

Wojciech Szydło

Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/3, 143-176

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wojciech Szydło*

CELE PUBLICZNE W GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI SKARBOWYMI I SAMORZĄDOWYMI

1. CELE PUBLICZNE W KONTEKŚCIE INTERESU PUBLICZNEGO

Przy rozważaniu problematyki gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, nie sposób pominąć w tym kontekście kategorii interesu publicznego. Pojęcie to ma kapitalne znaczenie w tej dziedzinie, bowiem liczne czynności z zakresu gospodarowania nieruchomościami¹ skarbowymi i samorządowymi, powinny być podejmowane właśnie w celu jego realizacji, i mieć na względzie dobro całej wspólnoty. Sposób urzeczywistniania własności majątku publicznego² jest zatem inny niż ma to miejsce w przypadku mająt-

* Mgr Wojciech Szydło – Zakład Prawa Cywilnego i Międzynarodowego Prywatnego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski

¹ Przez gospodarowanie mieniem można rozumieć zespół czynności cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych (faktycznych i prawnych) o charakterze ciągłym, odnoszących się do określonego mienia, które zmierzają do osiągnięcia jak najkorzystniejszych rezultatów majątkowych oraz zapobieganiu jego marnotrawstwu; zob. szerzej: W. Sobejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2000, z. 1, s. 141 i n.; J. Szachułowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 145.

² Szerzej na temat własności publicznej zob. A. Stelmachowski [w:] T. Dybowski (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 3. *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 149 i n.; J. Szachułowicz, *Własność...*, s. 7 i n.; W. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 165 i n.; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 143; A. Peretiatkiewicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 68 i n.; A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*, Kraków 1972, s. 64; A. Błaś, J. Boć, *Majątek publiczny* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 271 i n.

ku prywatnego i musi się zawsze mieścić w celach publicznych. Cele te są wykonywane przez dzierżycieli tego majątku i powinny być zgodne z celami i treścią ich działalności. Postuluje się, aby urzeczywistnianie kategorii majątku publicznego służyło organizowaniu stosunków społecznych i gospodarczych, a także tworzeniu – w ramach ustawowych upoważnień – nowych wartości przy wykorzystaniu przypisanych administracji prawnych form działania³. Gospodarowanie zaś nieruchomościami we własnym interesie, bez uwzględniania interesu społecznego i sytuacji politycznej związane jest z realizacją własnych celów⁴ i stanowi domenę osób prywatnych.

W zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego cele publiczne zostały sformułowane przede wszystkim w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵, które zostaną zanalizowane w dalszej części pracy. W pierwszej kolejności należy jednak zwrócić uwagę na rozumienie pojęcia interesu publicznego, w którego kontekście umieścimy dopiero cele publiczne.

Podjmując próbę prawidłowego zdefiniowania interesu publicznego, właściwym jest podjęcie rozważań związanych z pojęciem interesu w ogóle. Zadanie to nie jest proste, z uwagi na fakt istnienia wielu sposobów jego rozumienia⁶. Powszechnie w języku potocznym za interes zwykło przyjmować się jakąś korzyść. Wydaje się jednak, że właściwszym tłumaczeniem wywodzącego się z łaciny wyrazu „interes” jest polskie słowo „potrzeba”. Stąd też pojęcie „interes” w języku prawnym i prawniczym najczęściej definiowane jest właśnie jako określona potrzeba⁷. Chodzi tutaj o potrzebę ukształtowania lub też osiągnięcia takiego stanu rzeczy, który z punktu widzenia osoby odczuwającej daną potrzebę jest dla niej korzystny. Za J. Langiem można przyjąć, iż interesem jest złożona relacja pomiędzy jakimś obiektywnym stanem rze-

³ A. Błaś, J. Boć, op.cit., s. 269 i n.

⁴ J. Szachulowicz, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 1998, s. 23.

⁵ Ustawa z 21.8.1997 r. (t.j.: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm., dalej u.og.n.).

⁶ Próbę zebrania i usystematyzowania możliwych koncepcji interpretacji pojęcia „interes” podjął M. Zdyb – zob. *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 9 i n.

⁷ Por. W. Siedlecki, *Istota procesu cywilnego*, PiP 1947, nr 7–8, s. 55; K. Stefko, *Udział prokuratora w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1956, s. 56; S. Włodyka, *Powództwo prokuratora w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 1967, s. 20 i n.; tenże, *Interes prawny jako przesłanka zaskarżenia orzeczeń w procesie cywilnym*, „Nowe Prawo” 1963, nr 9, s. 928 i n.

czy, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu dokonywaną z punktu widzenia możliwych korzyści, które stan ten przynosi lub może przynieść jakiejś jednostce lub grupie społecznej⁸. Interes nie jest więc korzyścią (uzyskanym określonym dobrem), ani stanem obiektywnym (stan wywołany działaniami sił przyrody albo człowieka – prawny lub faktyczny), ani też oceną stanu faktycznego. Jest on złożoną relacją pomiędzy oceną stanu obiektywnego a tym stanem oraz między tym stanem i korzyścią. Wyprowadzona z tego stanu faktycznego korzyść może przypaść jednostce (interes indywidualny) albo ogółowi (interes ogółu)⁹. Interes publiczny oznacza więc, że podjęte działania, realizowane przez legitymizowane podmioty władzy publicznej (Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego), w ramach zorganizowanej wspólnoty dotyczą wszystkich jej członków w równym zakresie.

Przy tak pojętym interesie publicznym, celem publicznym będzie właśnie ten obiektywny stan rzeczy, założony przez ogół (jego przedstawicieli w organie ustawodawczym) i oceniany przez niego jako pożądany, który należy osiągnąć. Cele publiczne należy widzieć zatem w perspektywie niewątpliwie szerszego pojęcia, jakim jest interes publiczny, ponieważ stanowią one obowiązkową podstawę działań, podejmowanych przez podmioty mienia publicznego, związanych z wykonywaniem nałożonych na nie zadań w interesie ogółu i dla zaspokojenia potrzeb powszechnych. Cele publiczne, wskazując treść zadań określonych podmiotów, służą więc realizacji interesu publicznego, który wyznacza konieczny sposób ich wykonywania.

Pomimo podejmowanych wielu prób na przestrzeni lat zdefiniowania pojęcia interesu publicznego¹⁰ w tekstach prawnych i prawniczych, nie powstała jedna ogólna i abstrakcyjna jego koncepcja. Wynika to choćby z faktu, iż pojęcie to jest wielofunkcyjne, wewnętrznie złożone i silnie zewnętrznie uwarunkowane¹¹. Nie bez znaczenia jest również problem zmienności jego rozumienia w czasie i przestrzeni, co stanowi trudność w sprecyzowaniu go w drodze przepisów prawnych¹².

⁸ J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 98 i n.

⁹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 14 i n.

¹⁰ Szerokie rozważania ukazujące poszczególne etapy rozumienia pojęcia interesu publicznego przeprowadził M. Wyrzykowski; zob. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 28 i n.

¹¹ Ibidem, s. 44 i n.

¹² J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 15; Z. Cieślak, J. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 21; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 22.

Jest to konsekwencją braku stałego, trwałego i niezmiennego przedmiotu definicji pojęcia interesu publicznego, ponieważ jest on ciągle zmieniającą się kompozycją i balansem różnych wartości określonego społeczeństwa w określonym czasie i miejscu¹³. W literaturze przedmiotu pojawiło się nawet stwierdzenie, że skonstruowanie zwięzłej definicji tego nieostrego przecież w znacznym stopniu pojęcia jest pozbawione realnych podstaw¹⁴. Nie może być to jednak podstawą do postawienia tezy, iż może być ono dowolnie rozumiane i interpretowane.

W okresie międzywojennym nie ujęto pojęcia interesu publicznego w jeden system, ze względu na jego ogólny charakter i zmienność w czasie¹⁵, ale często używano je jako konstrukcję pomocniczą dla interpretacji określonych instytucji prawnych¹⁶. Służyło ono z jednej strony do wskazywania podstaw oraz wyjaśniania działalności administracji państwowej i samorządowej, jak również akcentowało równoległe współistnienie w państwie indywidualnych interesów obywateli i interesów ogółu. Interes publiczny można było klasyfikować według jednego modelu z punktu widzenia dobra ogółu (działanie jednostki oceniane było w aspekcie zgodności z interesami całego społeczeństwa), według drugiego zaś – z punktu widzenia interesu indywidualnego (działanie jednostki nie musiało korespondować z interesami ogółu).

W powojennej literaturze pojęcie interesu publicznego zastąpiono pojęciem interesu społecznego. Związane to było przede wszystkim z likwidacją innych niż państwo związków publiczno-prawnych, doktrynalną koncepcją uspołecznienia administracji w państwie socjalistycznym oraz utożsamieniem interesu państwowego z interesem społeczeństwa¹⁷. Słuszność tworzenia jednej koncepcji wspólnego interesu oparta była na przekonaniu, że cechą państw socjalistycznych jest brak sprzeczności interesów ogólnego i indywidualnego. Państwo bowiem

¹³ M. Wyrzykowski, *op.cit.*, s. 45.

¹⁴ *Ibidem*, s. 44; T. Woś, *Wywłaszczenie i zwrot nieruchomości*, Warszawa 1998, s. 41.

¹⁵ E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13 i n.

¹⁶ Właśnie F. Longchamps traktował pojęcie interesu publicznego jako konstrukcję pomocniczą dla określenia stosunku prawnego zawiązanego przez normę ustanawiającą obowiązek osobistych świadczeń wojennych. Definiował je jako mającą charakter obiektywny dążność do osiągnięcia środków, które mogą zadośćuczynić zbiorowości ogólnoludzkiej; zob. F. Longchamps, *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1936, s. 32.

¹⁷ M. Wyrzykowski, *op.cit.*, s. 25 i n.; M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 57 i n.; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Kraków 1998, s. 198.

było traktowane jako odpowiednio zorganizowany aparat przymusu podporządkowany woli klasy władającej środkami produkcji dla ochrony tego władania oraz innych jej interesów i służący tej klasie do zapewnienia kierownictwa społeczeństwem¹⁸. Doprowadziło to do dominacji państwa nad obywatelami, wszelką własnością i działalnością gospodarczą. Kategoria interesu społecznego zawładnięta została więc przez pewne założenia ideologiczne i polityczne, często stojące w opozycji do przepisów prawa¹⁹.

