



Dr Łukasz Strzępek  
Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu  
ORCID: 0000-0003-2292-7889  
lukaszstrzepek1976@gmail.com

## Granice swobody ustawodawcy w tworzeniu katalogu celów publicznych

The limits of the legislator's freedom to create  
a catalogue of public purpose

### Abstrakt

Problematyka dotycząca celów publicznych pozostaje w bezpośrednim związku z zagadnieniami dotyczącymi instytucji wyłączenia i najczęściej była omawiana przy okazji rozważań jej dotyczących. W literaturze brak jest jednak refleksji na temat czynników które limitują swobodę ustawodawcy w tworzeniu katalogu celów publicznych. Tymczasem, biorąc pod uwagę fakt, iż cele publiczne pozostają w bezpośrednim związku z instytucją wyłączenia, kwestia ta ma niebagatelne znaczenie dla oceny, czy i w jakim zakresie ustawodawca może tworzyć katalog przesłanek warunkujących ingerencję w prawa podmiotowe. Omawiane zagadnienia odnoszą się do kwestii leżących na styku prawa publicznego i prywatnego, co sprawia, że dają możliwość ich analizy z różnorodnych punktów widzenia, stwarzając zarazem pole do dyskusji. Jednocześnie pozwalają na ocenę stopnia, w jakim ustawodawca może ingerować w prawa podmiotowe.

## Abstract

Issues relating to public purposes are directly related to the institution of expropriation, and have been most often discussed in the context of considerations relating to it. However, the literature lacks reflection on the factors that limit the legislator's freedom to create a catalogue of public objectives. However, given that public objectives are directly linked to the institution of expropriation, this question is of considerable importance in assessing whether, and to what extent, the legislature can create a catalogue of conditions for interference with subjective rights. The issues discussed relate to issues that are at the crossroads of public and private law, which makes it possible to analyse them from various points of view, while at the same time creating room for discussion.

## Wprowadzenie

Problematyka celów publicznych, pomimo że była przedmiotem samodzielnych dociekań w literaturze<sup>1</sup> pozostaje w bezpośrednim związku z zagadnieniami dotyczącymi instytucji wywłaszczenia. Te ostatnie były przedmiotem szerokiego zainteresowania doktryny<sup>2</sup>, a przy okazji analizy zagadnień dotyczących wywłaszczeń nieco uwagi poświęcano celom publicznym. W żadnym z opracowań nie zawarto refleksji nad zakresem katalogu celów publicznych, a w szczególności nad czynnikami, które determinują ich dobór. Tymczasem patrząc na poszczególne cele publiczne nie sposób oprzeć się wrażeniu, że przynajmniej część z nich dobrana została wedle swoistego „klucza”, co z kolei rodzi pytania o kryteria ich selekcji. Istniejący stan prawny, a zwłaszcza pewna niejednorodność celów publicznych skłania do postawienia tezy o istnieniu dwóch, przeciwstawnych poglądów. Pierwszy z nich opiera się na przekonaniu, że ustawodawca ma zupełną swobodę w kształtowaniu katalogu celów publicznych i nie da się wyodrębnić czynników, które w jakikolwiek sposób kępowałyby go w tej materii. Drugi z kolei zakłada, że istnieją czynniki limitujące ustawodawcę w tym

---

<sup>1</sup> A. Banaszkiewicz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXV; M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.

<sup>2</sup> M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Towarzystwo Naukowe, Lwów 1933; T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Lexis Nexis, Warszawa 2007; M. Szalewska, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005; M. Szalewska, *Postępowanie wywłaszczeniowe*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7–8; Ł. Strzępek, *Wywłaszczenie udziału we współwłasności nieruchomości gruntowej*, „Rejent” 2005, nr 7–8; W. Ramus, *Prawo wywłaszczeniowe. Ustawa z dn. 12 III 1958 r o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1962; W. Ramus, *Wywłaszczenie nieruchomości*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1988; S. Czuba, *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, PWN, Warszawa 1980.

zakresie, a co za tym idzie cele publiczne wskazywane są zgodnie z pewnymi regułami. Nie pretendując do definitywnego rozstrzygnięcia tak zarysowanej różnicy, niniejszy tekst stanowi próbę uzasadnienia jednego z prezentowanych wyżej stanowisk, konkretnie tego, które zakłada istnienie pewnych czynników kształtujących wolę ustawodawcy w tym zakresie, stanowiąc jednocześnie przyczynek do dyskusji na temat celów publicznych i ich znaczenia nie tylko dla wyłączenia.

## I.

Pojęciem celu publicznego ustawodawca posługuje się w różnych aktach normatywnych<sup>3</sup>, jednakże w żadnym z nich nie zdefiniowano znaczenia tego zwrotu. Generalnie rzecz ujmując można stwierdzić, że pewne przedsięwzięcia oraz obszary działalności podmiotów, przede wszystkim publicznych (Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego)<sup>4</sup> uznawane są przez ustawodawcę za cele publiczne, co *expressis verbis* znajduje swoje odzwierciedlenie w treści konkretnych przepisów. Co istotne, obowiązujące przepisy z reguły wprost wskazują, co jest celem publicznym, jakkolwiek można również znaleźć takie, które tego nie czynią, nie mniej jednak nie pozostawiają wątpliwości co do tego, iż przedmiotem regulacji w nich zawartych jest właśnie taki cel<sup>5</sup>.

Odnotować trzeba również, że na gruncie obowiązującego ustawodawstwa pojęcie celu publicznego wydaje się być nierozzerwalnie związane z regulacjami dotyczącymi nieruchomości, szczególnie zaś z tymi, które przewidują możliwość ingerencji w prawo do niej<sup>6</sup>. Trudno bowiem wskazać wśród obowiązujących aktów prawnych taki, gdzie cel publiczny nie dotyczyłby inwestycji istniejącej lub planowanej na nieruchomości lub też nie dopuszczałby określonej formy ingerencji w przysługujące do niej prawo. Pośrednim potwierdzeniem tego może być

---

<sup>3</sup> Por. np. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2018 poz. 1614 ze zm.; art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, t.j. Dz.U. 2015 poz. 2110.

<sup>4</sup> Podmioty publiczne nie mają w tym zakresie monopolu, gdyż realizacja niektórych celów publicznych – np. wykonywanie tzw. urzędzeń przesyłowych lub inwestycji z zakresu telekomunikacji leży w gestii podmiotów prywatnych. Co więcej, bez znaczenia jest również w tym przypadku kryterium środków, z jakich określone przedsięwzięcie będzie realizowane. Pogląd ten jest konsekwentnie prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych – por. tytułem przykładu: wyrok WSA w Warszawie z 26 sierpnia 2010 r., IV SA/WA 570/10, CBOSA; wyrok NSA z 3 września 2008 r., II OSK 989/07, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 18 maja 2007 r., II SA/Gl 852/06.

<sup>5</sup> Por. art. 126 u.g.n., który jako przesłankę ingerencji w prawa podmiotowe wskazuje m.in. siłę wyższą, która przecież nie została wprost wymieniona art. 6 u.g.n.

