

JUSTYNA MIELCZAREK-MIKOŁAJÓW

ORCID: 0000-0001-8706-2930

Uniwersytet Wrocławski

[justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl](mailto:justyna.mielczarek-mikolajow@uwr.edu.pl)

# Funkcje organów administracji publicznej w zakresie gospodarki nieruchomościami

**Abstrakt:** W artykule poruszono kwestię funkcji organów administracji publicznej w zakresie gospodarki nieruchomościami. Na wstępie przedstawiono samo pojęcie funkcji, zwracając uwagę na jego wieloznaczność. Omówiono też pokrótce funkcje administracji, będące już wielokrotnie przedmiotem rozważań doktryny prawa administracyjnego. Opierając się na wnioskach płynących z tych analiz, a także dokonanej zwięzłej charakterystyce gospodarki nieruchomościami, wyróżniono i opisano funkcje: gospodarczo-organizacyjną, orzeczniczą oraz kontrolno-nadzorczą organu administracji publicznej wykonującego zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami.

**Słowa kluczowe:** organ administracji publicznej, funkcje organów administracji publicznej, gospodarka nieruchomościami.

## Wprowadzenie

Pojęcie funkcji należy do terminów wieloznacznych. Pochodzi ono od łacińskiego słowa *functio* i oznacza odbywanie, wykonywanie czy też załatwianie<sup>1</sup>. Na gruncie języka polskiego termin ten z jednej strony określa przyporządkowanie elementom pewnego zbioru elementów innego lub tego samego zbioru, a z drugiej odnosi się do zadania, które wypełnia lub ma wypełnić jakaś osoba albo rzecz, czy też czyjś stanowiska lub zakresu obowiązków<sup>2</sup>. Wynika z tego, że szczegółowa interpretacja pojęcia „funkcja” zależy od nauki, na gruncie której się jej dokonuje.

<sup>1</sup> U. Legierska, *Funkcje administracji świadczącej w demokratycznym państwie prawa na przykładzie mieszkalnictwa*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, nr XVI/1 (3), s. 83.

<sup>2</sup> Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/funkcja;2558721.html> (dostęp: 30.12.2021).

Na tym tle warto wspomnieć, że w naukach prawnych funkcja ujmowana jest przede wszystkim jako podstawowy kierunek określonej działalności, celu lub metody albo sposób działania<sup>3</sup>. Wyodrębnia się tu funkcje normatywne i społeczne<sup>4</sup>. Z kolei w nauce organizacji i zarządzania klasyczne ujęcie funkcji zaprezentował Henri Fayol, który nie tylko zasłynął jako autor 14 zasad odnoszących się do zarządzania w aparacie publicznym<sup>5</sup>, ale opisał również tak zwane funkcje administracyjne, nazywane też funkcjami zarządzania. Zakwalifikował do nich: przewidywanie, organizowanie, rozkazywanie, koordynowanie i kontrolowanie<sup>6</sup>.

Oba podejścia — nauk prawnych i nauk o zarządzaniu — mają fundamentalne znaczenie dla rozważań w zakresie funkcjonowania administracji publicznej. Oprócz przydatności koncepcji powstałych na ich gruncie warto wskazać analizy prowadzone przy okazji rozważań nad administracją publiczną<sup>7</sup>. W tym kontekście podkreśla się przede wszystkim, że funkcje administracji publicznej, rozumiane najczęściej jako zespoły działań wykonywanych w przypadku realizowania zadań i osiągania określonych celów przez administrację<sup>8</sup>, podlegają nieustannej ewolucji, dlatego trudno wyróżnić jedną typologię. Takie stanowisko wynika z założenia, że pojawienie się nowych koncepcji może spowodować przekształcenie już istniejących, na co wpływ mają czynniki o charakterze społecznym, politycznym, gospodarczym, ustrojowym, a także te świadczące o rozwoju cywilizacyjnym państwa<sup>9</sup>.

Mimo opisanych trudności w literaturze przedmiotu można spotkać różne klasyfikacje funkcji administracji publicznej. Interesujące analizy przedstawił Tadeusz Kuta, który wskazał na trzy funkcje administracji: reglamentacyjno-porządkową, organizującą i wykonawczą<sup>10</sup>. Zbigniew Cieślak wprowadził natomiast podział na

<sup>3</sup> M. Borucka-Arctowa, *Spoleczne funkcje prawa formułowane w doktrynie, ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] *Spoleczne poglądy na funkcje prawa*, red. M. Borucka-Arctowa, Wrocław 1982, s. 7.