Obecnie, z uwagi na indywidualistyczny model ujęcia praw i obowiązków obywateli, powrócono na nowo do pojęcia interesu publicznego. Wydaje się jednak, że poddając je interpretacji, w warunkach państwa prawnego²⁰ (zob. art. 2 Konstytucji²¹), nie możemy tego czynić w pewnej próżni normatywnej i aksjologicznej²². Wynika stąd, że rozumienie treści pojęcia interesu publicznego zależy jest od aktualnie obowiązujących przepisów całego porządku prawnego, w szczególności od Konstytucji i ustaw²³, określających wartości, dla ochrony których ustanowiony został dany system prawny²⁴. Możemy zatem przyjąć, że interes publiczny jest szczególną kategorią normatywną, choć jednocześnie jego uwarunkowań należy szukać także w sferze zewnętrznej, z jednej strony wśród czynników politycznych i społeczno-gospodarczych, z drugiej zaś kształtować jego treść w sytuacji zastosowania do konkretnego przypadku²⁵. Taka kwalifikacja interesu publicznego wydaje się właściwa, bowiem trzeba cały czas mieć na uwadze fakt, że pojęciem tym wyznacza się działania podmiotów władzy publicznej, ingerujące w sferę wolności obywateli oraz dopuszczalną ingerencję ustawodawcy w stosunki społeczne i gospodarcze. Dlatego właśnie konieczne jest określenie jego treści i zakresu w obowiązującym ustawodawstwie, w skutek czego powstanie jedno kryterium oceny właściwych

¹⁸ S. Ehrlich, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1957, s. 55.

¹⁹ W. Jakimowicz, op.cit., s. 118.

²⁰ Zob. szerzej K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, PiP 1992, z. 1, s. 13 i n.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

²² M. Szydło, *Udzielanie koncesji na działalność gospodarczą*, [w:] *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 657.

²³ Tytułem przykładu można wskazać art. 6 ustawy z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami; art. 2 ust. 5 ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. Nr 80, poz. 717; art. 38 ustawy z 28.9.1991 r. o lasach, Dz.U. z 2000 r., Nr 56, poz. 679, z późn. zm.

²⁴ W. Jakimowicz, op.cit., s. 119; S. Dudzik, op.cit., s. 203; zob. też: J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. LX, Wrocław 2004, s. 39 i n.

²⁵ M. Wyrzykowski, op.cit., s. 51 i n.; zob. też M. Zdyb, op.cit., s. 216 i n.

dla tych podmiotów celów, jak również kryterium oceny wszelkich podejmowanych przez nie działań, nakierowanych na realizację tych celów²⁶. Jest to istotne z punktu widzenia potrzeby ograniczenia swobody podmiotów władzy publicznej w kształtowaniu treści interesu publicznego w konkretnym przypadku stosowania prawa. Organy tych podmiotów powinny, zgodnie z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji, działać na podstawie i w granicach prawa, każdorazowo wykazując istnienie określonej podstawy normatywnej, upoważniającej je do danego rodzaju działania²⁷. W odniesieniu bowiem do ich działań nie ma zastosowania koncepcja tzw. ogólnej normy wyłączającej, zgodnie z którą zachowania jednostek, nie kwalifikowane przez prawodawcę jako nakazane lub zakazane, są prawnie indyferentne, co oznacza, że jednostka, zgodnie ze swoją wolą, może te zachowania swobodnie realizować²⁸. Koncepcja ta nie znajduje swojego odzwierciedlenia w stosunku do działań władzy publicznej, gdyż powinna ona kształtować swój sposób działania zgodnie z celami, zadaniami i na podstawie kompetencji przyznanych przez normy prawne²⁹. Oznacza to, że w państwie prawa podstawą aktywności administracji nie może być samo działanie na rzecz dobra powszechnego (legitymacja aksjologiczna), ale niezbędne jest wykazanie przez nią konkretnej podstawy normatywnej³⁰. Każdy działający organ ma obowiązek wskazać więc o jaki interes publiczny chodzi, uwypuklając jednocześnie jego wagę i znaczenie dla ogółu, które uzasadniałyby konieczność ograniczenia interesów indywidualnych członków danej społeczności. Charakter celu publicznego powinien zależeć zatem od obiektywnego zdefiniowania go w ustawie a nigdy od subiektywnego przekonania podmiotu realizującego dany cel w imię dobra ogółu³¹.

Konieczność wyrażania interesu publicznego w formie przepisów prawnych wynika również z wymogu przejrzystości systemu prawnego. Działania organów administracji powinny być bowiem podejmowane na

²⁶ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 82; S. Dudzik, op.cit., s. 199; J. Szachulowicz, *Własność...*, s. 173.

²⁷ Por. M. Szydło, *Konstytucyjne podstawy udziału państwa w działalności gospodarczej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 6, s. 43 i n.

²⁸ K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 111 i n.; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 405 i n.

²⁹ Zob. szerzej Z. Tobor, *Ideologia legalności*, [w:] *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, s. 329 i n.

³⁰ S. Dudzik, op.cit., s. 204.

³¹ Por. glosa autorstwa M. Wolanina do wyroku NSA z 15.2.2000 r., S.A./Bk 901/99, OSP 2001, nr 4, poz. 61.

podstawie przesłanek jasnych, znanych i przewidywalnych dla obywateli. Zasada ta nie mogłaby zostać spełniona, gdyby o treści interesu publicznego decydowały organy administracji, a także reguły o charakterze celowościowym, aksjologicznym czy politycznym. Zatem wszystkie działania władzy publicznej, nawet te zmierzające do realizacji interesu publicznego, powinny odwoływać się do konkretnych przepisów prawa³².

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w prawie nie w każdym przypadku znajdziemy podstawę do działania władzy publicznej w interesie ogółu. Przepisy często wyznaczają tylko ogólne kierunki bądź nieprzekraczalne granice tego działania. Dzieje się tak, ponieważ zwrot „interes publiczny” jest pojęciem nieostrym, mogącym stanowić podstawę rozbieżnych ocen dokonywanych przez różne podmioty³³. Zaliczyć go zatem należy do kategorii klauzul generalnych³⁴. Oznacza to, że interes publiczny jako zwrot języka prawnego jest znaczeniowo nieodokreślony, odsyłający do ogólnie ukierunkowanych, ocennych kryteriów pozaprawnych, którego treść ustalana jest ostatecznie w procesach stosowania prawa. Organ posiada więc często kompetencje do tego, by przy podejmowaniu decyzji w poszczególnych sprawach, kierować się ocenami indywidualnymi konkretnej sytuacji lub pewnymi zasadami postępowania o uzasadnieniu aksjologicznym, nie sformułowanym w przepisach prawnych³⁵. Tego typu klauzule generalne umożliwiają elastyczność i indywidualizację decyzji, stanowiąc jednocześnie szerokie pole do nadużywania tak sformułowanego upoważnienia przez podmioty je stosujące. Aby temu zapobiec należy posługiwanie się tymi klauzulami poddać rygorom obowiązującym w danym systemie wartości, do których one odsyłają oraz wartościom wyrażanym przez zasadę państwa prawnego³⁶. Ważne jest również, aby przy odwoływaniu się do

³² Ibidem, s. 204 i n.; zob. też: J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 36 i n.

³³ S. Dudzik, op.cit., s. 205; W. Jakimowicz, op.cit., s. 119.

³⁴ Zob. szerzej J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 133 i n.; A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1995, s. 151 i n.; L. Leszczyński, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 21 i n.; tenże, *Właściwości posługiwania się klauzulami generalnymi w prawie prywatnym. Perspektywa zmiany trendu*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1995, z. 3, s. 289 i n.; K. Wójcik, *Teoretyczna konstrukcja klauzuli generalnej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1990, t. XLIV, s. 47 i n.; M. Zdyb, op.cit., s. 247 i n.

³⁵ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii Prawa*, Poznań 2001, s. 223; M. Kulesza, *O kolizji interesów w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” – Prawo, t. CXLIII, nr 857, Wrocław 1985, s. 142 i n.; J. Szachulowicz, M. Krasowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 37.

³⁶ S. Dudzik, op.cit., s. 206.

kategorii interesu publicznego, zapewniona była szczególnie wnikliwa kontrola instancyjna i sądowa. Sąd i organy hierarchicznie wyższe zobowiązane są przecież do kontroli prawidłowości dokonanej przez podmiot władzy oceny stanu faktycznego, pod względem zgodności z normą prawną oraz elementami odwołującymi się do pojęć zewnętrznych systemu prawa³⁷.

Pomimo wskazywanych trudności w zdefiniowaniu pojęcia interesu publicznego, w piśmiennictwie możemy jednak odnaleźć kilka jego określeń. M. Wyrzykowski uważa, że pod tym pojęciem należy rozumieć interes wszystkich ludzi, żyjących w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty, gdzie zapewniona jest realizacja określonych, legitymowanych interesów ogółu, zorganizowanego w konkretnej postaci z poszanowaniem wolności jednostki jako niezbywalnej części składowej dobra publicznego. Realizacja i ochrona tak pojętych ogólnych interesów powinna być wymagana bezwarunkowo w celu zapewnienia egzystencji wspólnego, pokojowego życia społeczeństwa złożonego z grup, części składowych i jednostek mających zróżnicowane interesy i potrzeby³⁸. Właściwe wydaje się, aby związek pomiędzy interesem indywidualnym i interesem publicznym rozpatrywać w kontekście łączenia tych pojęć, a niepełną ich zgodność eliminować poprzez tworzenie takich mechanizmów politycznych, społecznych i prawnych, które umożliwiłyby jednostce rozwijać swe zdolności i realizować swoje interesy na rzecz wspólnego dobra³⁹.

Kolejną definicję interesu publicznego sformułował J. Boć. W swoich pracach określa go jako narzędzie kształtowania sytuacji jednostki i jako interes dający się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot. W swoich rozważaniach Autor zwraca uwagę na istotną zasadę, w myśl której interes publiczny sprzyjać ma realizacji interesu indywidualnego, a nie odwrotnie. W razie zaś sprzeczności interesów o tyle można obarczyć nowymi obowiązkami lub ograniczyć dotychczasowe prawa obywateli, o ile potrzebne to jest państwu lub samorządowi terytorialnym do zapewnienia powodzenia celów ustalonych właśnie ze względu na tych obywateli. Inaczej mówiąc, chodzi o ochronę interesu publicznego jako etapu realizacji interesu indywidualnego⁴⁰.

³⁷ Ibidem, s. 207 i n.; zob. też wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181.

³⁸ M. Wyrzykowski, op.cit., s. 36.

