

---

MONOGRAFIE PRAWNICZE

---

PRAWO DOSTĘPU  
DO DÓBR  
PUBLICZNYCH

PAWEŁ ZABORNIAK



Wydawnictwo C.H.Beck

---

MONOGRAFIE PRAWNICZE

---

PAWEŁ ZABORNIAK • PRAWO DOSTĘPU DO DÓBR PUBLICZNYCH

Polecamy nasze najnowsze publikacje z tej serii:

*Urszula Promińska (red.)*

**WKŁADY NIEPIENIĘŻNE DO SPÓŁEK HANDLOWYCH**

*Emil Pływaczewski, Emilia Jurgielewicz-Delegacz,  
Diana Dajnowicz-Piesiecka (red.)*

**WSPÓŁCZESNA PRZESTĘPCZOŚĆ I PATOLOGIE SPOŁECZNE  
Z PERSPEKTYWY INTERDYSCYPLINARNYCH BADAŃ  
KRYMINOLOGICZNYCH**

*Piotr Zacharczuk*

**OBSZARY SPECJALNE W POLSKIM PRAWIE  
ADMINISTRACYJNYM**

*Jarosław Grykiel*

**UPRAWNIENIA WIERZycIELA Z UMOWY PRZEDWSTĘPNEJ  
W RAZIE JEJ NIEWYKONANIA LUB NIENALEŻYTEGO  
WYKONANIA PRZEZ DŁUŻNIKA**

*Piotr Osowy*

**INTERWENCJA GŁÓWNA**

*Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Jerzy Menkes, Władysław Pęksa, Wojciech  
Staszewski, Joanna Nowakowska-Matusecka (red.)*

**IDEE, NORMY I INSTYTUCJE KONGRESU WIEDEŃSKIEGO  
– 200 LAT PÓŹNIEJ – PERSPEKTYWA MIĘDZYNARODOWA**



**Legalis**  
System Informacji Prawnej

[www.ksiegarnia.beck.pl](http://www.ksiegarnia.beck.pl)

---

PRAWO DOSTĘPU  
DO DÓBR  
PUBLICZNYCH

---

PAWEŁ ZABORNIAK



WYDAWNICTWO C.H.BECK  
WARSZAWA 2017

*Wydawca:* Katarzyna Karnas



© **Wydawnictwo C.H.Beck 2017**

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.  
ul. Bonifraterska 17, 00-203 Warszawa

*Skład i łamanie:* Wydawnictwo C.H.Beck  
*Druk i oprawa:* Elpil, Siedlce

ISBN 978-83-812-8036-5



ISBN e-book 978-83-812-8037-2

# Spis treści

<b>Przedmowa</b> .....	IX
<b>Wykaz skrótów</b> .....	XV
<b>Wykaz literatury</b> .....	XIX
<b>Rozdział I. Zarys genezy dóbr służących wspólnotom publicznym</b> .....	1
<b>Rozdział II. Majątkowe filary działalności publicznej</b> .....	11
§ 1. Własność publiczna .....	11
I. Ogólna charakterystyka własności publicznej .....	12
II. Wyznaczniki własności publicznej .....	16
III. Przeznaczenie własności publicznej .....	22
IV. Osobowość publicznoprawna a własność publiczna .....	33
§ 2. Własność publiczna a administracja publiczna .....	44
§ 3. Mienie administracji publicznej .....	47
I. Ogólna charakterystyka mienia administracji .....	47
II. Dysponent mienia administracji .....	51
§ 4. Wnioski .....	54
<b>Rozdział III. Dobra publiczne</b> .....	57
§ 1. Wprowadzenie .....	57
§ 2. Rzecz publiczna w poglądach nauki prawa .....	58
I. Niemcy i Austria .....	58
II. Polska .....	63
§ 3. Wyznaczniki pojęcia „rzecz publiczna” („rzecz administracji”) .....	66
§ 4. Szeroki obszar znaczenia dóbr publicznych .....	74
§ 5. Wewnętrzna klasyfikacja dóbr publicznych .....	84
I. Kryterium wewnętrznego podziału dóbr publicznych .....	84
II. Dobra publiczne w użyciu zewnętrznym .....	90
1. Zewnętrzne używanie dobra .....	92
2. Właściwość regulacji prawnej .....	94
3. Akt przeznaczenia dobra do użytku na zewnątrz administracji .....	97
4. Obiekty i urządzenia użyteczności publicznej .....	100
III. Dobra publiczne w użyciu administracji .....	107
1. Wewnętrzne używanie dóbr .....	107