<sup>6</sup> Podobnie B. Krupa *Pojęcie celu publicznego w ujęciu konstytucyjnym i ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych” 2013, nr 10, s. 89.

fakt, iż najobszerniejszy katalog celów publicznych został zawarty w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>7</sup> (dalej: u.g.n.). Pozostałe akty normatywne<sup>8</sup>, w których wymieniono cele publiczne, również odnoszą się do przedsięwzięć istniejących lub mających powstać na nieruchomości. Jako jedną z najbardziej typowych cech pojęcia celu publicznego można więc wskazać nierozzerwalny związek z prawami do nieruchomości. Wydaje się, iż dzieje się tak dlatego, gdyż pojęcie celu publicznego pozostaje w bezpośrednim związku z instrumentami prawnymi pozwalającymi odebrać lub ograniczyć prawo własności (i inne prawa) do nieruchomości. Takie założenie znajduje potwierdzenie w treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, z którego wprost wynika, że wyłączenie może nastąpić wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem<sup>9</sup>, a lektura regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami (będącej najbardziej reprezentatywnym aktem prawnym w tym zakresie), szczególnie zaś art. 112 ust. 1 i 3 u.g.n. potwierdza tę tezę.

Pozostawiając na uboczu dalsze rozważania dotyczące celu publicznego w kontekście instytucji wyłączenia<sup>10</sup>, które nie są zasadniczym przedmiotem niniejszego opracowania stwierdzić wypada, że lektura przepisów wskazujących (wymieniających) cele publiczne<sup>11</sup> skłania do refleksji nad kryteriami decydującymi o ich doborze. Jeżeli bowiem uznać, że celem publicznym jest określona działalność (aktywność), która z pewnych powodów (np.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2018 poz. 2204.

<sup>8</sup> Por. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, Dz.U. 2018 poz. 1089; art. 13e ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, Dz.U. 2018 poz. 1345; art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, t.j. Dz.U. 2018 poz. 404; art. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz.U. 2018 poz. 1537; art. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, t.j. Dz.U. 2019 poz. 933.

<sup>9</sup> Innymi słowy, każda ingerencja w prawo własności, o ile nie jest dokonywana na cele publiczne nawet, jeżeli podmiot poddany tej ingerencji otrzyma odszkodowanie, nie może być określona mianem wyłączenia.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności – własność jako prawo podmiotowe*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 265; wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 2; Ł. Strzępek, *Ograniczenie praw rzeczowych w drodze wyłączenia*, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2016, s. 76 i nast.

<sup>11</sup> Por. tytułem przykładu: art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych; art. 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; art. 86 ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, t.j. Dz.U. 2013 poz. 1393 ze zm.

społecznych, ekonomicznych, obronnych, edukacyjnych) jawi się jako istotna lub pożądana ze względu na potrzeby społeczne,<sup>12</sup> to zarazem trzeba postawić pytanie czy wszystkie takie potrzeby winny przybrać postać celów publicznych, a jeżeli tylko niektóre z nich, to jakie i w jaki sposób wytypowane. Odrębną kwestią jest natomiast próba ustalenia, czy ustawodawca ma w tym zakresie niczym nieskrępowaną swobodę, czy być może istnieją jakiegokolwiek czynniki determinujące jego wolę. Omawiane zagadnienia nabierają znaczenia, jeżeli pod uwagę weźmie się, iż samo zamierzenie realizacji celu publicznego może prowadzić do znaczącego ograniczenia w korzystaniu z prawa podmiotowego<sup>13</sup>, nie mówiąc już o tym, że w określonych sytuacjach uzasadnia również możliwość skorzystania z instytucji wyłączenia, o czym już wcześniej wspomniano.

## II.

Przyglądając się bliżej różnorodnym celom publicznym można podzielić je na kilka typów, obejmujących: przedsięwzięcia<sup>14</sup>, zamierzenia<sup>15</sup> lub formy działalności<sup>16</sup>. Lektura poszczególnych przepisów wskazujących cele publiczne może wywołać wrażenie, że dobór tych celów jest całkowicie dowolny i przypadkowy. Brak jest bowiem jakiegokolwiek czytelnego elementu lub czynnika, który stanowiłby punkt odniesienia pozwalający ustalić kryteria przyjęte przez ustawodawcę w zakresie ich selekcji i doboru. Nie wymaga jednak szczególnie

---

<sup>12</sup> Tu zastrzec trzeba, że trudno przy omawianiu tego zagadnienia uniknąć odwoływania się do pojęć i zwrotów o niejednoznacznym charakterze. Podobnie wypowiada się W. Szydło zwracając uwagę, że pojęcie celu publicznego jest „założonym, obiektywnym stanem rzeczy, korzystnym z punktu widzenia ogółu, nakierowanym na realizację interesu publicznego” – por. W. Szydło, *Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1–2, s. 154–155. B. Krupa trafnie zwraca uwagę na potrzebę postrzegania określonych przedsięwzięć jako celów publicznych w znaczeniu funkcjonalnym, co pozwala „powiązać” konkretną inwestycję z zaspokajaniem potrzeb zbiorowych – por. B. Krupa, *Pojęcie celu...*, s. 92.

<sup>13</sup> Np. poprzez określone przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – por. art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2015 poz. 199 ze zm. i związane z nim ograniczenia dotyczące dysponowania tą nieruchomością, chociażby w postaci wykluczenia możliwości jej zabudowy całkowicie lub w określony sposób.

<sup>14</sup> Por. np. art. 6 pkt 3 u.g.n. „budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę”, art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego, t.j. Dz.U. 2014 poz. 1501 ze zm.

<sup>15</sup> Por. art. 6 pkt 9b u.g.n. „ochrona zagrożonych wyginieciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody”, art. 13e ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiorów obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu.

<sup>16</sup> Por. art. 6 pkt 5 u.g.n. „opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”.

intensywnej dedukcji konstatacja, że elementem wspólnym wszystkich celów publicznych jest mniej lub bardziej widoczne powiązanie z pojęciem interesu publicznego<sup>17</sup>, który powinien stanowić podstawowe kryterium oceny dokonywanej w tym zakresie. Kwestia ta wymaga jednak pewnych wyjaśnień.

Na wstępie zastrzec trzeba, że nieuprawnione jest utożsamianie pojęć „interesu publicznego” i „celów publicznych”, co czasami zdarza się w literaturze.<sup>18</sup> Taki zabieg jest niczym nieuzasadniony, gdyż zwrot „interes publiczny” ma niewątpliwie szersze znaczenie i pełni inną rolę. O ile bowiem cele publiczne można traktować jako ustawowo określone pola aktywności podmiotu publicznego o szczególnie doniosłym dlań charakterze, o tyle pojęcie interesu publicznego niewątpliwie zalicza się do klauzul generalnych, a więc zwrotów niedookreślonych, których treść ustalana jest w akcie stosowania prawa. Ilustrując ten problem na konkretnym przykładzie można wskazać, że z punktu widzenia interesu publicznego, ogółowi (społeczeństwu) służy zarówno zapewnienie dostaw wody lub energii elektrycznej (a więc realizacja tzw. urządzeń przesyłowych, które są celem publicznym wymienionym w art. 6 pkt 2 ugn.) jak i np. budowa parku rozrywki<sup>19</sup> (którego jak na razie żaden akt prawny nie zalicza w poczet celów publicznych). W tym przypadku niewątpliwie dochodzi do zaspokojenia określonych potrzeb społecznych, jednakże trudno przekonująco uzasadnić, że służy on zaspokajaniu żywotnych potrzeb określonej zbiorowości, w związku z czym powinien być zaliczony do

---

<sup>17</sup> M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 96 i przywołana tam literatura; W. Szydło, *Cele publiczne...*, s. 145; Z. Czarnik *Gminny cel publiczny*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2015, nr 3, s. 28.