³⁹ Ibidem, s. 33.

⁴⁰ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 47 i n.; tenże, *Pojęcie administracji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 22 i n.

2. GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI SKARBOWYMI I SAMORZĄDOWYMI A INTERES PUBLICZNY

Omówienie problematyki interesu publicznego jest w tym miejscu o tyle zasadne i niezbędne, że to właśnie interes ten jest podstawowym kryterium służącym ocenie prawidłowości działań podejmowanych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego w procesie gospodarowania mieniem, należącym do ich zasobów. Interes publiczny, tak jak on został wyżej omówiony, w bezpośredni sposób determinuje czynności właściwych organów dokonujących obrotu nieruchomościami. Wymóg zgodności działań podmiotów gospodarujących mieniem publicznym z interesem publicznym nie jest jedynie ideą czy postulatem *de lege ferenda*, lecz jest to wprost wiążący normatywny imperatyw, wynikający z podstawowych zasad rządzących aktywnością władzy publicznej. Istnieją bowiem liczne normy prawne (rangi konstytucyjnej bądź ustawowej), nakazujące kierować się wymogami interesu publicznego przy dokonywaniu przez organy władzy publicznej czynności o charakterze cywilnoprawnym. Należałoby uznać, że takie podmioty jak Skarb Państwa czy jednostki samorządu terytorialnego nie realizują w obrocie wyłącznie własnych (partykularnych, indywidualnych) interesów, ale muszą służyć potrzebom szerszych zbiorowości oraz tym wartościom, które są zawarte w pojęciu interesu publicznego.

Skarb Państwa posiada swój własny majątek, który powinien być zarządzany w sposób określony przepisami prawa⁴¹, mając na względzie również rozmaite uwarunkowania natury politycznej, ekonomicznej i społecznej. Do podejmowania decyzji dotyczących gospodarowania tym mieniem, ustawodawca upoważnił określone organy działające za Skarb Państwa, czyniąc podstawą tej działalności przepisy działu II u.o.g.n. Ta ustawowa podstawa prawna, choć umożliwia organom podejmowanie określonych czynności cywilnoprawnych, nie precyzuje jednak kiedy i w jakich okolicznościach mogą one to czynić. Wydaje się, iż państwo nie korzysta wtedy w pełni z prywatnoprawnej autonomii i nie staje się normalnym uczestnikiem obrotu gospodarczego, na równi z innymi podmiotami prawa prywatnego. Wykorzystując bowiem formy prawa cywilnego i uczestnicząc w obrocie realizuje przecież (do czego jest zobligowane) zadania publiczne⁴² i pozostaje nadal związane określonymi normami

⁴¹ Zob. art. 216 i 218 Konstytucji.

⁴² S. Dudzik, *op.cit.*, s. 180 i n.

prawa publicznego. Będą do nich należeć przede wszystkim ogólne zasady konstytucyjne, a zwłaszcza zasada państwa prawnego. Zasada ta pojmowana jest nie tylko w sensie formalnym, nakazując przestrzeganie prawa⁴³, lecz także w sensie materialnym. W ujęciu tym państwo prawne realizuje idee sprawiedliwości i dąży do tego, by wszystkie podejmowane w jego imieniu działania i rozstrzygnięcia cechowały się słuszością oraz prowadziły do urzeczywistnienia dobra wspólnego⁴⁴. Z całą pewnością pojmowana materialnie zasada państwa prawnego oraz związany z tym nakaz urzeczywistniania dobra wspólnego (por. art. 1 Konstytucji) są podstawą do tego by gospodarowanie nieruchomościami państwowymi (a zwłaszcza obrót nimi) poddać ocenie zgodnie z kryterium celowości publicznej i dokonywać w szeroko rozumianym interesie publicznym⁴⁵. Nieruchomości stanowiące zatem własność Skarbu Państwa nie mogą służyć tylko jego własnym interesom, pomnażaniu dochodów majątkowych lecz przede wszystkim mają być podstawą realizacji obowiązków publicznoprawnych. W procesie gospodarowania majątkiem publicznym wiele czynności obrotu, będące co do zasady stosunkami odpłatnymi, jak sprzedaż, oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste czy obciążanie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, przyjmuje odmienną treść. To odstępstwo od ogólnych kodeksowych zasad obrotu, przybiera postać świadczeń pod tytułem darmym albo tylko z częściową odpłatnością. Wynika to właśnie ze szczególnego przeznaczenia nieruchomości skarbowych na rzecz realizacji celów publicznych określonych m.in. w art. 6 u.o.g.n. Nabywanie nieruchomości na te cele często uzasadnia brak ekwiwalentności świadczeń a kalkulacja związana z ponoszeniem ewentualnych strat nie powinna mieć miejsca, ze względu na ustawowy obowiązek wykonywania przez państwo zadań w imię dobra wspólnego⁴⁶. Skarb Państwa jest przy tym jednak zobowiązany do każdorazowego uzasadnienia i wykazania, że za koniecznością dokonania takiego rozporządzenia nieruchomością przemawia konkretny cel (interes) publiczny.

Identycznie można pojmować proces gospodarowania nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego, który zawierając się

⁴³ K. Działocha, op.cit., s. 13 i n.; J. Oniszczyk, op.cit., s. 36 i n.; J. Sobczak [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1998, s. 122 i n.

⁴⁴ Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 58 i n.

⁴⁵ M. Szydło, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 43 i n.

⁴⁶ J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, op.cit., s. 61 i n.; J. Szachulowicz, *Komentarz...*, Warszawa 1998, s. 48 i n.; tenże, *Własność...*, s. 171 i n.; S. Kolarnowski, A. Kolarski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 27.

w pojęciu „gospodarki komunalnej”, należy do istoty samorządu terytorialnego. W myśl art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej⁴⁷, polega ona na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zadania te wynikają z istnienia uzasadnionych potrzeb społecznych a wyartykułowanych w normach prawnych⁴⁸. Należy wskazać tu art. 7 ustawy o samorządzie gminnym⁴⁹, art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym⁵⁰ oraz art. 6 ustawy o samorządzie województwa⁵¹, które zawierają przykładowe katalogi zadań samorządów terytorialnych.

Gospodarowanie nieruchomościami jest jednym z zadań oraz równocześnie jednym ze sposobów wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego⁵². Skoro tak, to także i ten przejaw działalności samorządów powinien być urzeczywistniany w celu zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności w imię realizacji interesu publicznego, któremu cel zarobkowy musi być podporządkowany⁵³. Nieruchomości samorządowe nigdy nie powinny być wykorzystywane do zaspokajania partykularnych potrzeb tych jednostek ale przeznaczane do realizacji celów (interesów) publicznych⁵⁴. Przeznaczenie ich na te cele musi być zawsze faktem obiektywnym, wynikającym z przepisów prawa. Ma to swoje oparcie w przedstawionej powyżej koncepcji państwa prawnego⁵⁵ oraz postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego⁵⁶, która

⁴⁷ Ustawa z 20.12.1996 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43, z późn. zm.

⁴⁸ T. Skoczny, *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, „Organizacja–Metody–Technika” 1985, nr 11–12, s. 1 i n.; A. Pakuła, *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały Konferencji Naukowej Katedr Prawa i Postępowania administracyjnego*, Łódź 2000, s. 347 i n.

⁴⁹ Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym, t.j.: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

⁵⁰ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j.: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

⁵¹ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa, t.j.: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

⁵² M. Szydło, *Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi jako dziedzina gospodarki komunalnej*, „Rejent” 2004, nr 8, s. 165 i n.

⁵³ S. Dudzik, op.cit., s. 234 i n.

⁵⁴ Zob. M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, PiP 1990, z. 1, s. 22 i n.; Z. Leoński, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa–Zielona Góra 1994, s. 13 i n.; M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3, s. 38 i n.

⁵⁵ S. Dudzik, op.cit., s. 215.

⁵⁶ EKST sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r., Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

w art. 3 wskazuje sprawy publiczne jako podstawowa sfera działania samorządów. Warto także podkreślić, że interes publiczny ujmowany w skali lokalnej (danej jednostki samorządu terytorialnego) nie musi być zgodny z celami ogólnopaństwowymi⁵⁷.

Wśród czynności gospodarowania nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, które decyzją ustawodawcy powinny być dokonywane ze szczególnym uwzględnieniem interesu publicznego, znajdują się te, regulowane przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵⁸. Należą do nich: darowizna na podstawie przepisu art. 13 ust. 2 u.og.n., wszelkie czynności obrotu wymienione w art. 14 u.og.n., jak sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi, zamiana a dokonywane pomiędzy Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz pomiędzy tymi jednostkami, przeznaczanie nieruchomości z zasobu gminy w ramach przepisu art. 24 ust. 2 u.og.n., udzielenie zezwolenia na zbycie nieruchomości w drodze przetargu odpowiednio przez wojewodę albo radę lub sejmik (art. 37 ust. 3 u.og.n.), udzielanie bonifikaty od ceny zbycia nieruchomości (art. 68 ust. 1 pkt 1 u.og.n.), ustalanie stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu ustanowienia użytkowania wieczystego (art. 72 ust. 3 pkt 4 u.og.n.), udzielanie bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (art. 73 ust. 3 u.og.n.), ustalanie stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu ustanowienia trwałego zarządu nieruchomością (art. 83 ust. 2 pkt 2 u.og.n.), udzielanie bonifikat przy naliczaniu opłat rocznych z tytułu ustanowienia trwałego zarządu nieruchomością (art. 84 ust. 3 pkt 1 u.og.n.), dokonywanie podziału nieruchomości z urzędu na podstawie art. 97 ust. 3 pkt 1 u.og.n., wykonywanie przez zarząd prawa pierwokupu na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 3 u.og.n., wywłaszczenie nieruchomości (art. 112 ust. 1 i 3 u.og.n.).

3. CEL PUBLICZNY W USTAWIE O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

Sygnalizowano już, że pojęcie celów publicznych, jako założonych obiektywnych stanów rzeczy korzystnych z punktu widzenia ogółu,

⁵⁷ S. Dudzik, op.cit., s. 222 i n.; M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne...*, s. 25 i n.

