

Przedmowa

Prawo własności odgrywa niebagatelną rolę w ewolucji człowieka, który z samej tylko możliwości korzystania z dóbr materialnych i niematerialnych, zwykł czerpać przekonanie o swej tożsamości, miejscu w strukturze społecznej, czy zdolności do adaptacji i przetrwania. Obronę kojarzonych z własnością uprawnień jednostki tradycyjnie umieszcza się w obszarze pierwszoplanowych zadań organizacji państwowych. Realizacja tej kluczowej funkcji państwa, już od czasów imperium rzymskiego, następuje na drodze tworzenia normatywnej nadbudowy pełniącej funkcje ochronne wobec praw o charakterze majątkowym¹. Jednocześnie, organy publiczne dla osiągnięcia choćby minimalnej skuteczności swych działań, same muszą występować w roli prawnych dysponentów rzeczy, a w konsekwencji również uczestniczyć w myśl określonych reguł ustrojowych (np. według reguł społecznej gospodarki rynkowej), w różnorodnych procesach ekonomicznych (np. poprzez podejmowanie działalności zarobkowej)². Znajdujący się w ich dyspozycji majątek jest powszechnie traktowany, jako kryterium oceny rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego. Wyposażenie w środki produkcji, surowce naturalne, a także zdolności ofensywno-obronne, warunkują pozycję państwa w świecie międzynarodowej polityki i gospodarki. Z uwagi na ten kontekst aktywności władz publicznych mówi się o państwie, jako o właścicielu majątku narodowego oraz o tzw. obszarze *dominium*.

Własność z racji swego przeznaczenia nazywana publiczną, jest materialnym łącznikiem potrzeb kojarzonych z interesem ogółu jak i działań władz zobligowanych do urzeczywistniania związanych z tym interesem celów. Wyodrębnienie funkcji właścicielskich państwa, stanowi rezultat założenia według którego własność oraz pozostałe rodzaje praw majątkowych są tak samo niezbędne dla istnienia publicznych związków terytorialnych jak system prawny. Mienie tych organizacji jest jednym z pierwotnych czynników warunkujących ich trwałość i powodzenie, stąd wyposażenie instytucji reprezentujących władzę w mienie nie może należeć do dyskrejonalnej sfery uprawnień legislatywy. Nie były tego w stanie przełamać żadne z dotychczas występujących koncepcji ustrojowych. Spory na temat funkcji właścielskich organów władzy nie dotyczą kwestii czy państwo powinno być właścicielem, lecz pytania o wielkość i rodzaj potencjału majątkowego, którym jego instytucje mają dla dobra ogółu dysponować.

¹ Oprócz funkcji ochronnych, sytuujących państwo w roli strażnika własności, do jego najważniejszych zadań należy programowanie oraz interweniowanie. Patrz szerzej *W. Pańko*, O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984, s. 160 i nast.

² Patrz szerzej *A. Kidyba*, Warunki prawne uczestnictwa państwa w gospodarce III Rzeczypospolitej, [w:] Skarb Państwa a działalność gospodarcza, Lex/el. 2014.

Stosunkowo szeroki rozmiar spraw, jakimi zajmuje się aparat wykonawczy państwa spowodował, że utożsamiana z nim administracja jest głównym dysponentem mienia publicznego. Także do zadań administracji należy piecza nad niematerialnymi postaciami dóbr publicznych. Przekazywane administracji prawa majątkowe mają charakter wtórny wobec przypisanych tej władzy zadań i kompetencji³. Innymi słowy, poszerzenie obszarów aktywności publicznej w sposób naturalny pociąga za sobą materialne doposażenie podmiotów administrujących. Stale postępujący wzrost roli administracji z całą pewnością będzie dodatkowo dynamizować ten proces, powodując dalsze poszerzanie jej funkcji właścicielskich, a więc także konieczność publicyzacji majątku. Ponadto, ze względu na dominujące aktualnie tendencje decentralizacyjne następuje zwiększenie zaangażowania w rozwiązywanie problemów społecznych własności prywatnej⁴. W rezultacie, majątek wykorzystywany dziś do wykonywania zadań publicznych metodami administracyjnymi, nie ma charakteru wyłącznie publicznego.