---

2. Administracyjne przeznaczenie dóbr .....	108
3. Rodzaje dóbr w użyciu administracji .....	110
IV. Mienie skarbowe .....	111
1. Funkcje dóbr mienia skarbowego .....	113
2. Właściwość regulacji prawnej .....	115
3. Rodzaje dóbr mienia skarbowego .....	117
§ 6. Wnioski .....	120
<b>Rozdział IV. Prawo dostępu .....</b>	<b>123</b>
§ 1. Wprowadzenie .....	123
§ 2. Dostęp do dóbr publicznych w ujęciu dynamicznym .....	124
§ 3. Źródła prawa dostępu – prawa i wolności człowieka .....	129
§ 4. Filary prawa dostępu .....	134
§ 5. Korzystanie w ramach prawa dostępu .....	139
§ 6. Usługi publiczne a prawo dostępu .....	145
§ 7. Prawo dostępu wobec publicznych praw podmiotowych .....	152
§ 8. Modele dostępu .....	159
§ 9. Wnioski .....	169
<b>Rozdział V. Korzystanie powszechne z dóbr publicznych .....</b>	<b>173</b>
§ 1. Wprowadzenie .....	173
§ 2. Powszechne korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej .....	176
I. Uwagi ogólne .....	176
II. Korzystanie z dróg publicznych .....	177
III. Korzystanie z lotnisk użytku publicznego .....	189
IV. Korzystanie z komunalnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej .....	196
§ 3. Powszechne korzystanie ze środowiska .....	202
I. Uwagi ogólne .....	202
II. Korzystanie ze środowiska na podstawie PrOchrŚrod .....	205
1. Korzystanie powszechne (art. 4 ust. 1 PrOchrŚrod) .....	205
2. Korzystanie zwykle (art. 4 ust. 3 PrOchrŚrod) .....	215
III. Wytwarzanie odpadów .....	220
IV. Korzystanie z wody publicznej .....	223
V. Korzystanie z obszarowych form ochrony przyrody .....	233
VI. Korzystanie z lasów państwowych .....	241
§ 4. Wnioski .....	247
<b>Rozdział VI. Korzystanie szczególne z dóbr publicznych .....</b>	<b>251</b>
§ 1. Wprowadzenie .....	251
§ 2. Korzystanie szczególne z dróg publicznych .....	254
I. Uwagi ogólne .....	254

II. Korzystanie szczególnie z dróg publicznych na podstawie PrDrog .....	255
III. Korzystanie szczególnie z dróg publicznych na podstawie DrogPublU .....	260
§ 3. Korzystanie szczególnie ze środowiska .....	266
I. Uwagi ogólne .....	266
II. Korzystanie szczególnie ze środowiska na podstawie przepisów PrOchrŚrod .....	267
III. Korzystanie szczególnie z wód .....	280
IV. Zwyczajne korzystanie ze środowiska wymagające zgłoszenia .....	287
V. Korzystanie szczególnie z obszarowych form ochrony przyrody .....	291
§ 4. Wnioski .....	294
<b>Rozdział VII. Korzystanie z dóbr publicznych w ramach stosunków zakładowych – korzystanie zakładowe .....</b>	<b>299</b>
§ 1. Wprowadzenie .....	299
§ 2. Korzystanie z dóbr zakładów funkcjonujących w sferze pomocy społecznej .....	303
I. Uwagi ogólne .....	303
II. Domy pomocy społecznej .....	304
III. Placówki zapewniające całodobową opiekę .....	309
§ 3. Korzystanie z zakładów wykonujących zadania oświatowe .....	313
I. Uwagi ogólne .....	313
II. Szkoły publiczne .....	314
III. Szkoły niepubliczne .....	322
§ 4. Korzystanie z mienia szkół wyższych .....	325
§ 5. Korzystanie zakładowe z dóbr kultury .....	332
I. Uwagi ogólne .....	332
II. Korzystanie ze zbiorów bibliotek .....	336
III. Korzystanie z muzealiów .....	341
§ 6. Wnioski .....	346
<b>Rozdział VIII. Korzystanie z sieci przedsiębiorstw publicznych – korzystanie sieciowe .....</b>	<b>351</b>
§ 1. Wprowadzenie .....	351
§ 2. Korzystanie z sieci wodociągowo-kanalizacyjnej .....	354
§ 3. Korzystanie z sieci energetycznej .....	364
§ 4. Korzystanie z sieci telekomunikacyjnej .....	374
§ 5. Korzystanie z sieci kolejowej .....	383
§ 6. Wnioski .....	392