⁵⁸ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 113 i n.; J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 24 i n.; J. Szachułowicz, *Komentarz...*, s. 37 i n.

nakierowanych na realizację interesu publicznego, powinno mieć sprecyzowany normatywnie zakres. Takie pozytywne ujęcie celów publicznych w ramach ustawowych służy umacnianiu praworządności poprzez ograniczenie swobody działań podmiotów władzy publicznej, na których ciąży przecież obowiązek realizacji takich celów, zapewniając jednocześnie organom tych podmiotów skuteczne funkcjonowanie. Wspomniany już na początku naszych rozważań przepis art. 6 u.og.n. podaje właśnie taką legalną definicję pojęcia celów publicznych. Szczegółowych zaś regulacji prawnych zawierających normatywne sprecyzowanie poszczególnych pojęć, będących celami publicznymi, należy poszukiwać w aktach prawnych odnoszących się do danej dziedziny regulacji. Katalog celów wymienionych w tym przepisie nie jest wyczerpujący, gdyż ustawodawca wspomina także o innych celach publicznych określonych w odrębnych ustawach, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że wszystkie cele publiczne już przez ustawodawcę w nim wyartykułowane, nie mogą być interpretowane rozszerzająco.

Zatem na podstawie art. 6 u.og.n. do pojęcia celów publicznych zaliczymy:

- „1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa i utrzymywanie tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, części lotniczych lotnisk oraz służących do kierowania, kontroli, nadzoru i zabezpieczania ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, a także łączności publicznej i sygnalizacji;...”

Nie budzi wątpliwości fakt objęcia celami publicznymi wydzielanie gruntów na drogi publiczne – lądowe i wodne oraz pod budowę wszelkich obiektów i urządzeń transportu publicznego, takich jak dworce, przystanki autobusowe i kolejowe, porty wodne, przystanie morskie oraz rzecznej, porty lotnicze i lotniska. Obiekty te służą przecież zapewnieniu sprawności funkcjonowania transportu publicznego, co więcej, bez nich istnienie tej kategorii transportu byłoby wręcz niemożliwe. Istotnym jest jednak publiczny charakter tych obiektów, tzn. fakt powszechnej ich dostępności, co oznacza, że korzystać z nich może każdy, zgodnie z ich przeznaczeniem. W pojęciu tak określonych celów publicznych nie będą mieściły się zatem obiekty handlowe i usługowe pośrednio tylko związane z transportem publicznym, jak hotele, restauracje, sklepy czy stacje paliw⁵⁹.

Do kategorii dróg publicznych zaliczymy drogi krajowe (należące do Skarbu Państwa) oraz wojewódzkie, powiatowe i gminne (stanowiące własność odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego), z któ-

⁵⁹ J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 38; M. Wolanin, op.cit., s. 114.

rych może korzystać każdy zgodnie z ich przeznaczeniem, przy uwzględnieniu ograniczeń i wyjątków określonych w prawie – należy tu wspomnieć choćby o konieczności stosowania się do uregulowań określających zasady ruchu na drogach publicznych⁶⁰ (por. art. 1 ustawy z 21.3.1985 r. o drogach publicznych⁶¹). Nieruchomość zajęta pod drogę publiczną to grunt znajdujący się w granicach pasa drogowego i drogi⁶², zaś granicami pasa drogowego są linie graniczne ustalane w planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Kwestię możliwych sposobów nabywania nieruchomości pod budowę dróg krajowych i autostrad regulują przepisy ustawy z 10.4.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych⁶³. Według nich Dyrektor Generalny Dróg Krajowych i Autostrad nabywa nieruchomości na cele budowy dróg w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Nabycie to następuje w pierwszej kolejności w drodze umowy cywilnoprawnej, która jest podstawową instytucją pozyskiwania nieruchomości dla realizacji celu publicznego, jakim jest budowa infrastruktury drogowej (art. 13 ust. 1 ustawy). W przypadku zaś, gdy dana nieruchomość stanowi własność jednej z jednostek samorządu terytorialnego nabycie jej następuje w skutek wydania decyzji przez wojewodę, na wniosek Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad, ustalającej lokalizację drogi (art. 14 ust. 1 ustawy). W takim trybie wojewoda stwierdza nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa, ustalając jednocześnie wysokość odszkodowania. Nabycie nieruchomości na cel będący przedmiotem naszego zainteresowania może nastąpić również w postępowaniu wywłaszczeniowym⁶⁴, jednakże dopiero wówczas gdy czynność ta nie mogła zostać dokonana w inny sposób niż przez pozbawienie lub ograniczenie praw do nieruchomości

⁶⁰ Zob. ustawa z 20.6.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, t.j.: Dz.U. z 2003 r., Nr 58, poz. 515, z późn. zm.

⁶¹ T.j.: Dz.U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2086, z późn. zm.

⁶² Zgodnie z art. 4 ustawy o drogach publicznych drogą nazwiemy budowlę wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym, czyli w wydzielonym liniami granicznymi gruncie wraz z przestrzenią nad i pod jego 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.

⁶³ Dz.U. Nr 80, poz. 721.

⁶⁴ Por. art. 112 i następane ustawy o gospodarce nieruchomościami; zob. też M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 93 i n.; S. Kolanowski, S. Kolarski, op.cit., s. i n.; M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 59 i n.

wskutek decyzji starosty, wykonującego zadania administracji rządowej, a zwłaszcza poprzez zawarcie umowy⁶⁵. Nieruchomości pod budowę dróg można także uzyskać w drodze zamiany prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości, wygaśnięcia lub rozwiązania umowy użytkowania wieczystego, trwałego zarządu i innych form prawnych związanych z dysponowaniem nieruchomościami, jak dzierżawy, najmu, użyczenia. Nabyte przez Skarb Państwa nieruchomości pod budowę dróg krajowych i autostrad otrzymuje nieodpłatnie w trwały zarząd⁶⁶ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad⁶⁷. Kompetencje zaś w zakresie zarządu (planowanie, budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona) drogami gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi posiadają organy zarządzające jednostek samorządu terytorialnego, odpowiednio wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa (por. art. 19 ustawy o drogach publicznych).

Problematykę związaną z śródlądowymi drogami wodnymi – czyli wodami uznanymi za żeglowne, reguluje ustawa z 21.12.2000 r. o żegludze śródlądowej⁶⁸ wyróżniająca regionalne i międzynarodowe drogi wodne (art. 42 i następne ustawy).

Do inwestycji celu publicznego należy zaliczyć również budowę oraz utrzymanie wszelkich obiektów i urządzeń łączności publicznej, a więc zapewniających istnienie różnego rodzaju sieci i systemów sieciowych przesyłających sygnały, a służących do komunikowania się na odległość.

Obok wymienionych obiektów budowlanych mających charakter publicznych, celem publicznym jest także dokonywanie inwestycji nie posiadających takiego przymiotu. Związane jest to z faktem, iż z celu budowy i istnienia takich obiektów czy urządzeń wynika interes publiczny. Zaliczymy do nich budowę wskazanych w analizowanym prze-

⁶⁵ Szczególny typ postępowania wywłaszczeniowego nieruchomości przeznaczonych na cele budowy autostrad przewiduje art. 29 i następne ustawy z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (t.j.: Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2571, z późn. zm.).

⁶⁶ Szerzej o instytucji trwałego zarządu zob. E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999, s. 400 i n.; G. Bieniek, *Trwały zarząd* [w:] G. Bieniek, S. Rudnicki (red.), *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004, s. 486 i n.

⁶⁷ J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 38 i n.; zob. też A. Bura, *Kilka uwag na temat nabycia z mocy prawa gruntów zajętych pod drogi publiczne*, „Rejent” 2002, nr 1, s. 43 i n.; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Kraków 2004, s. 103 i n.

⁶⁸ Dz.U. Nr 5, poz. 43, z późn. zm.

pisie obiektów i urządzeń związanych z sygnalizacją, czyli zapewnieniem prawidłowego kierowania ruchem i bezpieczeństwa transportu. Ważnymi obiektami z punktu widzenia interesu publicznego są również części lotnicze lotnisk oraz wszelkie naziemne urządzenia związane z zarządzaniem ruchem lotniczym – służące do kierowania, kontroli, zabezpieczenia i nadzoru ruchu lotniczego. Zarządzający lotniskiem ma prawo do zakładania tego rodzaju urządzeń naziemnych na nieruchomościach sąsiadujących z lotniskiem oraz dostępu do nich celem utrzymywania ich w należyłym stanie technicznym (por. art. 86 i następane ustawy z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze⁶⁹).

„1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;...”

Liniami kolejowymi są tory kolejowe wraz z zajętymi pod nie gruntami oraz przyległy pas gruntu (grunty wzdłuż linii kolejowych, usytuowane po obu ich stronach, przeznaczone do zapewnienia bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego), a także budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego, wraz z zajętymi pod nie gruntami. Materia dotycząca budowy, eksploatacji, zarządzania i utrzymania linii kolejowych oraz całej infrastruktury kolejowej została unormowana w ustawie z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym⁷⁰.

„2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;...”

Celem publicznym ustawodawca nazwał budowę i utrzymywanie urządzeń ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów (rurociągi), pary (parociągi), gazu (gazociągi) i sieci elektrycznej oraz innych obiektów i urządzeń służących do korzystania z tych przewodów i urządzeń (np. przepompownie, stacje redukcji ciśnienia, urządzenia pomiarowe, trakcje sieci elektrycznych, stacje transformatorowe)⁷¹. Te urządzenia i obiekty nie muszą być dostępne dla nieograniczonego kręgu odbiorców, bowiem ustawodawca nie nadał im charakteru publicznego. Zatem bez względu na ilość podmiotów z nich korzystających, budowa ich będzie uznawana za cel publiczny, gdyż

⁶⁹ Dz.U. Nr 130, poz. 1112.

⁷⁰ Dz.U. Nr 86, poz. 789.

⁷¹ J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 39; J. Szachulowicz, *Komentarz...*, s. 26.

służy to rozwojowi kraju, jak też polepszeniu warunków bytowych jego obywateli. Jako przykład regulacji normatywnej można wskazać na przepisy ustawy z 10.4.1997 r. Prawo energetyczne⁷² oraz wydanych do niej rozporządzeń wykonawczych.

Należy także wspomnieć, że dla realizacji tego celu publicznego została dopuszczona możliwość ograniczenia właściciela, użytkownika wieczystego, użytkownika, najemcy, dzierżawcy oraz podmiotu wykonującego trwały zarząd w swobodnym korzystaniu ze swoich praw w stosunku do nieruchomości. Podstawę do ograniczenia wykonywania przysługujących im uprawnień daje przepis art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z jego brzmieniem uprawniony, jeżeli wcześniej nie wyraził zgody w formie umowy na udostępnienie nieruchomości, wskutek zezwolenia wydanego w formie decyzji administracyjnej starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej jest zobowiązany do znoszenia działań polegających na zakładaniu i przeprowadzaniu określonych urządzeń wskazanych w tym przepisie, a stanowiących jednocześnie cel publiczny określony w art. 6 u.o.g.n. Podstawą udzielenia takiego zezwolenia na wykonywanie wskazanych prac na nieruchomości jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dopiero na podstawie której starosta może określić treść i zakres ograniczeń⁷³.