<sup>18</sup> Por. E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Wydawnictwo Stowarzyszenia Notariusz Rzeczypospolitej Polskiej, Poznań–Kluczbork 1994, s. 126; A. Banaszkiwicz, *Cel publiczny...*, s. 95.

<sup>19</sup> W kwestii zaliczenia obiektu sportowego w poczet inwestycji celu publicznego trafnie, moim zdaniem, wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z 7 marca 2007 r., IV SA/Wa 2037/06, CBOŚA. Sąd zauważył bowiem, że trasy narciarskie, bobslejowe, wyciągi narciarskie oraz urządzenia towarzyszące nie mogą być uznane za inwestycje celu publicznego bowiem nie mieszczą się w katalogu wymienionych w art. 6 pkt 1–10. u.g.n., ale również nie służą zaspokajaniu powszechnych potrzeb. Nie są inwestycją nakierowaną na rzeczywistnienie interesu publicznego istotnego dla zbiorowości. Realizacja budowy przedmiotowej inwestycji nie należy do spraw najpowszechniej spotykanych, służących zaspokajaniu bieżących potrzeb ludności i niezbędnych do funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Zbliżone stanowisko zajął NSA w wyroku z 8 listopada 2000 r., I SA 1986/99, CBOŚA. Zmiana ustawy w 2010 r. wprowadziła jednak do katalogu celów publicznych budowę i utrzymanie obiektów sportowych – por. art. 6 pkt 6 *in fine* u.g.n. Można więc, w kontekście omawianego problemu mieć wątpliwości, czy ustawodawca zbyt pochopnie nie rozszerzył katalogu celów publicznych w tym zakresie. Trafne uwagi w tym zakresie, z odwołaniem się do ustawy o kulturze fizycznej i sporcie sformułował J. Golba, *Inwestycje sportowe celu publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 6, s. 80 i nast.

celów publicznych i tylko z tego powodu mogłoby np. dojść do odjęcia czyjśgoś prawa własności nieruchomości. Z tego punktu widzenia utożsamienie celu publicznego z koniecznością zaspokajania potrzeb ogółu okazuje się niewystarczające, zwłaszcza, że taki tok rozumowania napotyka poważne przeszkody chociażby przy ustaleniu samego znaczenia pojęcia „ogół”<sup>20</sup>. W doktrynie kwestia ta została dostrzeżona już dosyć dawno<sup>21</sup>, a jednocześnie zwrócono uwagę na to, że zwrot „interes publiczny” pełni rolę zarówno pojęcia prawnego jak i pojęcia – narzędzia badawczego, w zależności od kontekstu, w jakim zostało użyte<sup>22</sup>. Stanowi determinantę działań państwa lub innego podmiotu publicznego (samorządu), samemu będąc zarazem podstawowym kryterium dopuszczalności ingerencji w prawo podmiotowe. Jeżeli więc to interes publiczny powinien stanowić jedno z kryteriów decydujących o doborze celów publicznych, niezbędne jest poczynienie kilku uwag w tej kwestii.

W piśmiennictwie można zetknąć się z poglądem, że interes publiczny łączy się z interesem ogółu<sup>23</sup>, nie stanowiąc zarazem wartości istniejącej niezależnie od realiów społeczno – gospodarczych<sup>24</sup>. To z kolei mogłoby prowadzić do wniosku, że klauzula interesu publicznego jest swoistym abstraktem, pojęciem oderwanym od aktualnych uwarunkowań polityczno – gospodarczych. Jest to jednak, jak się wydaje, zbyt daleko idące uproszczenie, gdyż interes publiczny zawsze jest związany z konkretnymi realiami, które najpełniej wyrażają przyjęte założenia i zasady ustrojowe.<sup>25</sup> W istocie, rozważając pojęcie interesu publicznego mamy do czynienia z wyborem pomiędzy nadaniem

---

<sup>20</sup> H. Groszyk, A. Korybski, *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej)*, [w:] A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006, s. 10 i nast.

<sup>21</sup> Zob. fundamentalne w tym zakresie opracowanie E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym (praca czytana w r. 1929 na posiedzeniu sekcji studjów nad techniką ustawodawczą Polskiego Instytutu Prawa Administracyjnego im. Kazimierza Wielkiego)*, Fundusz Wyd. im. Władysława Leopolda Jaworskiego przy Polskim Instytucie Prawa Administracyjnego im. Kazimierza Wielkiego, Warszawa 1932.

<sup>22</sup> Por. M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 99.

<sup>23</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 94.

<sup>24</sup> Tak J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1985, s. 55. Autor zaproponował zresztą, aby interes społeczny postrzegać jako narzędzie kształtowania sytuacji jednostki, przy jednoczesnym założeniu, iż da się go potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów traktowanych jako wspólny podmiot. Zob. także J. Blicharz, *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LX, s. 40 i nast.; A. Banaszekiewicz, *Cel publiczny...* s. 95.

<sup>25</sup> Podobnie: W. Szydło, *Cele publiczne...*, s. 147; J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII, s. 130.

mu podstawy aksjologicznej (wiążącej go z przyjętymi wartościami) lub prakseologicznej (zorientowanej na założone cele)<sup>26</sup>. Pomimo przypisania pojęciu interesu publicznego określonej konotacji, która jest najczęściej pochodną przyjętego systemu ustrojowego oraz społeczno – gospodarczego, nie udało się dotychczas ustalić jednolitego znaczenia tego zwrotu lub też wyrażen o tożsamym lub zbliżonym charakterze (interes społeczny, dobro ogółu) na gruncie prawa<sup>27</sup>.

Analiza obowiązującego prawodawstwa prowadzi do wniosku, że ustawodawca rezygnując z próby stworzenia „generalnej”, opisowej definicji celu publicznego<sup>28</sup>, przyjął założenie, iż celem publicznym będzie wszystko to, co zostanie przezeń *expressis verbis* tak określone i co znajdzie się w katalogu takich celów. Zbiór celów publicznych ma charakter zamknięty w dwójnasób. Po pierwsze są one wymienione w aktach normatywnych, w sposób wyczerpujący<sup>29</sup>. Nikt poza ustawodawcą nie jest władny tworzyć nowych celów publicznych, a co więcej, cele te określane są wyłącznie w aktach rangi ustawowej. Ponadto zauważyć przyjdzie, że zamknięcie katalogu celów publicznych jest dostrzegalne nie tylko z płaszczyzny systemowej, lecz również przez pryzmat ich konstrukcji. Nie da się bowiem nie zauważyć, że ustawodawca tworząc je, starał się unikać pojęć o charakterze niedookreślonym, co oznacza, że po pierwsze tylko to, co zostało przezeń wskazane jako cel publiczny jest nim w istocie, a po wtóre zrezygnowano

<sup>26</sup> Por. A. Żurawik, „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*”, „*interes społecznie uzasadniony*” *próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, t. 75, nr 2, s. 61 i tam przywołana literatura.