Znaczna część mienia, którą ustawodawca decyduje się powierzyć administracji publicznej w zarząd, zostaje z góry ukierunkowana na zaspokajanie egzystencjalnych potrzeb członków zbiorowości państwowej, co ma następować przede wszystkim poprzez stworzenie dla obywateli równych warunków bezpośredniego dostępu i korzystania z jego składników. Tym sposobem, prawodawca nawiązuje do pierwotnych źródeł pojmowania majątku publicznego. Przyczyną wyodrębnienia tej kategorii majątku, a także szerszych znaczeniowo dóbr publicznych, było stworzenie materialnej bazy służącej zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ogółu⁵. Ten kluczowy dla istotnej części dóbr publicznych cel przeznaczenia zostaje przypisany m.in. drogom publicznym, różnego typu obiektom użyteczności publicznej (np.: parkom miejskim, terenom zielonym, lotniskom), szczególnie wartościowym elementom środowiska naturalnego (np. rezerwatom przyrody), a także infrastrukturze sieciowej (np. sieć wodociągowo-kanalizacyjna). W efekcie tego typowego dla ustawodawstw państw demokratycznych rozwiązania, obywatele posiadają sposobność bezpośredniego korzystania z dóbr publicznych, pomimo że w istocie nie są ich dysponentami w rozumieniu prawa cywilnego. Zdecydowanie zyskuje też zakres wolności jednostki, która działając w pojedynkę nie by-

³ Por. Z. Niewiadomski, Pojęcie administracji publicznej, [w:] System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Tom 1, Warszawa 2010, s. 57.

⁴ W świetle art. 20 Konstytucji RP, podstawową dla gospodarki formą własności jest własność prywatna.

⁵ Za pierwowzór własności publicznej uznaje się rzeczy pozostające w dyspozycji występujących w średniowieczu form wspólnoty ludowej tzw. allmend. Obowiązujące wspólnotę prawo nie wskazywało właściciela tych rzeczy (*res nullus*), które ze swej natury miały przynosić pożytki wszystkim członkom wspólnoty. Zaliczano do tych rzeczy: drogi, ulice, place, łąki i lasy. Rzeczy te łączyły dwie cechy: przeznaczenie dla korzyści wszystkich oraz nadzór ze strony władcy. Patrz szerzej J. Kleinerman, Encyklopedia podręczna prawa publicznego (Konstytucyjnego, Administracyjnego i Międzynarodowego), pod red. Z. Cybichowskiego, t. II, Warszawa 1930, s. 1116.

łaby w stanie zagwarantować sobie pożytków, jakie przynieść jej mogą tylko dobra publiczne.

Przeznaczenie pewnych kategorii dóbr publicznych do bezpośredniego używania przez administrowanych, nakłada na ustawodawcę nie tylko konieczność tworzenia prawnych gwarancji czerpania korzyści z tych dóbr, ale również ustalenia nieprzekraczalnych granic korzystania (np. poprzez wskazanie dozwolonego celu użytku rzeczy publicznej). Dostęp, o którym tu mowa, jest możliwy m.in. dzięki istnieniu ustawowego przyzwolenia na używanie rzeczy przez każdego zainteresowanego bez konieczności ubiegania się o zgodę instytucji administrującej dobrem⁶. Za podstawowe źródła tych publicznych uprawnień uznaje się naturalną właściwość określonego dobra, przesądzającą o jej społecznej użyteczności, jak również konstytucyjny akt organu administracji dopuszczający określony sposób użycia rzeczy⁷. Gwarancje powszechnego dostępu jak i warunki używania poszczególnych kategorii dóbr publicznych, w tym składników własności publicznej, stanowią przedmiot regulacji prawa administracyjnego. Administracyjnoprawny charakter norm regulujących kwestie dostępu należy do podstawowych wyznaczników dóbr publicznych, a więc przedmiotów o znaczącej użyteczności publicznej⁸.