„3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do opatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;...”

Podejmowanie działań związanych z budową, utrzymaniem i eksploatacją tych urządzeń ma charakter publiczny, ze względu na ogólnospołeczny interes, jakim jest ochrona warunków sanitarnych życia ludności. Do wykonywania ich zobligowane zostały jednostki samorządowe. Urządzenia wymienione w tym punkcie mają charakter publiczny, w przypadku, gdy objęte są powszechnym korzystaniem przez wszystkich mieszkańców wspólnoty. Nie będą należeć zatem do nich np. osiedłowe oczyszczalnie ścieków czy też zakładowe urządzenia utylizacji odpadów, mające charakter niepubliczny lecz prywatny⁷⁴.

⁷² T.j.: Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1504, z późn. zm.

⁷³ Zob. szerzej: J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 346 i n.; M. Dreła, *Rozważania nad art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Rejent” 2002, nr 4, s. 42 i n.

⁷⁴ J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 39; M. Wolanin, op.cit., s. 114 i n.; M. Gdesz, op.cit., s. 26; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 32 i n.

Problematyka realizacji tego celu publicznego uregulowana została w ustawie z 7.6.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu ludności w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁷⁵, która nakłada na gminę, w formie zadania własnego, pieczę nad zbiorowym zaopatrzeniem w wodę oraz zbiorowym odprowadzaniem ścieków (art. 3 ustawy). Zadania te, podejmowane są przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne⁷⁶, związane są przede wszystkim z dokonywaniem czynności i działań polegających na ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody, jak również odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków. Właśnie na tym przedsiębiorstwie spoczywa obowiązek zapewnienia realizacji budowy oraz rozbudowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, które zostały przez gminę ustalone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji opracowanym przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a uchwalonym przez radę gminy (por. art. 15 ust. 1 ustawy).

Kolejnym celem wymienianym w tym punkcie, którego realizacji dokonuje się w oparciu o przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach⁷⁷, jest budowa i utrzymanie publicznych urządzeń i instalacji stanowiących niezbędną i zintegrowaną sieć, służącą do odzysku, unieszkodliwiania i składowania odpadów. Dzięki niej można podejmować działania związane m. in. z wykorzystaniem odpadów w całości lub w części oraz odzyskaniem z odpadów substancji, materiałów lub energii i ich wykorzystaniem (odzysk), z powtórным przetwarzaniem substancji lub materiałów zawartych w odpadach w procesie produkcyjnym w celu uzyskania substancji lub materiału o przeznaczeniu pierwotnym lub innym (recykling), jak również odnoszących się do możliwości poddania odpadów takim procesom przekształceń biologicznych, fizycznych lub chemicznych, by doprowadzić je do stanu, który nie będzie stwarzał zagrożenia dla życia, zdrowia ludzi lub dla środowiska (unieszkodliwianie odpadów).

„4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących

⁷⁵ Dz.U. Nr 72, poz. 747, z późn. zm.

⁷⁶ Przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym może być każdy przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminna jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, a prowadząca tego rodzaju działalność.

⁷⁷ Dz.U. Nr 62, poz. 628, z późn. zm.

zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;...”

Określenie tego celu ma znaczenie dla ochrony środowiska, podejmowanej w skali ogólnopaństwowej, którego realizacja powinna przejawiać się w budowie i utrzymaniu szczególnego rodzaju obiektów oraz urządzeń. W ustawie regulującej zasady ochrony środowiska, ustawie z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷⁸, brakuje dookreślenia, jakie rodzaje urządzeń i obiektów mogą służyć realizacji tego celu. Wydaje się za właściwe przyjęcie poglądu, że każdy obiekt budowlany, którego przeznaczeniem jest realizacja wszelkich zasad ochrony środowiska zawartych w treści tej ustawy, może stanowić realizację zawartego w tym przepisie celu publicznego⁷⁹.

Szczególne uwagę poświęcono także celom, uregulowanym w ustawie z 18.7.2001 r. Prawo wodne⁸⁰, dotyczącym budowy i utrzymywania zbiorników oraz innych urządzeń wodnych służących zaopatrywaniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, regulacji i utrzymywaniu wód, a także kwestii odnoszących się do regulacji i utrzymywania melioracji wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Wśród urządzeń wodnych służących kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich, możemy wymienić w szczególności: budowle piętrzące, upustowe, przeciwpowodziowe i regulacyjne, kanały, rowy, obiekty zbiorników i stopni wodnych, stawy, obiekty służące do ujmowania wód powierzchniowych oraz podziemnych, obiekty energetyki wodnej, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służące do wprowadzania ścieków do wód, stałe urządzenia służące do połowu ryb lub do pozyskiwania innych organizmów wodnych, mury oporowe, bulwary, nabrzeża, pomosty, przystanie, kąpieliska oraz stałe urządzenia służące do dokonywania przewozów międzybrzegowych (por. art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy). Zaś do urządzeń melioracji wodnych, których zadaniem jest polepszenie zdolności produkcyjnej gleby, ułatwianie jej uprawy oraz ochrona użytków rolnych przed powodzią zaliczymy m. in. budowle piętrzące, budowle upustowe oraz obiekty służące do ujmowania wód, stopnie wodne, zbiorniki wodne, kanały, wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie, rurociągi o średnicy co najmniej 0,6 m., budowle regulacyjne oraz przeciwpowodziowe, stacje pomp (podstawowe urządzenia melioracji wodnych), a tak-

⁷⁸ Dz.U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.

⁷⁹ M. Gdesz, *op.cit.*, s. 27.

⁸⁰ Dz.U. Nr 115, poz. 1229, z późn. zm.

że rowy, wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie, drenowania oraz deszczownie z pompami przenośnymi, rurociągi o średnicy poniżej 0,6 m., stacje pomp do nawodnień ciśnieniowych, ziemne stawy rybne oraz groble na obszarach nawadnianych, systemy nawodnień grawitacyjnych (szczegółowe urządzenia melioracji wodnych)⁸¹. Celem publicznym jest nie tylko budowa takich urządzeń, lecz również ich utrzymanie, poprzez właściwą eksploatację, konserwację oraz poddawanie koniecznym remontom.

Należy także podkreślić, że celem publicznym jest budowa i utrzymywanie wskazanych obiektów i urządzeń bez względu na ich przynależność podmiotową. Ważna jest przede wszystkim spełniana przez nie funkcja użyteczności publicznej. Istotny wyłom czyni tylko własność urządzeń melioracji wodnych, bowiem za cel publiczny uznamy regulację i utrzymanie tej kategorii urządzeń, jeżeli właścicielem ich będzie Skarb Państw lub jedna z jednostek samorządu terytorialnego⁸².

„5) opieka nad nieruchomościami stanowiących zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;...”

Obecna regulacja dotycząca ochrony nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, odeszła od określenia „dobra kultury” i posługuje się pojęciem zabytków nieruchomych. Materia ta została unormowana w ustawie z 23.7.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁸³. Przez zabytek nieruchomy rozumie ona nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową (art. 3 pkt 1 i 2 ustawy). Pod względem rzeczowym mogą nimi być w szczególności: krajobrazy kulturowe, układy urbanistyczne, układy ruralistyczne, zespoły budowli, dzieła architektury i budownictwa, dzieła budownictwa obronnego, obiekty techniki, a zwłaszcza kopalnie, huty, elektrownie i inne zakłady przemysłowe, cmentarze, parki, ogrody i inne formy zaprojektowanej zieleni, miejsca upamiętniające wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji, a także zabytki archeologiczne (powierzchniowe, podziemne lub podwodne pozostałości egzystencji i działalności człowieka, złożone z nawarstwień kulturowych

⁸¹ Por. art. 71 i 73 ustawy – Prawo wodne.

⁸² J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 39; zob. też: J. Boć, E. Samborska-Boć, *Administracyjnoprawne formy działań ochronnych* [w:] J. Boć (red.), *Ochrona środowiska*, Wrocław 2004, s. 239 i n.; A. Lipiński, op.cit., s. 144 i n.

⁸³ Dz.U. Nr 162, poz. 1568.

i znajdujące się w nich wytwory bądź ich ślady, jak pozostałości tereno-
we pradziejowego i historycznego osadnictwa, czy kurhany).

Poddanie ich ochronie polega, w szczególności, na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu: zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe ich zachowanie, zagospodarowanie i utrzymanie, zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla ich wartości, udaremnianie niszczenia i niewłaściwego z nich korzystania, kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia, a także uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

Warunkiem uznania nieruchomości za zabytek jest wpisanie jej do rejestru zabytków prowadzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 8 i 9 ust. 1 ustawy). Fakt ten ujawnia się w księdze wieczystej dla zapewnienia jej skutecznej ochrony (art. 9 ust. 4 ustawy). Rozporządzanie takimi nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa wymaga zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków, natomiast w przypadku nieruchomości będących własnością jednostek samorządu terytorialnego jego opinii (art. 13 ust. 4 u.o.g.n.) W tej umowie rozporządzającej może zostać nałożony na nabywcę obowiązek określonego sposobu korzystania oraz odbudowy lub remontu położonych na niej zabytkowych obiektów budowlanych. Takimi samymi obowiązkami można obłożyć także użytkownika wieczystego. Podmioty te mogą jednak ubiegać się o dofinansowanie tych działań⁸⁴.

„5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady;...”

Ten cel publiczny został zdefiniowany w ustawie z 7.5.1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady⁸⁵. Polega on na ochronie nieruchomości położonych na obszarze Państwa Polskiego, które uznano za Pomniki Zagłady. Należą do nich: Pomnik Męczeństwa w Oświęcimiu, Pomnik Męczeństwa na Majdanku, Muzeum „Stutthof” w Sztutowie, Muzeum Gross-Rosen w Rogoźnicy, Mauzoleum Walki i Męczeństwa w Treblince, Muzeum Martyrologiczne – Obóz w Chełmnie nad Nerem, Muzeum Byłego Obozu Zagłady w Sobiborze, były Obóz Zagłady w Bełżcu. Ochrona tych miejsc polega na przeciwdziałaniu ich przestrzennemu pomniejszaniu dla pozyskania terenów

⁸⁴ Zob. M. Drela, *Dobro kultury jako przedmiot ochrony prawnorzeczowej*, PiP 2002, nr 11, s. 56 i n.; J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszevska, op.cit., s. 39 i n.; M. Wolanin, op.cit., s. 115 i n.; M. Gdesz, op.cit., s. 27 i n.