<sup>27</sup> Na fakt, iż interes społeczny nie jest kategorią jednolitą zwraca uwagę, z perspektywy problematyki procedury administracyjnej A. Matan [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 114. J. Boć rozróżniał z kolei interes społeczny, państwowy i indywidualny – zob. J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 49 i nast.; zob. także M. Wolanin, *Wybrane problemy prawne zasad, formy i zakresu odszkodowania przy wyłączeniu praw rzeczowych*, „Palestra” 1995, nr 1–2, s. 45. Taka definicja znalazła się jednak w art. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednakże ze względu na ogólnikowość zawartych w niej sformułowań jej przydatność jest co najmniej dyskusyjna – zob. Ł. Strzępek, *Ograniczenie praw rzeczowych...*, s. 79.

<sup>28</sup> Poza wyjątkiem zawartym w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z przywołanym przepisem, gdy mowa jest o „interesie publicznym” – należy przez to rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Jak widać, definicja ta, poprzez charakteryzowanie klauzuli generalnej za pomocą pojęć nieostrych w zasadzie nie pozwala na wyodrębnienie jakichkolwiek cech charakterystycznych definiowanego pojęcia, co sprawia, że jej użyteczność jest co najmniej dyskusyjna.

<sup>29</sup> Na konieczność ostrożnej, wręcz zważającej wykładni pojęcia „cel publiczny” zwrócono uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych – por. wyrok NSA z 10 października 2000 r., II SA/Kr 1010/00, CBOSA; wyrok NSA z 15 maja 2008 r., II OSK 548/07, CBOSA; wyrok WSA w Szczecinie z 5 listopada 2009 r., II SA/Sz 798/09, CBOSA.



z odwoływania się w tym zakresie do klauzul generalnych<sup>30</sup>. Konkretyzacja celów publicznych, przejawiająca się m.in. w dbałości o semantyczną jednoznaczność użytych w konkretnym przepisie określeń ma w założeniu służyć wyeliminowaniu ewentualnych rozbieżności przy interpretacji intencji ustawodawcy w procesie stosowania prawa.

Tego rodzaju zabieg niewątpliwie umożliwia uniknięcie znaczących nieporozumień i wątpliwości co do zaliczenia określonego przedsięwzięcia do omawianej kategorii, nie mniej jednak nie przybliża do uzyskania odpowiedzi na pytanie, co kierowało ustawodawcą przy wskazywaniu poszczególnych celów publicznych. Sprecyzowanie, co w istocie jest celem publicznym przy założeniu, że opis tego celu nie zawiera sformułowań o niejednoznacznym charakterze, umożliwia ustalenie zamysłu ustawodawcy jedynie w konkretnym przypadku<sup>31</sup>. Wyklucza zarazem postawienie zarzutu ewentualnej arbitralności w sytuacji, gdy realizacja celu publicznego musi odbyć się kosztem czyjegoś prawa podmiotowego, jak ma to miejsce w przypadku wywłaszczenia. Odwołanie się do ustawowo wskazanego celu publicznego znacząco zawęża możliwość powstania nadużyć w tym zakresie, do czego ewentualnie mogłoby dojść w sytuacji odwoływania się do klauzuli interesu publicznego. Pamiętać jednak trzeba, że chodzi tu o etap stosowania prawa, a więc powołania się na określony cel publiczny wskazany w ustawie w trakcie toczącego się postępowania. To zaś, dlaczego jakiś rodzaj działalności uznany został za cel publiczny nie wynika wyłącznie z odwołania się do klauzuli interesu publicznego. Pojęcie interesu publicznego w tym aspekcie można bowiem traktować jako „pole dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej

---

<sup>30</sup> Odwoływanie się do klauzuli generalnej interesu społecznego, rozumianej jako jeden z celów publicznych (choć nie wskazywano tego *expressis verbis*) było wcześniej dosyć popularnym zabiegiem – por. tytułem przykładu: art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, t.j. Dz.U. 1974 Nr 10 poz. 64 ze zm.; art. 21 ustawy z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym, Dz.U. 1960 Nr 52 poz. 303 ze zm.; art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności Państwa, Dz.U. 1973 Nr 48 poz. 283 ze zm. Zob. również K. Tomaszewski *Prywatyzacja realizacji celów publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 6, s. 9. Odmiennie: A. Banaszekiewicz, *Cel publiczny...* s. 94. Autor uważa, że pojęcie celu publicznego, podobnie jak interesu publicznego stanowi klauzulę generalną, z czym jednak trudno się zgodzić. Obowiązujący stan prawny zalicza do celów publicznych to, co ustawodawca tak określi, a w istniejącym katalogu celów publicznych trudno wskazać takie, które nosiłyby cechy pojęć nieostrych. Z kolei K. Świdorski, charakteryzując cechy celu publicznego, wskazuje, że powinien on służyć powszechnemu pożytkowi; znajduje racjonalne uzasadnienie tylko w ramach wyznaczonych przez zasadę subsydiarności; realizacja celu publicznego jest finansowana ze środków publicznych – K. Świdorski *Konstytucyjne przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia*, „Casus” 2007, nr 1, s. 13. Nie podzielałam poglądu na temat konieczności finansowania realizacji celu publicznego ze środków publicznych., jako cechy charakterystycznej dla opisanego celu publicznego. Z punktu widzenia ustawodawcy ma to charakter indyferentny.

<sup>31</sup> Por. M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 109

w stosunki społeczne i gospodarcze, w prywatne życie jednostki itp.”<sup>32</sup>, a więc uprawnienie do takiego a nie innego ukształtowania zbioru celów publicznych. Trudności nastęrcza natomiast traktowanie go jako jedyne kryterium oceny działań ustawodawcy w odniesieniu do brzmienia konkretnej regulacji, w omawianym przypadku definiującej cel publiczny. Nie oznacza to rzecz jasna, że klauzula interesu publicznego jest bezużyteczna dla zbadania zamyśłu ustawodawcy w omawianym zakresie. Przeciwnie, jak ujął to jeden z sądów administracyjnych w swoim orzeczeniu<sup>33</sup> „pojęcie celu publicznego, oznacza cel dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, przeznaczony (dostępny) dla wszystkich”<sup>34</sup>. Dodać jednak trzeba, za innym orzeczeniem<sup>35</sup>, że:

charakter celu publicznego zależy nie tylko od powszechnego przekonania o jego użyteczności dla ogółu społeczeństwa, lecz także od normatywnie przyznanej cechy publiczności. Korzystanie z normatywnych przywilejów wynikających z faktu bycia celem publicznym (np. odebranie właścicielowi prawa własności) nie może zależeć od subiektywnego przekonania podmiotu realizującego dany cel, lecz od obiektywnie zdefiniowanego tego celu w akcie rangi ustawowej jako cel publiczny. Kryterium użyteczności społecznej wyłącza cele dla dobra ogólnego nie tylko szkodliwe, ale i obojętne.