Probleмами regulowania społecznego dostępu do dóbr publicznych w polskiej nauce prawa administracyjnego zajmowano się dość sporadycznie. Zwykle ograniczano się do syntetycznego omówienia wypracowanych jeszcze w okresie dwudziestolecia międzywojennego koncepcji, opisujących poszczególne kategorie rzeczy zarządzanych przez administrację. Ograniczony charakter tych wypowiedzi po zakończeniu drugiej wojny światowej był zapewne spowodowany obowiązującymi wówczas poglądami na temat dominującej roli państwa i związanym z tym upaństwowieniem gospodarki, zaś po 1989 r. celami dydaktycznymi oraz objętością wydawanych opracowań. W konsekwencji, nie znajdziemy w dorobku polskich administratywistów prac o ambicjach analitycznych względem całokształtu administracyjnoprawnej regulacji korzystania z dóbr publicznych. Studia o tej problematyce nie są natomiast obce literaturze europejskiej, czego przykładów dostarczają m.in. liczne prace niemieckich i francuskich badaczy prawa publicznego.

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie funkcjonowania w polskim prawie administracyjnym prawa dostępu do dóbr publicznych. Przyjęto wstępne założenie, iż prawo dostępu stanowi instytucję prawa administracyjnego, która gwarantuje administrowanym czerpanie korzyści z przedmiotów przeznaczonych do używania na zewnątrz struktur administracyjnych, tj. dóbr w użyciu zewnętrznym. Tak ujmomo-

⁶ Prawo dostępu do określonych składników mienia publicznego znane było prawodawstwu starożytnych. Zob. *W. Litewski*, *Podstawowe wartości prawa rzymskiego*, Kraków 2001, s. 85, 195 i 196.

⁷ Por. *T. Bigo*, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948, s. 173.

⁸ Zob. *S. Kasznica*, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 145; *T. Bigo*, *Prawo administracyjne...*, s. 173.

wane prawo dostępu oparte jest na zróżnicowanych przez ustawodawcę modelach prawnych, wiążących jednostki administrowane w procesach dozwolonego korzystania z dóbr publicznych, będących jednocześnie swoistymi metodami urzeczywistnienia założeń instytucji prawa dostępu. Modele dostępu mogą być definiowane przede wszystkim poprzez rodzaj źródła uprawnień przewidujących używanie dóbr, tj. przepis ustawy lub indywidualna zgoda organu na dostęp, a także przez szczegółowe warunki czerpania korzyści ze składników dobra wspólnego. Instytucja prawa dostępu, a co za tym idzie także modele korzystania z dóbr publicznych, stanowią jeden z kluczowych instrumentów służących państwu do utrwalania wartości zgodnych ze społecznymi oczekiwaniami. Z racji podstawowego celu prawa dostępu, jakim jest osiągnięcie coraz to wyższego poziomu życia obywateli, wydaje się iż jest ono niezbędnym elementem procesów organizacji administracji świadczącej. Niejednokrotnie, już tylko stworzenie warunków dla otwartego korzystania z rzeczy publicznych, stanowi o wykonaniu przez organ usługi publicznej, a więc działania typowego dla tej funkcji administracji publicznej. Poza tymi problemami z tematem instytucji prawa dostępu wiąże się przynajmniej kilka zagadnień natury teoretycznej jak i praktycznej. Koncentrują się one wokół pojęcia własności publicznej i administracyjnej, poszczególnych kategorii dóbr publicznych, źródeł i założeń instytucji prawa dostępu, modeli określających prawne źródła uprawnień korzystania z dóbr publicznych i wreszcie granic tego dostępu rozumianych, jako warunki dozwolonego użycia rzeczy publicznej oraz konsekwencji naruszenia przez uprawnionego wyznaczonych reguł korzystania. Złożony charakter tych zagadnień wymagał sięgnięcia zarówno do metody teoretyczno-prawnej i dogmatyczno-prawnej. Uzupełniając wykorzystano także metodę historyczną⁹.