⁸⁵ Dz.U. Nr 41, poz. 412, z późn. zm.

na inne cele, wznoszeniu w ich bezpośrednim lub bliskim sąsiedztwie obiektów naruszających poszanowanie obiektów zagłady oraz podejmowaniu działań zmierzających do pierwotnego ich zachowania⁸⁶. Cel ten jest realizowany przez wprowadzenie ustawą szczególnych zasad i trybów postępowania w przypadkach związanych z odbywaniem zgromadzeń, prowadzeniem działalności gospodarczej, budowy wszelkich obiektów budowlanych na obszarach Pomników Zagłady oraz wywłaszczeniem nieruchomości położonych na tym obszarze (art. 7 i następne ustawy).

„6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej i placówek opiekuńczo-wychowawczych;...”

Przepis ten dotyczy nieruchomości niezbędnych na siedziby urzędów organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, sądów (powszechnych i szczególnych), prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej i placówek opiekuńczo-wychowawczych⁸⁷. Budynki te stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, należąc do kategorii własności publicznej. Służą one w sposób bezpośredni⁸⁸ właściwemu wypełnianiu przez podmioty władzy publicznej różnorodnych celów ogólnopaństwowych zleconych przez ustawodawcę, zapewniając im jednocześnie skuteczne funkcjonowanie. Wśród tych celów możemy wskazać na wszelkie zadania związane ze sferą użyteczności publicznej i społecznej, bowiem mienie to stanowi lokalową bazę dla działań administracji publicznej, władzy sądowniczej, jak również dla zaspokajania potrzeb edukacyjnych, zdrowotnych oraz socjalno – bytowych społeczeństwa. Te różnorodne zadania wykonywane są przez państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, których podstawową formą organizacyjno – prawną działalności są jednostki budżetowe i zakłady budżetowe, funkcjonujące dzięki środkom pieniężnym otrzymywanym z ogólnych zasobów gospodarki budżetowej danego szczebla – państwowego i samorządowego⁸⁹.

⁸⁶ M. Gdesz, op.cit., s. 29; J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 40.

⁸⁷ M. Wolanin, op.cit., s. 117.

⁸⁸ Zob. szerzej S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 160 i n.

⁸⁹ Zob. C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 74 i n.; E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2003, s. 107 i n.

Będą nimi przede wszystkim organy administracji rządowej i samorządowej, sądy, prokuratury, szkoły, zakłady opieki zdrowotnej, przedszkola, publiczne jednostki opieki społecznej⁹⁰. Podmioty te zaliczymy do kategorii jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, stanowiących *stationes fisci* Skarbu Państwa oraz *stationes communes* lub *stationes municipii* jednostek samorządu terytorialnego, tworząc ich strukturę organizacyjną. Brak osobowości prawnej powoduje, że wszelkie działania podejmowane przez kierowników tych jednostek (np. zarządzanie mieniem) podejmowane są w imieniu Skarbu Państwa lub odpowiednio jednostek samorządu terytorialnego. Z utworzeniem takich jednostek złączony jest obowiązek wyposażenia ich w odpowiednie budynki czy pomieszczenia z zasobów skarbowych lub samorządowych, bądź też przekazywania funduszy celem dokonania takich inwestycji, koniecznych przecież dla prawidłowego wykonywania przekazanych im kompetencji. Mienie to w ramach wyposażania tych jednostek przekazywane jest im w trwały zarząd (por. art. 43 i następane u.o.g.n.)⁹¹. Jest to forma prawna władania nieruchomością przez państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, na którą składa się możliwość korzystania z niej w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu ich kompetencji, przeprowadzania zabudowy, rozbudowy i modernizacji obiektu, jak również oddania go w najem, dzierżawę czy użyczenie, za zgodą właściwego organu⁹².

Obok wymienionych jednostek i zakładów budżetowych będących niesamoistnymi jednostkami organizacyjnymi wykonującymi zadania w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, istnieją również jednostki organizacyjne samoistne, wyposażone w osobowość prawną. Zaliczymy do nich podmioty funkcjonujące w sferze nauki, kultury, ochrony zdrowia, jak samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej czy publiczne szkoły wyższe. Jednostki te działają jako państwowe lub samorządowe osoby prawne, wobec czego w obrocie prawnym występują we własnym imieniu i na własny rachunek. Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za ich

⁹⁰ Zob. też C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 33 i n.

⁹¹ Zob. szerzej E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami...*, s. 400 i n.; A. Stelmachowski, *op.cit.*, s. 163 i n.

⁹² Taka forma władania nieruchomością odpowiada treści prawa użytkowania, na co wskazywać może odesłanie w sprawach nie unormowanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami do przepisów o użytkowaniu zawartych w Kodeksie cywilnym, nazwana jednak odmiennie z uwagi na brak osobowości prawnej podmiotu, na rzecz którego jest ustanawiany.

zobowiązania, podobnie jak jednostki te nie ponoszą odpowiedzialności za zobowiązania Skarbu Państwa. Prowadzą one samodzielną gospodarkę w zakresie określonym w ustawowo, gospodarując przydzielonym im mieniem, stanowiącym własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Niezbędne budynki i pomieszczenia jednostki te otrzymują nieodpłatnie w użytkowanie, co pozwala im na ich używanie i pobieranie pożytków. Mogą również otrzymać (także nieodpłatnie) grunty w użytkowanie wieczyste, z którym związane jest prawo własności położonych na nich budynków, urządzeń i lokali.

„7) budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;...”

Dla zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa państwu, konieczne jest stworzenie niezbędnej infrastruktury służącej temu celowi. Zaliczyć do niej możemy obok obiektów i urządzeń o charakterze militarnym również inne, których funkcja sprowadza się do obrony państwa. Obiekty przeznaczone na ten cel zostały wskazane w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 24.8.2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa⁹³. Zatem do nieruchomości służących obronności zaliczymy nieruchomości wykorzystywane m.in. na cele sztabowe i administracyjne Sił Zbrojnych RP, magazynowe, techniczno usługowe, zbiorowego i tymczasowego zakwaterowania żołnierzy pełniących czynną służbę, pod obiekty szkoleniowe, poligony, place ćwiczeń, strzelnice, na nabrzeża, porty wojenne, lotniska wojskowe, urzędnia naziemne tych lotnisk, urządzenia służące ochronie granic państwa oraz obiekty łączności radiowej. Zaś do obiektów bezpieczeństwa publicznego należeć będą m. in. nieruchomości służące policji i służbom specjalnym, zakłady karne, zakłady dla nieletnich, szpitale psychiatryczne oraz zamknięte placówki zdrowia⁹⁴.

„8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie i składowanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywczą;...”

Celem publicznym jest poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie i składowanie kopalin oraz węgla brunatnego, ale tylko tych,

⁹³ Dz.U. Nr 207, poz. 2107.

⁹⁴ J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 41.

będących własnością Skarbu Państwa, odbywające się na podstawie przepisów ustawy z 4.2.1994 r. Prawo geologiczne i górnicze⁹⁵. Jej przepisy oddzielają złoża kopalin znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej od złóż pozostających poza jej granicami, zalegającymi we wnętrzu ziemi poniżej zasięgu prawa własności gruntu⁹⁶. Zgodnie z art. 7 tej ustawy kopaliny nie stanowiące części składowych nieruchomości gruntowych, pozostające więc poza granicami przestrzennymi gruntu, są własnością wyłącznie Skarbu Państwa. Może on wykonywać przysługujące mu prawo własności, a zatem z wyłączeniem innych osób korzystać z tych złóż i rozporządzać prawem do nich poprzez ustanawianie użytkownika górniczego, z którego wynika dla użytkownika górniczego uprawnienie do poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania oznaczonej w koncesji kopaliny⁹⁷. Na tej podstawie z zakresu treści omawianego celu publicznego wyłączone zostały złoża znajdujące się w granicach przestrzennych nieruchomości gruntowej stanowiące własność innego podmiotu niż Skarb Państwa i będące jej częściami składowymi. Zgodnie bowiem z zasadą wyrażoną w art. 47 k.c. są one integralną częścią nieruchomości gruntowej, dzieląc jej los prawny⁹⁸. Nie mogą być od niej odłączone bez uszkodzenia i istotnej zmiany przedmiotu odłączonego albo całości, ani też stanowić odrębnego przedmiotu prawa własności i innych ograniczonych praw rzeczowych. Własność kopalin przypada zatem właścicielowi nieruchomości, którym może być obok innych podmiotów również Skarb Państwa – obojętna jest osoba właściciela, a także użytkownikowi i dzierżawcy, jako podmiotom, którym przysługuje prawo korzystania z nieruchomości oraz pobierania jej pożytków. Wątpliwości powstają jednak wskutek trudności w oznaczeniu jednoznacznych kryteriów wyznaczających granice przestrzenne nieruchomości gruntowej. Należy tutaj odwołać się do zasad zawartych w Kodeksie cywilnym, a wyrażonych w art. 46 k.c. oraz art. 143 k.c., dających podstawę do określenia poziomych i pionowych granic uprawnień właścicielskich⁹⁹. Zgodnie z art. 46 k.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), których własność według art. 143 k.c.

⁹⁵ Dz.U. Nr 27, poz. 96, z późn. zm.

⁹⁶ Zob. E. Gniewek, *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, s. 80 i n.

⁹⁷ J. Boć, E. Samborska-Boć, op.cit., s. 254 i n.

⁹⁸ Por. E. Gniewek [w:] E. Gniewek (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, Warszawa 2004, s. 173 i n.; A. Lipiński, R. Mikosz, *Komentarz do ustawy prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2003, s. 52 i n.; R. Mikosz [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 3: *Prawo rzeczowe*, s. 286.