Takie stwierdzenie, jakkolwiek niewątpliwie uzasadnione i nawiązujące do pojęcia interesu publicznego nie daje wszak jednoznacznej odpowiedzi na postawione wcześniej pytanie. W szczególności, nie można sprowadzić omawianego problemu do konstatacji, że interes publiczny to interes bliżej niesprecyzowanej większości lub ogółu<sup>36</sup>, a cele publiczne winny im odpowiadać.

---

<sup>32</sup> Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 82.

<sup>33</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z 7 marca 2007 r., IV SA/Wa 2037/06.

<sup>34</sup> Podobnie J. Blicharz, *Kategoria interesu...*, s. 39 i nast.

<sup>35</sup> Por. wyrok NSA z 18 lutego 2003 r., I SA 1727/01, CBOSA.

<sup>36</sup> K. Płonka-Bielenin, *Zakres pojęcia „interes publiczny” a organizacje pożytku publicznego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2007, nr 4, s. 149 i 153. Zbyt szerokie rozumienie interesu publicznego sprowadza niebezpieczeństwo zredukowania interesu publicznego do „parawanu” osłaniającego samowolę, a w konsekwencji nadużycia dokonywane przez aparat administracyjny – por. J. Łętowski *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1985, s. 116; podobnie A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrejonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w]: E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, RS Druk, Rzeszów 2016, s. 25; A. Banaszkiewicz *Cel publiczny...*, s. 92.

## III.

Poszukując kryteriów doboru celów publicznych uwagę zwraca to, iż ukształtowanie katalogu celów publicznych w zamierzony przez ustawodawcę sposób daje podstawę do stwierdzenia, że w istocie ma to pozwolić na efektywne wykonywanie określonych zadań przypisanych podmiotom publicznym (nawet kosztem praw podmiotowych). Uzasadnione staje się więc postawienie pytania, czy poza klauzulą interesu publicznego istnieje jakikolwiek czynnik, który ustawodawca winien jest brać pod uwagę modyfikując (poszerzając bądź ograniczając) katalog celów publicznych. Zarazem jednak, mając na względzie chociażby konstytucyjne gwarancje ochrony własności<sup>37</sup>, należałoby oczekiwać stworzenia mechanizmów pozwalających ustrzec się ewentualnych nadużyć w tym zakresie bądź też zminimalizować ich negatywne następstwa.

Odnosząc się do tak zarysowanego problemu wydaje się, że pomocne w tej kwestii może okazać się sięgnięcie do pojęcia zadań publicznych, ponieważ niewątpliwie da się dostrzec związek pomiędzy katalogiem celów publicznych a zakresem zadań realizowanych przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego<sup>38</sup>.

Zaspokajanie potrzeb ogółu<sup>39</sup> (rozumianego zarówno jako ogół społeczeństwa jak i grup tworzących społeczności lokalne) jest jednym z fundamentalnych zadań ciążących na podmiotach publicznych<sup>40</sup>. Ustawodawca, podobnie jak ma to miejsce w przypadku celów publicznych, nie zdecydował się na stworzenie jednej, uniwersalnej definicji zadania publicznego, lecz przyjął formalny sposób ich definiowania – poprzez wskazanie w konkretnym przepisie<sup>41</sup> co jest, a co nie jest zadaniem publicznym<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Por. art. 21, art. 33, art. 64 Konstytucji RP.

<sup>38</sup> Por. K. Tomaszewski, *Prywatyzacja realizacji...*, s. 7. Autor wskazał, że pojęcie celu publicznego jest znacznie węższe niż zadanie publiczne, nie mniej jednak nie rozwinął szerzej tej niewątpliwie trafnej myśli.

<sup>39</sup> Przy uwzględnieniu wszystkich zastrzeżeń i wątpliwości dotyczących zwrotu „ogół”.

<sup>40</sup> Szerzej na ten temat: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa–Kraków 1994, s. 29 i nast.; A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] Bąkowski T. (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 30 i nast. Zob. również uchwałę TK z 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

<sup>41</sup> Por. art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2019 poz. 512; art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2019 poz. 511; art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2019 poz. 506.

<sup>42</sup> Zob. R. Stasikowski, *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8, s. 10–11; D. Fleszer, *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium administracyjnoprawne*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2018, s. 70 i nast.

Jednocześnie podkreślić trzeba, że nie wszystkie zadania mają jednakową wagę. Intuicyjnie można powiedzieć, że część z nich niewątpliwie ma większe znaczenie niż inne, jakkolwiek trudno wskazać uchwytnie kryteria sformułowania takiego podziału<sup>43</sup>. Dostrzec można zarazem istnienie pewnej korelacji pomiędzy zakresem zadań, do realizacji których zobowiązany jest podmiot publiczny, a dopuszczalnością ingerencji przez ten podmiot w sferę indywidualnych praw podmiotowych na potrzeby realizacji tych zadań. Regulacje prawa administracyjnego, pozwalające na wykonywanie władztwa publicznego podmiotowi publicznemu (lub innemu, na którego w drodze ustawy<sup>44</sup> możliwość taką sędowano) należy bowiem postrzegać jako instrument realizacji nałożonych nań zadań, te zaś są związane z urzeczywistnieniem interesu publicznego<sup>45</sup>. W oparciu o powyższe można ustalić relację pomiędzy interesem publicznym a zadaniami publicznymi, która polega na tym, że interes publiczny jest kategorią szerszą – pierwotną, natomiast zadania publiczne niejako konkretyzują istnienie interesu publicznego w poszczególnych sferach życia (gospodarczej, kulturalnej, edukacyjnej, obronnej, historycznej itp.). Dla lepszego zilustrowania problemu, jeżeli interes publiczny zredukujemy do pojęcia „dobra ogółu” to będzie się on odnosił, z jednej strony do powinności jakie wobec tego ogółu, poszczególnych jednostek lub grup wchodzących w jego skład ma podmiot publiczny (i to są właśnie zadania publiczne), z drugiej natomiast, do ponadindywidualnych uprawnień, jakimi każda wspólnota dysponuje względem składających się na nią jednostek. Stąd wniosek, że z perspektywy stosowania prawa interes publiczny można postrzegać na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich jest wyodrębnienie określonych obowiązków podmiotu publicznego (państwa, jednostki samorządu terytorialnego) względem zbiorowości, do której go odnosimy. Przy takim ujęciu zadania publiczne wyrażają „powinnościowy” aspekt interesu publicznego. Drugą z kolei są uprawnienia, które obowiązki te pozwalają zrealizować – np. przewidziane prawem instrumenty pozwalające ingerować w prawa podmiotowe (np. wyłączenie). Zarazem to właśnie kryterium interesu publicznego pozwala decydować o wyborze określonego sposobu wykonania zadania publicznego, dając temu, kto zadanie to urzeczywistnia, mniejszą lub większą swobodę wyboru sposobu jego realizacji. Z kolei podmiotowi, którego prawo podlega ograniczeniu lub odjęciu

<sup>43</sup> Zob. J. Blicharz, *Zakres znaczeniowy pojęcia „zadania publiczne”*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXXI, s. 66.

<sup>44</sup> Por. tytułem przykładu art. 18 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz.U. 2019 poz. 868.