Realizacji przyjętych założeń badawczych została podporządkowana systematyka pracy. Wydaje się, iż nie można skutecznie rozważać problematyki korzystania z dóbr publicznych bez przeprowadzenia próby wytyczenia granic definicyjnych takich pojęć jak własność publiczna, własność administracyjna czy rzeczy i dobra publiczne. Ustalenie przybliżonego znaczenia tych kluczowych dla podjętej problematyki pojęć, pozwoliło doprecyzować przedmiot uprawnień wywodzących się z instytucji prawa dostępu. Natomiast charakterystyka przedmiotów udostępnianych administrowanym, w tym genezy regulacji odnoszących się do dóbr publicznych, na dalszych etapach rozważań umożliwiła określić przyczyny, dla których ustawodawca ukonstytuował administracyjnoprawne modele dostępu. Za niezbędny element ustaleń siatki terminologicznej uznano wykazanie konieczności stosowania, choćby w płaszczyźnie teoretycznej, pojęcia kumulującego składniki mienia wykorzystywanego w procesach administrowania. Ten postulat, wypełnia w pracy wyrażenie – mienie administracji. Jego sens odpowiada własności publicznej oraz własności prywatnej w części, w jakiej obie te kategorie własności są powiązane z wykonywaniem funkcji administracyjnych. Kluczowe zna-

⁹ Posługiwanie się wieloma metodami badawczymi (tzw. pluralizm metodologiczny), jest typowy dla nauk administracyjnych. Por. *P. Dobosz, Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, KPP 2001, Nr 1, s. 18.

czenie dla klasyfikacji mienia służącego dobru wspólnemu, a więc także dla prawa dostępu, zostało przypisane osobowości publicznoprawnej. Zabiegi definicyjne poprzedzono syntetycznym opisem genezy mienia publicznego oraz wypracowanych dotychczas poglądów nauki na temat poszczególnych kategorii rzeczy publicznych. Szczególne miejsce wypadło poświęcić wytyczeniu granic wieloznacznego pojęcia dóbr publicznych, stanowiącego klucz do uchwycenia przedmiotu instytucji prawa dostępu. W tym celu, wypadło zastanowić się nad elementami wyróżniającymi tą specyficzną dla prawa administracyjnego kategorię terminologiczną, a w szczególności rozważyć relacje zachodzące względem znanych nauce rzeczy publicznych. Założone cele badawcze musiały wpłynąć na przyjęcie w pracy rzeczowego kontekstu wyrażenia dóbr publicznych, a więc takiego, które dopuszcza czynności korzystania.

Przybliżenie teoretycznych założeń wyodrębnionej instytucji, nie mogło odbyć się bez ustalenia aksjomatów obligujących państwo do tworzenia prawnego systemu udostępniania składników mienia publicznego. Osiągnięcie tego założenia umożliwiło wykazanie racji przekonujących za objęciem sfery korzystania z dóbr publicznych regulacjami należącymi do prawa administracyjnego. Za niezmiernie ważne dla podstawowej tezy opracowania uznano uwypuklenie genezy oraz charakterystycznych cech instytucji prawa dostępu do dóbr publicznych. W szczególności, chodziło tu o ustalenie treści prawa dostępu, a więc o doprecyzowanie uprawnień polegających na korzystaniu przez administrowanych z rzeczy publicznych. Podjęte w tym celu wysiłki zostały skoncentrowane na zweryfikowanie koncepcji, według której prawo dostępu jest publicznym prawem podmiotowym, polegającym na potwierdzonym ustawą uprawnieniu każdego do używania określonego składnika dobra publicznego dla zaspokojenia własnych potrzeb, w tym możliwości rozwoju. Oprócz omówienia normatywnych podstaw instytucji prawa dostępu, za zasadniczy cel zabiegów badawczych należało też uznać ustalenie znaczenia administracyjnoprawnych modeli dostępu. Za taki model został przyjęty w pracy określony w przepisach prawa administracyjnego wzorzec dozwolonego korzystania z dobra publicznego, którego poszczególne elementy ustawodawca buduje poprzez wskazanie w przepisach źródeł prawa dostępu, podmiotu uprawnionego oraz przedmiotu prawa przewidującego użycie rzeczy publicznej.