*Spis treści*

---

<b>Podsumowanie</b> .....	399
<b>Indeks rzeczowy</b> .....	407

## 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 majątkowym<sup>1</sup>. 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)<sup>2</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 kompetencji<sup>3</sup>. 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 prywatnej<sup>4</sup>. 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 ogółu<sup>5</sup>. 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-

---

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> 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 dobrem<sup>6</sup>. Za podstawowe źródła tych publicznych uprawnień uznaje się naturalną właściwość określonego dobra, przesądzającą o jej społecznej użyteczności, jak również konstytutywny akt organu administracji dopuszczający określony sposób użycia rzeczy<sup>7</sup>. 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 publicznej<sup>8</sup>.

Problematyką 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-

---

<sup>6</sup> 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.

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

<sup>8</sup> 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 historyczną<sup>9</sup>.

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-

---

<sup>9</sup> 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*

# Wykaz skrótów

## 1. Akty prawne

AutostrU .....	ustawa z 27.10.1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1057)
BiblU .....	ustawa z 27.6.1997 r. o bibliotekach (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 642 ze zm.)
DrogPublU .....	ustawa z 21.3.1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.)
DzLeczU .....	ustawa z 15.4.2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1638 ze zm.)
DzPPiWU .....	ustawa z 24.4.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.)
FinPublU .....	ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.)
GospKomU .....	ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 827)
GospNierU .....	ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.)
KC .....	ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
Konstytucja RP .....	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
KPA .....	ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
KPC .....	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)
KPP .....	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. C 303, 2007 r. s. 1)
KW .....	ustawa z 20.5.1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.)
LasyU .....	ustawa z 28.9.1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 788 ze zm.)



## Wykaz skrótów

---

MuzeaU .....	ustawa z 21.11.1996 r. o muzeach (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 972 ze zm.)
NPrWodn .....	ustawa z 20.7.2017 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1566)
OchrKsztŚrodU .....	ustawa z 31.1.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.)
OchrPU .....	ustawa z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.)
OchrZabU .....	ustawa z 23.7.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 ze zm.)
OdpadyU .....	ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1987 ze zm.)
OrdPod .....	ustawa z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.)
PiZPU .....	ustawa z 27.3.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073)
PomSpołU .....	ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm.)
PrAut .....	ustawa z 4.2.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.)
PrDrog .....	ustawa z 20.6.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.)
PrEnerg .....	ustawa z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.)
PrGeoliGór .....	ustawa z 9.6.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1131 ze zm.)
PrLot .....	ustawa z 3.7.2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 959 ze zm.)
PrOchrŚrod .....	ustawa z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.)
PrOśw .....	ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59 ze zm.)
PrPSA .....	ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.)
PrSzkolnW .....	ustawa z 27.7.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1842 ze zm.)
PrTel .....	ustawa z 16.7.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1489 ze zm.)