<sup>45</sup> Za L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000, s. 14. Zob. również S. Biernat *Prywatyzacja zadań publicznych...*, s. 55; R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 57; J. Blicharz *Zakres znaczeniowy pojęcia...*, s. 66.

w związku z wykonywaniem zadania publicznego interes publiczny może służyć za punkt odniesienia dla oceny dokonanych działań i ewentualnego ich zakwestionowania<sup>46</sup>. Kryterium interesu publicznego, postrzegane przez pryzmat przyjętych rozwiązań ustrojowych nie daje zarazem podstaw do przyjęcia bezwzględnej supremacji potrzeb ogółu nad interesem jednostki. Stąd wniosek, że w toku stosowania prawa klauzula interesu publicznego działa dwukierunkowo: jako warunek doboru optymalnej metody realizacji zadania publicznego, z drugiej natomiast jako element kontroli wykonywania zadań publicznych pod względem ich zasadności (celowości). Interes publiczny staje się tym samym zarówno podstawą realizacji zadań publicznych jak i kryterium oceny ich wykonania. Wiedząc zatem jak sytuują się względem siebie interes publiczny oraz zdania publiczne i pozostawiając na uboczu złożoną kwestię istoty zadań publicznych, ich typów oraz czynników je kształtujących<sup>47</sup>, rozważenia wymaga z kolei ustalenie relacji pomiędzy zadaniami publicznymi a celami publicznymi. Nie ulega bowiem najmniejszej wątpliwości, że nie są to pojęcia tożsame, nie mniej jednak pozostające ze sobą w związku.

Zakładając, że zadania publiczne uszczegóławiają interes publiczny precyzując, jakie powinności ciążyą na tym, kto interes ów realizuje, cele publiczne jawią się jako skonkretyzowane i sformalizowane przesłanki wykonywania tych zadań. Można bowiem założyć, że stanowią one instrument, konkretyzujący możliwość urzeczywistniania poszczególnych zadań publicznych. Zadanie publiczne jawi się bowiem jako powinność ciążąca na podmiocie publicznym, natomiast cel publiczny stanowi instrument dający możliwość spełnienia owej powinności. Lapidarnie rzecz ujmując, jest to więc relacja pomiędzy tym co trzeba zrobić, a instrumentem, który pozwala na wprowadzenie zamiaru w życie. Trzeba jednak zauważyć, że o ile zadania publiczne mieszczą się zarówno w sferze tak normatywnej jak i społecznej (są kształtowane przez bieżące procesy polityczne, a następnie przybierają formę regulacji prawnych), o tyle cele publiczne zaliczyć trzeba do sfery *stricte* normatywnej, a więc ustawowo określonych stanów, których zaistnienie może pociągać za sobą wystąpienie prawnie ustalonych następstw. Upraszczając nieco to zagadnienie można stwierdzić, że zadania publiczne są transponowane ze sfery aksjologii politycznej do legislacji, natomiast cele publiczne zostają wykreowane dopiero wówczas, gdy zadanie publiczne przybierze postać normy lub norm prawnych. Stąd też nasuwa się wniosek, że katalog celów publicznych jest kształtowany poprzez zbiór zadań publicznych, które stanowiąc powinny źródło wyszczególnienia konkretnych celów publicznych.

<sup>46</sup> Tak M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 101

<sup>47</sup> Szerzej na ten temat: Z. Niewiadomski [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące*, System Prawa Administracyjnego, t. 6, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2011, s. 132.

## IV.

Poczynione wyżej uwagi skłaniają do postawienia tezy, iż swoboda ustawodawcy w określaniu, co może być celem publicznym podlega co najmniej dwojakim ograniczeniom.

Po pierwsze, wola ustawodawcy jest ograniczana klauzulą interesu publicznego, który winien być traktowany jako wyraz aksjologicznych założeń polityczno – gospodarczych przybierających postać norm konstytucyjnych. Zawarte w ich treści wskazania odnośnie fundamentalnych kwestii ustrojowych (ochrona praw podmiotowych obywateli, swoboda działalności gospodarczej, gwarancje niezależności samorządów itp.), stanowią punkt odniesienia względem tego, co należy uznać za działanie zgodne z interesem publicznym. Innymi słowy oceniając jakieś działanie przez pryzmat jego zgodności z interesem publicznym nie należy odwoływać się do bliżej niesprecyzowanego abstraktu, lecz odnieść skonkretyzowany stan faktyczny i normatywny do wartości wyrażonych właśnie w przepisach konstytucyjnych i z tego punktu widzenia oceniać jego potencjalne konsekwencje. Odnotować bowiem trzeba, że zarówno na państwo (art. 5 i nast. konstytucji) jak i na jednostki samorządu terytorialnego (art. 16 ust. 2 konstytucji) nałożony został szereg obowiązków<sup>48</sup>. Są one realizowane w interesie zbiorowości (powszechnej lub lokalnej), a wobec tego można w takim przypadku mówić o tym, że zaspokajają one interes publiczny w tym znaczeniu, że beneficjentem korzyści płynących z realizacji nałożonych na nie powinności jest nieskonkretyzowany krąg podmiotów. W efekcie ich urzeczywistnienia jednostce zapewniona zostaje możliwość zaspokojenia indywidualnych potrzeb<sup>49</sup>. Obowiązek ich wykonania spoczywa na podmiocie publicznym, wyposażonym w niezbędne instrumenty prawne. Jak się wydaje można więc stwierdzić, że jest to swoisty mechanizm pozwalający jednostkom na realizację ich interesów „w ramach wspólnego dobra”<sup>50</sup>. Wyodrębnienie przez ustawodawcę katalogu działań, mieszczących się w obrębie zadań nałożonych na podmioty publiczne, które zarazem definiowane są jako cele publiczne można traktować jako wyraz przypisania szczególnej roli niektórym aspektom aktywności podmiotu publicznego. Odwołując się do treści ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym, czy też województwa, nie trudno dostrzec, że zadania nałożone na te podmioty odpowiadają, w pewnym zakresie, katalogowi celów publicznych zawartemu w art. 6 u.g.n. Wskazanie w ustawie o gospodarce nieruchomościami

<sup>48</sup> Por. np. art. 19, 21, 24, 64, 66 konstytucji oraz art. 166 ust. 1 konstytucji, który stanowi, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Zob. także art. 7 u.s.g.

<sup>49</sup> Np. zaopatrzenia w wodę, zapewnienia transportu, bezpieczeństwa publicznego, ochrony przed klęskami żywiołowymi itp.

<sup>50</sup> Por. A. Banaszkiwicz, *Cel publiczny...*, s. 91.

i innych ustawach celów publicznych należy więc rozumieć jako uszczegółowienie pewnych obszarów działania podmiotu publicznego, które w zamyśle mają służyć realizacji jego zadań. Z powyższego wynika więc, że kreowanie katalogu celów publicznych powinno opierać się na kryterium zadań publicznych. Innymi słowy określone zadanie publiczne może być realizowane poprzez osiągnięcie jednego z celów publicznych, a w razie wątpliwości należy zbadać na ile cel publiczny pozwala na wykonanie zadania publicznego.

