex nr 594895,  
Wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt II OSK 411/09, Lex nr 597579,  
Wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2010 r., sygn. akt II FSK 2111/08, niepubliko-  
wany,  
Wyrok NSA z dnia 2 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1438/09, LEX nr  
745018,  
Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II FSK 297/10, niepublikowany,  
Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1752/10, LEX nr 745162,  
Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 309/10, LEX nr 745209,  
Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 231/10, LEX nr 1071104,  
Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r., sygn. akt II FSK 1604/09, niepublikowany,  
Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 683/11, Lex nr 1082799,  
Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OW 51/11, LEX nr 1068564,  
Wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1083/11, LEX nr 1135756,  
Postanowienie NSA z dnia 5 maja 2000 r., sygn. akt I SAB 8/00, LEX nr 77627,  
Postanowienie NSA z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. akt II OW 21/06, LEX nr  
295031,  
Postanowienie NSA z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 442/10, LEX nr  
606371,  
Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GSK 379/10, LEX  
nr 619851,  
Postanowienie NSA z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt I OSK 2002/11,  
LEX nr 984383.

### **Orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych**

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt SA/Gd 479/02,  
OwSS z 2004 r., nr 21, poz. 21,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2002 r., sygn. akt I SA 632/02,  
LEX nr 156824,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r., sygn. akt I SA 2372/02, LEX  
nr 159015,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 768/04  
(LEX nr 164027),  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Bk 130/05,  
LEX nr 173757,  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 marca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 743/04,  
Dolno. 2007/140/1840,  
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt I SA/Rz 567/05,  
LEX nr 518308,



Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lipca 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 131/07,  
LEX nr 322723,  
Wyrok WSA z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1852/05 (LEX nr  
312029),  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Gl 1094/06,  
LEX nr 919899,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 grudnia 2006 r., sygn. akt I SA/Wa 1657/06,  
Lex nr 320565,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 2298/06,  
LEX nr 336729,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2007 r., sygn. akt V SA/Wa 495/07,  
LEX nr 374351,  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2007 r., sygn. akt IV SA/Po 790/06,  
LEX nr 384105,  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2007 r., sygn. akt II SA/Wr  
216/07, LEX nr 490193,  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 października 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 477/07,  
LEX nr 419071,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 1054/07,  
LEX nr 463551,  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 599/07,  
LEX nr 366803,  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 762/07, LEX  
nr 463533,  
Wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 363/07, LEX  
nr 510397,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1127/07,  
CBOSA,  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Wr 1628/07,  
LEX nr 492004,  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 662/07,  
LEX nr 510910,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 1646/07,  
LEX nr 459767,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2008 r., sygn. akt. I SA/Wa 1785/07,  
LEX nr 459765,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 2246/07,  
LEX nr 481222,  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1285/07,  
LEX nr 485816,



Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Po 508/07, LEX nr 505941,  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Gd 125/08, LEX nr 566213,  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt. IV SA/Gl 65/08, LEX nr 519070,  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 320/08, Lex nr 566519,  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lipca 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 660/07, Lex nr 566517,  
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 4 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 381/11, LEX nr 950544,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 660/08, LEX nr 515692,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 września 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 1207/08, LEX nr 522525,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 września 2008 r., sygn. akt I SA/Wa 945/08, LEX nr 516106,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 października 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 451/08, LEX nr 528066,  
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Ke 674/08, LEX nr 530036,  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 770/08, Lex nr 469916,  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 442/09, LEX nr 522336,  
Wyrok WSA w Opolu z dnia 29 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/Op 182/09, Wspólnota z 2009 r., nr 35, s. 44,  
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 35/09, LEX nr 565722,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 308/09, niepublikowany,  
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. akt I SA/Sz 667/09, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl),  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Kr 1666/09, LEX nr 554024,  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 stycznia 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1812/09, Lex nr 600432,  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Ol 661/09, LEX nr 554033,



Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 751/09, LEX nr 600154,  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 961/09, Lex nr 564885,  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 maja 2010 r., sygn. akt I SA/Kr 605/10, LEX nr 603001,  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 353/10, LEX nr 621187,  
Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 264/10, LEX nr 673975,  
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 214/10, LEX nr 754735,  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 3 września 2010 r., sygn. akt II SA/Po 436/10, LEX nr 754416,  
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 września 2010 r., sygn. akt III SA/Lu 260/10, LEX nr 621176,  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 729/10, Lex nr 756992,  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 stycznia 2011 r., sygn. akt III SA/Gd 587/10, LEX nr 836744,  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 886/10, Lex nr 784081,  
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 247/11, LEX nr 852148,  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 272/11, LEX nr 950539,  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 168/11, LEX nr 951493,  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1098/11, Lex nr 966385,  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1209/05, CBOSA,  
Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt II SAB/Gl 8/11, Wspólnota z 2011 r., nr 12, s. 30.

### **Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych**

Wyrok SA w Katowicach z dnia 17 stycznia 1992 r., sygn. akt I Acr 3/92, OSA z 1992 r., z. 7, poz. 61,  
Wyrok SA w Katowicach w wyroku z dnia 8 grudnia 2000 r., sygn. akt I Aca 886/00, OSA z 2001 r., nr 5, poz. 31,





Wyrok SA w Poznaniu z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. akt I ACa 72/01, OSA z 2002 r., nr 2, poz. 6,

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 25 grudnia 2005 r., sygn. akt I Aca 735/05, Lex nr 186149,

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 21 marca 2007 r., sygn. akt I Aca 1136/06, LEX nr 298421,

Wyrok SA w Katowicach z dnia 27 listopada 2009 r., sygn. akt. V Aca 451/09, Biuletyn Saka z 2010 r., nr 2, poz. 25-26.

### **Orzeczenia organów administracji**

Orzeczenie GKO z dnia 19 stycznia 2006 r., sygn. akt DF/GKO/Odw.-85/112/RN-27/200/716, Biul. NDFF 2006, nr 2, poz. 8,

Orzeczenie GKO z dnia 14 września 2006 r., sygn. akt DF/GKO-4900-36/49/06/965, FK 2007, nr 7-8, s. 69-109,

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego z dnia 26 czerwca 2007 r., sygn. akt NK.II-0911/97/07, NZS z 2007 r., nr 5, poz. 86,

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 11 września 2007 r., nr NK.II.J.S/0911-130/07, Wspólnota z 2007 r., nr 40, s. 29.