## Wykaz skrótów

---

PrWodn .....	ustawa z 18.7.2001 r. – Prawo wodne (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.)
PublTZbU .....	ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1867 ze zm.)
SamGU .....	ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
SamPU .....	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)
SamWU .....	ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 486 ze zm.)
SysOśwU .....	ustawa z 7.9.1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.)
TFUE .....	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. C 202 z 2016 r., s. 47)
TrKolU .....	ustawa z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1727 ze zm.)
UtrzcZystU .....	ustawa z 13.9.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1289)
ZachNarChU .....	ustawa z 5.6.2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.)
ZbZaopWU .....	ustawa z 7.6.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 328 ze zm.)
ZZMPU .....	ustawa z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2016 r. poz. 2259 ze zm.)
ŻŚU .....	ustawa z 21.12.2000 r. o żegludze śródlądowej (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1458 ze zm.)

## 2. Organy i instytucje władzy publicznej

ETPCz .....	Europejski Trybunał Praw Człowieka
GDDKiA .....	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
NSA .....	Naczelny Sąd Administracyjny
SA .....	Sąd Apelacyjny
SN .....	Sąd Najwyższy
SO .....	Sąd Okręgowy
TK .....	Trybunał Konstytucyjny
WSA .....	Wojewódzki Sąd Administracyjny

### 3. Czasopisma i publikatory

CBOSA .....	Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych
Dz.U. ....	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz.U. UE L .....	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej seria L
EPS .....	Europejski Przegląd Sądowy
FK .....	Finanse Komunalne
M.P. ....	Monitor Polski
MoP .....	Monitor Prawniczy
OMT .....	Organizacja – Metody – Technika
OSNP .....	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
OTK .....	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP .....	Państwo i Prawo
PPP .....	Przegląd Prawa Publicznego
PS .....	Przegląd Sądowy
PUG .....	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS .....	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST .....	Samorząd Terytorialny
ZNSA .....	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

### 4. Inne skróty

§ .....	paragraf
art. ....	artykuł
nast. ....	następna
Nr .....	numer
pkt .....	punkt
pod. wł. ....	podkreślenie własne
por. ....	porównaj
RP .....	Rzeczypospolita Polska
s. ....	strona
sprost. ....	sprostowanie
tekst jedn. ....	tekst jedn.
t. ....	tom
tj. ....	to jest
UE .....	Unia Europejska
ust. ....	ustęp
ze zm. ....	ze zmianami
zob. ....	zobacz

## Wykaz literatury

- Adamovich L.*, Handbuch des österreichischen Verwaltungsrecht. Materiellrechtlicher teil, Wien 1953
- Agopszowicz A., Gilowska Z.*, Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999
- Antoniak P.*, Ustawa o muzeach. Komentarz, Warszawa 2012
- Banasiński C., Kulesza M.*, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2002
- Barczak A.*, Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska, Warszawa 2006
- Baryła J.*, Bezpieczeństwo państwa w świetle teorii dóbr publicznych, Przegląd Strategiczny 2013, Nr 1
- Bednarek*, Przemiany własności w Polsce, Warszawa 1994
- Berthélemy H.*, Traité élémentaire de droit administratif, Paris 1905
- Bielecki L.*, Rzecz publiczna w specustawie o Euro 2012 a realizacja celu publicznego w świetle pytań o jakość i inflację prawa, [w:] Inflacja prawa administracyjnego, Tom II, Warszawa 2012
- Bieniek G.*, Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2002
- Bieniek G., Kalus S., Mzyk E., Marmaj Z.*, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, pod red. G. Bienka, Warszawa 2010
- Biernat S.*, Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna, Warszawa–Kraków 1994
- Bigo T.*, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część I, Wrocław 1948
- Bigo T.*, Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego, Warszawa 1928
- Boć J., Błaś A.*, Majątek publiczny, [w:] Prawo administracyjne, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998
- Bonnard R.*, Précis élémentaire de droit administratif, Paris 1926
- Bończak-Kucharczyk E.*, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. III, Lex/el. 2014
- Borkowicz K.*, Bezpieczna przestrzeń publiczna a problematyka oślepiających reklam, [w:] Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012
- Bosiacki A.*, Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939, Warszawa 2006