⁹⁹ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2003, s. 69 i n.

rozciągnięta została na przestrzeń nad i pod powierzchnią gruntu w granicach społeczno-gospodarczego ich przeznaczenia. Jednak w dalszym ciągu, ze względu na niedookreśloną formułę społeczno-gospodarczego przeznaczenia, pozostanie problem oznaczenia dokładnych granic pionowych gruntu, których określenie ma istotne znaczenie z punktu widzenia wskazania osoby właściciela. Pamiętać należy bowiem, że to co nie należy do przestrzennych granic nieruchomości gruntowej stanowi własność Skarbu Państwa. W literaturze przyjęto pogląd¹⁰⁰, który należy podzielić, że do części składowych gruntu, zatem objętych prawem własności gruntu, zaliczymy te złoża kopalin, które mogą być wydobywane metodą odkrywkową. W konsekwencji właściciel nieruchomości gruntowej jest jednocześnie właścicielem złóż wszelkich kopalin znajdujących się w jej obrębie.

W podsumowaniu należy jeszcze raz podkreślić, że celem publicznym jest poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie i składowanie kopalin oraz węgla brunatnego, których właścicielem jest Skarb Państwa oraz tych złóż, które położone są we wnętrzu ziemi, poniżej zasięgu prawa własności nieruchomości gruntowej. Celowi temu służą także w sposób oczywisty obiekty i urządzenia górnicze znajdujące się na powierzchni ziemi¹⁰¹.

Należy także pamiętać, że eksploatacja złóż kopalin obarczona jest koniecznością przestrzegania przepisów ustawy z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z jej treścią złoża te podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Eksploatację złoża kopaliny należy prowadzić w sposób gospodarczo uzasadniony, przy zastosowaniu środków ograniczających szkody w środowisku i przy zapewnieniu racjonalnego wydobycia i zagospodarowania kopaliny. Podejmujący się tych działań obowiązany jest przedsięwziąć wszelkie środki niezbędne do ochrony zasobów złoża, jak również do ochrony powierzchni ziemi oraz wód (powierzchniowych i podziemnych), sukcesywnie prowadzić rekultywację terenów poeksploatacyjnych oraz przywracać do właściwego stanu inne elementy przyrodnicze (art. 124 i 125 ustawy). Wydaje się, że tak zakreślone granice gospodarowania kopalinami korespondują z koniecznością ochrony siedlisk przyrody, stanowiących również cel publiczny, którego realizację przewiduje art. 6 pkt 9b u.og.n.

¹⁰⁰ A. Lipiński, R. Mikosz, op.cit., s. 57 i n.; E. Gniewek, *Kodeks cywilny...*, s. 86.

¹⁰¹ J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 41.

„9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy;...”

Za uznanie tego działania celem publicznym przemawia jego niezbędność, jak również wzgląd na jego sanitarno-porządkowy charakter. Zakładanie cmentarzy, ich rozszerzanie, utrzymywanie i zarządzanie należy do gmin (cmentarze komunalne) albo do związków wyznaniowych (cmentarze wyznaniowe). Stosownie do przepisów ustawy z 31.1.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych¹⁰², zakłada się je i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, po uzyskaniu uprzedniej zgody właściwego inspektora sanitarnego. Szczegółowe wymagania w tym zakresie, określają przepisy wykonawcze: rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25.8.1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze¹⁰³ oraz w rozporządzeniu Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z 20.10.1972 r. w sprawie urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowania zmarłych¹⁰⁴. Przy podejmowaniu decyzji o lokalizacji cmentarza należy przede wszystkim brać pod uwagę możliwość szkodliwych oddziaływań na otoczenie. Dlatego najwłaściwszym miejscem na ich zakładanie są tereny na krańcach miast, osiedli lub gromad w izolacji od zabudowań (np. odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych oraz od zakładów produkujących artykuły żywności powinna wynosić co najmniej 150 m., zaś odległość granicy cmentarza do ujęć wody o charakterze zbiorników wodnych, służących jako źródło zaopatrzenia sieci wodociągowej w wodę do picia i potrzeb gospodarczych, nie może być mniejsza niż 500 m.), na gruntach przeznaczonych pod zieleni publiczną lub odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu miejscowej sieci komunikacyjnej.

Nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, a przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele cmentarne mogą być przedmiotem darowizny na rzecz gminy (art. 13 ust. 2 u.og.n.). Również Agencja Nieruchomości Rolnych może na podstawie art. 24 ust. 5 ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa¹⁰⁵ przekazać nieodpłatnie gminie nieruchomości na założenie cmentarza komunalnego. Gdy zaś teren prywatny został przeznaczony w planach miejscowych pod założenie cmentarza,

¹⁰² T.j.: Dz.U. z 2000 r., Nr 23, poz. 295, z późn. zm.

¹⁰³ Dz.U. Nr 52, poz. 315.

¹⁰⁴ Dz.U. Nr 77, poz. 299, z późn. zm.

¹⁰⁵ T.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 57, poz. 603, z późn. zm.

może zostać nabyty przez gminę na zasadach przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości (art. 112 i następane u.og.n.)¹⁰⁶.

„9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej;...”

Ten rodzaj celu publicznego ma duże znaczenie dla kształtowania świadomości narodowej, politycznej i społecznej społeczeństwa. Dlatego wydzielenie i tworzenie takich miejsc oraz poddanie ich szczególnej ochronie należy do obowiązków podmiotów władzy publicznej. Do takiej kategorii miejsc pamięci narodowej możemy zaliczyć Wawel, Zamek Królewski w Warszawie, Cytadela, pomniki i kopce dla uczczenia pamięci i zasług wielkich ludzi czy też doniosłych, ważnych dla narodu zdarzeń. Na wzniesienie takich miejsc pamięci narodowej niezbędne jest dysponowanie przez podmioty władzy publicznej odpowiednimi gruntami. Ich organy mogą osoby prywatne, będące właścicielami takich nieruchomości, ograniczyć w korzystaniu z przysługujących im uprawnień właścicielskich, a nawet wywłaszczyć¹⁰⁷.

„9 b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody;...”

Materia ta została uregulowana w ustawie z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody¹⁰⁸. Akt ten wskazuje właściwe formy ochrony przyrody, która realizowana jest wskutek tworzenia parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, wyznaczania obszarów chronionego krajobrazu, obszarów Natura 2000, pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych oraz poprzez wprowadzanie ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów (art. 6 ustawy). Działania związane z ochroną przyrody powinny być w gospodarce nieruchomościami (tymi zurbanizowanymi jak też wszelkimi innymi) bezwzględnie realizowane, pomimo iż mogą wprowadzać możliwość dość istotnego ograniczenia uprawnień wynikających z prawa własności¹⁰⁹.

Ochrona gatunkowa ma na celu zapewnienie przetrwania i właściwego stanu ochrony dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów

¹⁰⁶ A. Lipiński, op.cit., s. 106; J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 41 i n.

¹⁰⁷ M. Gdesz, op.cit., s. 32 i n.; J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 42.

¹⁰⁸ Dz.U. Nr 92, poz. 880.

¹⁰⁹ J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 42 i n.; zob. też: J. Sommer (red.), *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, Wrocław 1997, s. 175 i n.; A. Lipiński, op.cit., s. 173 i n.; W. Kadecki, *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3–4, s. 228 i n.

oraz ich siedlisk, gatunków rzadko występujących, endemicznych, podatnych na zagrożenia i zagrożonych wyginięciem oraz objętych ochroną na podstawie umów międzynarodowych, a także zachowanie różnorodności gatunkowej i genetycznej. W odniesieniu do roślin aktualna ochrona obejmuje wyróżnienie gatunki określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 11.9.2001 r. w sprawie określenia listy gatunków roślin dziko występujących objętych ochroną gatunkową ścisłą i częściową oraz zakazów właściwych dla tych gatunków i odstępstw od tych zakazów¹¹⁰, zaś ochrona gatunkowa zwierząt uregulowana została w rozporządzeniu ministra Środowisk z 26.9.2001 r. w sprawie określenia listy gatunków zwierząt rodzimych dziko występujących objętych ochroną gatunkową ścisłą i częściową oraz zakazów dla danych gatunków i odstępstw od tych zakazów¹¹¹ oraz w ustawie z 18.4.1985 r. o rybacztwie śródlądowym¹¹².

„10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach;...”

Sformułowanie zawarte w tym punkcie oznacza, że katalog przedstawionych powyżej celów publicznych nie jest katalogiem zamkniętym¹¹³. Ustawodawca dopuścił bowiem możliwość uznania za publiczne, także inne cele, nie tylko te wyrażone *expressis verbis* w tym przepisie, lecz również zawarte w odrębnych ustawach, nakazując traktować je jako cele publiczne w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jest to swoista postać odesłania blankietowego¹¹⁴, dopuszczająca w ten sposób dalsze ograniczenia swobody w możliwości rozporządzania mieniem. Określony tu nakaz ustawowego definiowania celów publicznych koresponduje wyraźnie z przepisami art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji¹¹⁵, które zezwalają na ograniczenie praw podmiotowych tylko w akcie prawnym rangi ustawowej. Zatem żaden cel potocznie rozumiany i interpretowany jako dotyczący ogółu, powszechnie dostępny czy jednoznacznie uważany za użyteczny dla danej wspólnoty, jeżeli nie został określony w ustawie, do której ustawodawca wy-

¹¹⁰ Dz.U. Nr 106, poz. 1167.

¹¹¹ Dz.U. Nr 130, poz. 1456.

¹¹² T.j.: Dz.U. z 1999 r., Nr 66, poz. 750, z późn. zm.

¹¹³ M. Wolanin, op.cit., s. 118 i n.; J. Szachułowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op.cit., s. 42.

¹¹⁴ Oznacza ono, że norma prawna nie jest merytorycznie określona, a jej treść wyznacza jedynie sposób w jaki mają być określone konkretne czyny przez normę nakazane do spełnienia; por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op.cit., s. 33 i n.

¹¹⁵ Zob. ustawa z 2.4.1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483.

rażnie nie odsyła, nie wyczerpuje pojęcia „celu publicznego” w zakresie regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami¹¹⁶.

Wśród odrębnych przepisów określających cele publiczne¹¹⁷, możemy wskazać m.in. na ustawę z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹⁸, ustawę z 3.7.2002 r. Prawo lotnicze¹¹⁹ czy ustawę z 28.9.1991 r. o lasach¹²⁰, analizie których zostaną poświęcone dalsze rozważania.