Jeżeli przyjąć, że zadania publiczne stanowią wyraz przypisania przez ustrojodawcę i ustawodawcę pewnym potrzebom indywidualnym oraz społecznym szczególnego znaczenia, to można również założyć, że nadają one treść ogólnemu sformułowaniu „interes publiczny”. Są one wypełnieniem tego pojęcia, przy czym nigdy nie wyczerpią one jego semantycznego i logicznego znaczenia. Innymi słowy, niezależnie do tego ile zadań publicznych zostanie zdefiniowanych, nigdy nie będzie można stwierdzić, że ich zbiór w całości wyczerpuje określenie „interes publiczny”. Dzieje się tak dlatego, że klauzula interesu publicznego podlega nieustannej ewolucji, związanej przede wszystkim z kierunkami rozwoju społeczno – gospodarczego. Wobec tego katalog zadań publicznych zawsze pozostaje niejako „w tyle” za aktualnie przyjmowanym znaczeniem tego zwrotu. W konsekwencji nieustannie będzie istnieć swoista sfera nieuregulowana i w tym właśnie znaczeniu interes publiczny jest pojęciem pojemniejszym niż suma wszystkich zadań publicznych. Rozmiar owej nieuregulowanej sfery jest z kolei zależny od sprawności ustawodawcy przekładającego założenia polityczne i gospodarcze na język norm prawnych. Taki punkt widzenia pozwala zarazem stwierdzić, że tylko to, co mieści się w kategorii zadania publicznego jest równocześnie zgodne z interesem publicznym. Nie można natomiast, o ile respektowana jest zasada praworządności (art. 2 Konstytucji RP) domniemywać, że działanie podmiotu publicznego, którego efektem jest ingerencja w prawa podmiotowe, jest zgodna z interesem publicznym jeżeli jednocześnie brak jest jednoznacznego przepisu dającego ku temu podstawę (a więc działanie nie mieści się w pojęciu jednego z zadań publicznych).

Jak już wcześniej wspomniano, da się również uchwycić więź pomiędzy katalogiem zadań publicznych a zbiorem celów publicznych. Stąd wniosek, że cele publiczne stanowią w istocie finalne skonkretyzowanie interesu publicznego. Mamy tu bowiem do czynienia z trojakim przybliżeniem – od abstraktu (interesu publicznego), poprzez uściślenie pewnych jego aspektów (zadania publiczne), na konkretyzacji poszczególnych rodzajów aktywności w ramach zadań publicznych – (cele publiczne)<sup>51</sup>. Pamiętać trzeba, że wskazując zadania

---

<sup>51</sup> Trzeba rzecz jasna pamiętać, że możliwe jest „zejście w dół” o jeszcze jeden szczebel – do poziomu inwestycji celu publicznego. Kwestię tę celowo pomijam, jako że nie wiąże się ona bezpośrednio z tematem opracowania.

publiczne ustawodawca kieruje się różnorodnymi względami, w tym również, a być może przede wszystkim, będącymi pochodną sytuacji politycznej. Pośrednio (poprzez zbiór zadań publicznych) czynniki te wpływają więc na kształt katalogu celów publicznych. Odwołanie się do interesu publicznego w odniesieniu do konkretnej regulacji (gdyż mowa jest o tworzeniu katalogu celów publicznych, a więc chodzi o wyznaczanie poszczególnych z nich) oznacza uwzględnienie wielu, częstokroć sprzecznych wartości<sup>52</sup>. Zawsze jednak podstawowym kryterium powinno być ustalenie, na ile projektowany cel publiczny odpowiada któremukolwiek z zadań publicznych. W konsekwencji można założyć, że katalog celów publicznych nie powinien wykraczać poza listę zadań publicznych. W przeciwnym przypadku dojdzie do wykreowania celu publicznego, który nie będzie służył realizacji zadania publicznego, co w efekcie będzie trudne do zaakceptowania nie tylko z punktu widzenia interesu publicznego, lecz również ze względu na ustrojowe instrumenty ochrony praw podmiotowych.

Reasumując poczynione uwagi wskazać przyjdzie, że istnienie wymienionych wyżej czynników kształtujących zakres swobody ustawodawcy w kreowaniu celów publicznych powinno gwarantować, że zarówno dobór tych celów jak i nadanie im określonej treści normatywnej pozwoli uniknąć dowolności i partykularyzmu, tak na etapie tworzenia prawa jak i jego stosowania. Nie wdając się w tym miejscu w szczegóły stwierdzić jednak wypada, że lektura przepisów wskazujących konkretne cele publiczne rodzi w tym względzie poważne zastrzeżenia, których omówienie, ze względu na ramy niniejszego opracowania, należy pozostawić na inną okazję.

---

<sup>52</sup> Por. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwa UW, Warszawa 1986, s. 45. K. Płonka-Bielenin wskazała, że z jednej strony interes publiczny to „autentyczny” interes całej wspólnoty, z drugiej natomiast w jego zakres wchodzi również interesy indywidualne, co wszakże nie oznacza, że interes publiczny można traktować jako sumę interesów indywidualnych – por. K. Płonka-Bielenin, *Zakres pojęcia „interes publiczny”...*, s. 149 i 153; zob. J. Łętowski *Administracja...*, s. 116; podobnie A. Błaś *Jednostka wobec dyskrejonalnych uprawnień...*, s. 25; A. Banaszek *Cel publiczny...*, s. 92.



## Bibliografia

- Banaszkiewicz A., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomości*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXV.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa–Kraków 1994.
- Blicharz J., *Kategoria interesu publicznego jako przedmiot działania administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LX.
- Blicharz J., *Zakres znaczeniowy pojęcia „zadania publiczne”*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXXI.
- Błaś A., *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.
- Błaś A., *Jednostka wobec dyskrejonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, RS Druk, Rzeszów 2016.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1985.
- Czarnik Z., *Gminny cel publiczny* „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2015, nr 3 (40).
- Czuba S., *Cywilnoprawna problematyka wywłaszczenia*, PWN, Warszawa 1980.
- Drozd E., Truskiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczenie nieruchomości. Komentarz*, Wydawnictwo Stowarzyszenia Notariusz Rzeczypospolitej Polskiej, Poznań–Kluczbork 1994.
- Fleszer D., *Realizacja zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Studium administracyjnoprawne*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2018.
- Gdesz M., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002.
- Golba J., *Inwestycje sportowe celu publicznego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 6.
- Groszyk H., Korybski A., *O pojęciu interesu w naukach prawnych (przegląd wybranej problematyki z perspektywy teoretycznoprawnej)*, [w:] A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Jarosż-Żukowska S., *Prawo do własności – własność jako prawo podmiotowe*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Krupa B., *Pojęcie celu publicznego w ujęciu konstytucyjnym i ustawy o gospodarce nieruchomościami* „Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych” 2013, nr 10.

- Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym (praca czytana w r. 1929 na posiedzeniu sekcji studjów nad techniką ustawodawczą Polskiego Instytutu Prawa Administracyjnego im. Kazimierza Wielkiego)*, Fundusz Wyd. im. Władysława Leopolda Jaworskiego przy Polskim Instytucie Prawa Administracyjnego im. Kazimierza Wielkiego, Warszawa 1932.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Podmioty administrujące*, System Prawa Administracyjnego, t. 6, C.H. Beck, INP PAN, Warszawa 2011.
- Lang J., *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVIII.
- Łaszczycza G., Martysz C., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Łętowski J., *Administracja. Prawo. Orzecznictwo sądowe*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1985.
- Płonka-Bielenin K., *Zakres pojęcia „interes publiczny” a organizacje pożytku publicznego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2007, nr 4.
- Ramus W., *Prawo wywłaszczeniowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1962.
- Ramus W., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1988.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Katowice 2009.
- Stasikowski R., *O pojęciu zadań publicznych (studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego)*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 7–8.
- Strzępek Ł., *Ograniczenie praw rzeczowych w drodze wywłaszczenia*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2016.
- Szalewska M., *Postępowanie wywłaszczeniowe*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7–8.
- Szalewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2005.
- Szydło W., *Cele publiczne w gospodarce nieruchomościami*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1–2.
- Świdorski K., *Konstytucyjne przesłanki dopuszczalności wywłaszczenia*, „Casus” 2007, nr 1.
- Tomaszewski K., *Prywatyzacja realizacji celów publicznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 6.
- Wolanin M., *Wybrane problemy prawne zasad, formy i zakresu odszkodowania przy wywłaszczaniu praw rzeczowych*, „Palestra” 1995, nr 1–2.
- Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Lexis Nexis, Warszawa 2007.
- Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwa UW, Warszawa 1986.

- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 94.
- Zimmermann M., *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Towarzystwo Naukowe, Lwów 1933.
- Żurawik A., „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*”, „*interes społecznie uzasadniony*” *próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, t. 75, nr 2.

## Ustawodawstwo

- Ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, t.j. Dz.U. 1974 Nr 10 poz. 64 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym, Dz.U. 1960 Nr 52 poz. 303 ze zm.
- Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zagospodarowaniu lasów nie stanowiących własności Państwa, Dz.U. 1973 Nr 48, poz. 283 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2019 poz. 506.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2018 poz. 2204.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2019 poz. 511
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2019 poz. 512.
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, t.j. Dz.U. 2015 poz. 2110.
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu, Dz.U. 2018 poz. 1345.
- Ustawa z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze, t.j. Dz.U. 2013 poz. 1393 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2015 poz. 199 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2018 poz. 1614 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego, t.j. Dz.U. 2014 poz. 1501 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, Dz.U. 2019 poz. 933.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze, t.j. Dz.U. 2019 poz. 868.

Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz.U. 2018 poz. 1537.

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, t.j. Dz.U. 2018 poz. 404.

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, Dz.U. 2018 poz. 1089.

## **Orzecznictwo**

Wyrok TK z 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994/2, poz. 46.

Wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., K 7/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 2.

Wyrok NSA z 10 października 2000 r., II SA/Kr 1010/00, CBOSA.

Wyrok NSA z 8 listopada 2000 r., I SA 1986/99, CBOSA.

Wyrok NSA z 18 lutego 2003 r., I SA 1727/01, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 7 marca 2007 r., IV SA/Wa 2037/06, CBOSA.

Wyrok WSA w Gliwicach z 18 maja 2007 r., II SA/GI 852/06, CBOSA.

Wyrok NSA z 15 maja 2008 r., II OSK 548/07, CBOSA.

Wyrok NSA z 3 września 2008 r., II OSK 989/07, CBOSA.

Wyrok WSA w Szczecinie z 5 listopada 2009 r., II SA/Sz 798/09, CBOSA.

Wyrok WSA w Warszawie z 26 sierpnia 2010 r., IV SA/WA 570/10, CBOSA.

## STRESZCZENIE

Pojęciem celu publicznego ustawodawca posługuje się w różnych aktach normatywnych, jednak w żadnym z nich nie zostało ono zdefiniowane. Katalog celów publicznych w najobszerniejszy sposób zawarty został w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, choć nie jest to jedyny akt zawierający tego rodzaju regulacje. W doktrynie, pomimo że zajmowano się celami publicznymi brak było rozważań dotyczących problematyki tworzenia ich katalogu. Tymczasem zagadnienie to, przy uwzględnieniu funkcji celów publicznych, ma niebagatelne znaczenie dla oceny stopnia ochrony praw podmiotowych przed ingerencjami o charakterze publicznoprawnym.

Z pojęciem celów publicznych w bezpośrednim związku pozostaje problematyka związana z istnieniem i stosowaniem klauzuli celu publicznego. Pomijając problemy dotyczące zdefiniowania tego pojęcia oraz wyodrębnienia jego cech charakterystycznych, wspomnieć wypada, że nieodzownym jest ustalenie relacji pomiędzy interesem publicznym a celami publicznymi. Konieczność ta jest podyktowana z jednej strony uniwersalnością klauzuli interesu publicznego, z drugiej natomiast swoistym samookreśleniem poszczególnych celów publicznych.

Kolejną kwestią, wymagającą bliższego przyjrzenia się jest wzajemny stosunek zadań publicznych i celów publicznych. Już bowiem na pierwszy rzut oka widać, że zakresy obu tych pojęć, przynajmniej w niektórych obszarach pokrywają się, co sprawia, że nieodzownym jest ustalenie ich wzajemnego stosunku.

Można wreszcie spojrzeć na zagadnienie celów publicznych i kryteriów ich doboru z perspektywy ustrojowej, a konkretnie konstytucyjnej. Okazuje się bowiem, że zwłaszcza te regulacje ustawy zasadniczej, które odnoszą się do ochrony praw podmiotowych można traktować jako normy wyznaczające maksymalne granice swobody ustawodawcy w tym zakresie.

Refleksje zawarte w niniejszym tekście należy traktować jako zarys prezentowanego problemu i zachętę do polemiki w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** cele publiczne, interes publiczny, zadania publiczne, usługi publiczne, wyłączenie, granice swobody ustawodawcy.

## SUMMARY

The concept of public purpose is used by the legislator in various normative acts, but it is not defined in any of them. The catalogue of public objectives is contained in the most expansive way in the Act of 21 August 1997 on real estate management, although it is not the only act containing such regulations. In the doctrine, although the public objectives were dealt with, there was a lack of consideration of the issue of creating their catalogue. However, this issue, taking into account the function of public objectives, is of considerable importance for the assessment of the degree of protection of subjective rights against interference of a public-law nature.

There is a direct link with the concept of public objectives, which is linked to the existence and application of the public objective clause. Leaving aside the problems concerning the definition of the concept and its characteristics, it should be mentioned that it is essential to establish the relationship between the public interest and public objectives. On the one hand, this necessity is dictated by the universality of the public interest clause, and on the other hand by a kind of self-determination of individual public objectives.

Another issue that needs to be looked at more closely is the relationship between public tasks and public objectives. At first glance it is obvious that the scope of both concepts overlap, at least in some areas, which makes it necessary to establish their mutual relationship.

Finally, it is possible to look at the issue of public objectives and the criteria for their selection from a systemic and, more specifically, a constitutional perspective. It turns out that especially those regulations of the Basic Law which refer to the protection of subjective rights can be treated as norms setting maximum limits for the legislator's freedom in this respect.

The reflections contained in this text should be regarded as an outline of the problem presented and an encouragement for discourse in this respect.

**Keywords:** public purposes, public interest, public services, expropriation, limits of the legislator's freedom