Spośród znanych nauce prawa modeli dostępu do dóbr publicznych, uznano za najistotniejsze te, które wyróżniają się obowiązkiem lub brakiem obowiązku uzyskania zgody administracyjnego dysponenta dobra na jego użycie. Brak obowiązku posiadania zgody na korzystanie ma charakteryzować powszechny, a więc nieograniczony podmiotowo dostęp do dóbr publicznych. Źródło wynikających z tego modelu uprawnień jest zakotwiczone w ustawie, przez co nie wymaga jakichkolwiek działań konkretyzujących ze strony organów administracji publicznej. Natomiast modele nakazujące poszukiwać źródeł uprawnień do korzystania w wyrażonej przez organ administracji zgodzie, zostały umiejscowione w kategorii dostępu reglamentowanego. Na tym poziomie kwalifikacji modeli nie odgrywała jeszcze znaczenia technicznoprawna forma udzielanej zgody, która może przyjmować postać aktu administracyjnego, czynności materialnotechnicznej a nawet umowy cywilnoprawnej. Liniję podziału pomiędzy administra-

cyjnoprawnymi i cywilnoprawnymi modelami dostępu, wytoczono przy założeniu, że wobec modeli administracyjnoprawnych kontrola realizacji uprawnień należy do samej administracji, nie zaś do sądu powszechnego. W dalszej kolejności wyodrębnienie dostępu reglamentowanego, czyli zależnego od zgody podmiotu administracji, umożliwiło wyróżnienie trzech modeli w postaci korzystania szczególnego, korzystania zakładowego oraz dostępu do mienia przedsiębiorstw publicznych. Za podstawę tej systematyki uczyniono typ źródła przewidującego uprawnienia do korzystania i jednocześnie stanowiącego zgodę na dostęp i użycie dobra, a także cechy podmiotu wyrażającego tą zgodę (np.: korzystanie zakładowe, korzystanie z mienia przedsiębiorstw publicznych).

Kolejne rozdziały pracy zostały poświęcone na omówienie najistotniejszych z punktu widzenia praktyki normatywnych przypadków, w których ustawodawca zdecydował o zastosowaniu konkretnego wzorca dostępu. Dla uchwycenia zakładanego celu opracowania, zostały one pogrupowane według najbardziej charakterystycznych dla poszczególnych modeli cech wyróżniających. Punktem wyjścia były dotychczasowe ustalenia doktryny opisujące powszechne korzystanie z dóbr publicznych, a także korzystanie szczególne i korzystanie zakładowe. Dlatego kolejno obrazowano przykłady dowodzące istnienia w polskim prawie modelu dostępu dopuszczającego korzystanie z dobra bez konieczności posiadania zgody dysponenta rzeczy, a także dostępu reglamentowanego w postaci korzystania szczególnego oraz zakładowego. Ponadto do dostępu reglamentowanego zgodą podmiotu administracji zaliczono przypadki korzystania przez administrowanych z infrastruktury technicznej przedsiębiorstw publicznych. Szczegółową analizą każdego z wyróżnionych przykładów starano się objąć źródło prawa dostępu, cechy podmiotów uprawnionych, przedmiot prawa dostępu rozumianego, jako używane przez administrowanych dobro publiczne, dozwolony przez ustawodawcę sposób użycia rzeczy, granice korzystania, a także konsekwencje prawne nadużycia instytucji prawa dostępu. W niezbędnym zakresie zwrócono też uwagę na przysługujące uprawnionym instrumenty kontroli aktów ograniczających ich dostęp do rzeczy publicznych. Następnie wyniki tej analizy posłużyły do ustalenia wskazówek naprowadzających na bardziej dokładne rozpoznanie aktualnie stosowanych w polskim prawie administracyjnym modeli dostępu do dóbr publicznych.

Znaczenie dóbr publicznego pożytku w systemie prawa sterującego wykonywaniem przez administrację jej zadań pozwala sądzić, iż kwestie dostępu i korzystania z tych dóbr, należą do istotnych z punktu widzenia celów nauki prawa administracyjnego zagadnień badawczych.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 31.8.2017 r.

dr *Paweł Zaborniak*