4. CELE PUBLICZNE ZAWARTE W INNYCH REGULACJACH NORMATYWNYCH

Z poczynionych powyżej rozważań wynika, że obowiązek działania dla realizacji celu publicznego wynikać może, poza art. 6 u.o.g.n., także z innych przepisów zawartych w aktach rangi ustawowej. W pierwszej kolejności można tutaj odwołać się do ustawy z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Określa ona instrumenty prawne wykorzystywane w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego kraju, województw i gmin. W konsekwencji plany zagospodarowania przestrzennego stają się jedną z kluczowych podstaw dokonywania czynności obrotu, jak też podejmowania decyzji administracyjnych dotyczących gospodarki gruntami. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa, wyrażonej w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, zostało powierzone Radzie Ministrów. Jej uchwała stanowi podstawę sporządzania programów zawierających zadania rządowe służące realizacji podstawowych celów publicznych o znaczeniu krajowym. Programy natomiast sporządzają ministrowie i centralne organy administracji rządowej, przekazując je do zaopiniowania sejmikom właściwych województw, a finał swój znajdują w rozporządzeniach Rady Ministrów, których treścią są te zadania rządowe, które mają na względzie realizację inwestycji celu publicznego. Z chwilą wydania takiego rozporządzenia program rozpoczyna funkcjonowanie w obrocie planistycznym, stanowiąc podstawę

¹¹⁶ Por. wyrok NSA z 15.2.2000 r., S.A./Bk 901/99, OSP 2001, nr 4, poz. 61, wraz z glosą M. Wolanina.

¹¹⁷ Por. wyrok NSA z 10.10.2000 r., II SA/KR 10/10/2000, ONSA 2001 r., nr 4, poz. 186.

¹¹⁸ Dz.U. Nr 80, poz. 717, zwana dalej u.op.z.p.

¹¹⁹ Dz.U. Nr 130, poz. 1112.

¹²⁰ Dz.U. z 2000 r., Nr 56, poz. 679, z późn. zm.

m.in. do dokonywania czynności w gospodarowaniu gruntami przez uprawnione podmioty¹²¹.

Na szczeblu wojewódzkim plan zagospodarowania przestrzennego zawierający rozmieszczenie inwestycji celu publicznego (w szczególności obiektów infrastruktury społecznej, technicznej, transportu oraz gospodarki morskiej i gospodarki wodnej) uchwała sejmik województwa, zaś na gruncie lokalnym (gminnym) kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej należy do zadań własnych gminy. Rada gminy uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawa miejscowego, w którym ustala przede wszystkim przeznaczenie terenu pod określone funkcje, zasady jego zagospodarowania oraz warunki zabudowy, co w konsekwencji przesądza o ograniczeniach prawa własności (zob. art. 140 k.c.). W planie tym konieczne jest także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego (art. 4 u.op.z.p.). W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy wydać decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 u.op.z.p.). Jak wynika z powyższego przeznaczenie nieruchomości pod inwestycje celu publicznego następuje w stworzonym przez właściwe organy planu zagospodarowania przestrzennego. Inwestycje te polegają, zgodnie z art. 2 pkt 5 u.op.z.p. na dokonywaniu działań o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), czyli potrzeb określonych społeczności, stanowiących realizację celów, o których mowa w art. 6 u.og.n.¹²², a które zostały szczegółowo zaprezentowane powyżej. Inwestycjami celu publicznego będą więc w rzeczywistości tylko te zamierzenia, które prowadząc bezpośrednio do realizacji tak określonego celu, są dla niego konieczne¹²³. Co więcej, tylko takie zamierzenia, które mają znaczenie lokalne lub ogólnopaństwowe. Te wszelkie działania należy ukierunkować na realizację interesu publicznego, który stanowi ich cel, uwzględniający zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związane z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 u.op.z.p.). Przy ich określaniu nie jest istotny zatem spo-

¹²¹ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 174; A. Lipiński, op.cit., s. 71 i n.; E. Radziszewski, *Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2002, s. 14 i n.

¹²² Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 97 i n.; M. Szewczyk, *Lokalizacja inwestycji publicznych w świetle nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” 2003, nr 27, s. 7.

¹²³ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 365.

sób finansowania (ze środków publicznych czy prywatnych), ale fakt zawarcia ich w ustawie.

Na ważne cele publiczne wskazuje ustawodawca również w ustawie o lasach. Ustawa ta dotyczy takich nieruchomości, które pokryte są roślinnością leśną (uprawami leśnymi) lub też są związane z gospodarką leśną (zob. art. 3 ustawy o lasach). Gospodarka leśna, w tym też sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, powinna być wykonywana zgodnie z takimi podstawowymi zasadami, jak zasada powszechnej ochrony lasów, zasada trwałości utrzymania lasów, czy zasada ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów (zob. art. 8 ustawy). Dopuszczalna jest sprzedaż lasów oraz innych nieruchomości zarządzanych przez Lasy Państwowe, w tym również sprzedaż na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, o ile będzie to podyktowane m. in. ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi i nie naruszy równocześnie interesów Skarbu Państwa (art. 38 ust. 1 pkt 5 ustawy). Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego mogą ubiegać się o nabycie nieruchomości leśnych, wykazując przy tym istotne powody społeczne lub gospodarcze, które w związku z koniecznością zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej wymagają pozyskania gruntów pokrytych lasami¹²⁴. Charakterystyczne jest jednak, że ustawodawca daje w tym przypadku pierwszeństwo interesom Skarbu Państwa, co oznacza, że potrzeby (np. finansowe) Skarbu Państwa wartościuje on jako bardziej cenne niż względy społeczne lub gospodarcze zgłaszane przez potencjalnego nabywcę.

Oprócz tego Dyrektor Generalny Lasów Państwowych może – na wniosek gminy lub związku komunalnego – przekazać w użytkowanie określonej jednostce organizacyjnej lasy, grunty oraz inne nieruchomości, jeżeli przemawiają za tym względy obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony granicy państwowej, nauki lub dydaktyki, ochrony przyrody, ochrony ujęć wodnych, przeciwdziałania niebezpieczeństwu powodzi, ochrony wybrzeża morskiego, lecznictwa, ochrony dóbr kultury, wypoczynku ludności, gospodarki rolnej (art. 40 ust. 1 ustawy).

Lasy Skarbu Państwa mogą być też wdzierżawiane jednostkom samorządu terytorialnego, z zachowaniem wszakże celów i zadań gospodarki leśnej określonych w planie urządzenia lasu (art. 39 ustawy). Plan urządzenia lasu powinien przy tym zawierać programy ochrony przyrody, w tym zadania w zakresie pielęgnowania i ochrony lasu (zob. art. 18 ust. 4 ustawy). Oznaczałoby to tym samym, że ochrona przyro-

¹²⁴ J. Szachulowicz, *Obrót lasami*, „Przeгляд Sądowy” 1995, nr 3, s. 40.

dy na terenie lasu oraz ochrona znajdujących się tam wartości środowiska naturalnego wzrasta do podstawowego celu, który musi być urzeczywistniony w trakcie gospodarowania lasami (nieruchomościami leśnymi). Cel ten jest przy tym w sposób oczywisty celem publicznym, skoro wspomina o nim nawet ustawodawca konstytucyjny. Ustrojodawca nakłada mianowicie na władze publiczne obowiązek ochrony środowiska oraz dbania o równowagę przyrodniczą i zrównoważony rozwój, tak aby zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne obecnemu i przyszłym pokoleniom (zob. art. 5 i 74 Konstytucji)¹²⁵. Dzięki temu wartości ekologiczne wzrastają do rangi jednego z ważnych kryteriów, które muszą być brane pod uwagę w procesie gospodarowania nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi.

5. PODSUMOWANIE PRZEDSTAWIONYCH ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH

Tak szerokie omówienie regulacji normatywnej pojęcia celów publicznych podczas gospodarowania nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi uzasadnione jest tym, że w treści tych przepisów określono granice działań pomiotów mienia publicznego. Należy jednak cały czas pamiętać, że normatywna treść celów publicznych nie została określona raz na zawsze. Konkretyzacja ich treści ma ścisły związek z obiektywnymi potrzebami społeczeństwa, stopniem jego rozwoju oraz możliwościami. Niemniej Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek, co wynika z ich istoty, przy wykonywaniu czynności w obszarze gospodarki mieniem zabezpieczać cele aktualnie wskazane przez ustawę, a odnoszące się do dobra ogółu. Urzeczywistniając swoje uprawnienia wynikające z prawa własności, powinny działać w interesie publicznym, dla zaspokojenia wszelkich potrzeb społecznych. Ustawodawca właśnie po to zdecydował się na przydanie Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej, aby mogły w sposób bardziej skuteczny i efektywny realizować, z wykorzystaniem instytucji prawa cywilnego, cele (interesy) publiczne w gospodarowaniu nieruchomościami (oraz także w innych sferach ich ak-

¹²⁵ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska* [w:] J. Boć (red.), *Ochrona środowiska...*, s. 167 i n.; J. Boć [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 22 i n. oraz 134 i n.; A. Kulig [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2002, s. 109 i n.

tywności). Posiadanie osobowości prawnej przez te podmioty oraz przysługujące im prawa majątkowe mają instrumentalny charakter względem spełnianych przez nie celów publicznych¹²⁶. Dokonując bowiem wszelkich czynności w odniesieniu do nieruchomości skarbowych i samorządowych, zgodnych z celami publicznymi, organy Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego nie mogą abstrahować od wymogów i treści interesu publicznego, i choć często działania te mogą prowadzić do ograniczeń prawa własności, to jednak muszą być podejmowane w zgodzie z interesem publicznym, przyczyniając się do zaspokajania potrzeb (oczekiwań) społeczeństwa oraz podnosząc poziom życia obywateli (omówiona już budowa dróg, szpitali, szkół czy ochrona dóbr kultury). Należy przy tej okazji zwrócić uwagę na fakt, że państwowe czy samorządowe nieruchomości są cennym dobrem (towarem), który musi służyć (w sposób choćby pośredni) całemu społeczeństwu i nie powinien być wykorzystywany w celu tylko i wyłącznie komercyjnym. Kolidowałoby to bowiem z podstawowymi kanonami ładu publicznego w demokratycznym państwie prawnym, gdzie władza publiczna nie tylko ściśle przestrzega litery prawa, lecz równocześnie realizuje i urzeczywistnia określone wartości aksjologiczne. Dlatego też te wszelkie działania powinny pozostawać pod wnikliwą kontrolą i weryfikacją organów nadrzędnych w ramach administracyjnego nadzoru hierarchicznego oraz podlegać kontroli sądowej.

¹²⁶ A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze” 2002, nr 3, s. 40 i n.; P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 12.