<sup>4</sup> Szerzej zob. I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000, s. 96.

<sup>5</sup> Są to na przykład: podział pracy, autorytet, dyscyplina, jednolitość rozkazodawstwa, jednolitość kierownictwa, podporządkowanie interesów osobistych interesowi ogólnemu, wynagrodzenie, centralizacja, hierarchia, ład, stałość personelu, inicjatywa oraz zgranie personelu.

<sup>6</sup> A. Pakuła, *Kierunek administracyjny*, [w:] A. Chrisidu-Budnik *et al.*, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005, s. 44.

<sup>7</sup> Trzeba także podkreślić funkcje prawa administracyjnego odnoszące się do sprawowanej władzy wykonawczej i będące pochodną funkcji realizowanych przez państwo. Dotyczą one konkretnych wartości, które w ramach tych funkcji są realizowane przez państwo i jego organy; por. K. Jaroszyński, M. Wierzbowski, *Organy regulacyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 314.

<sup>8</sup> M. Górski, *Pojęcia — „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 1992, nr 52, s. 172.

<sup>9</sup> U. Legierska, *op. cit.*, s. 84. Zob. też M. Zakrzewska, *Zapewnienie obiektywności organów przy wydawaniu zezwoleń inwestycyjnych, gdy gmina jest inwestorem*, [https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa\\_naukowe/prace-studialne-WSAA/2016/001\\_zakrzewska.pdf](https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa_naukowe/prace-studialne-WSAA/2016/001_zakrzewska.pdf) (dostęp: 30.12.2021).

<sup>10</sup> T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Prawo” 217, 1992, s. 12–13.

funkcje: policji, reglamentacji, nadzorcą, administracji świadczącej i regulacyjną<sup>11</sup>. Warto też wskazać na klasyfikację Małgorzaty Stahl, dokonaną na podstawie kryterium charakteru działań administracji<sup>12</sup>, co pozwoliło na wyodrębnienie administracji władczej (reglamentacyjnej) oraz niewładczej, do której autorka zaliczyła między innymi administrację świadcząca czy zawiadowczą<sup>13</sup>. Z kolei Piotr Ruczkowski wyróżnia funkcję regulacyjno-ochronną, świadcząca (gospodarczo-organizatorską), zarządzania majątkiem oraz wychowawczą<sup>14</sup>. Ponadto wskazuje się na funkcję orzeczniczą, która jest konsekwencją pozostawienia administracji pewnej swobody działania<sup>15</sup>, oraz funkcję kontrolną administracji, polegającą według Tadeusza Bigi na uruchomieniu systemu środków i urzędów zmierzających do zapewnienia prawidłowości funkcjonowania administracji publicznej<sup>16</sup>.

Kontynuując ten wątek, należy podkreślić, że funkcje administracji są wykonywane przez organ administracji, przez który rozumiany jest człowiek lub grupa ludzi znajdujących się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołanych w celu realizacji norm prawa administracyjnego, działających w granicach przyznanych im przez prawo kompetencji<sup>17</sup>. W konsekwencji umożliwia to zwrócenie uwagi na realizowanie podstawowych celów administracji przez jej organy, które w celu wykonywania określonych funkcji zostały wyposażone w odpowiednie kompetencje<sup>18</sup>.

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na funkcjach organu administracji publicznej w zakresie gospodarki nieruchomościami, które tworzą wielowątkową i interesującą przestrzeń badawczą. Czy do określenia funkcji administracji w zakresie gospodarki nieruchomościami należy korzystać z rozważań odnoszących się w sposób ogólny do administracji publicznej, czy można wyróżnić funkcje organu administracji publicznej wyodrębnione w sposób celowy właśnie dla gospodarki nieruchomościami?

<sup>11</sup> *Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012.

<sup>12</sup> Z punktu widzenia funkcji (zadań) pełnionych przez administrację publiczną na rzecz społeczeństwa wyróżnia się: administrację ingerującą (policyjną, reglamentacyjną), administrację infrastruktury (właścicielską, zawiadowczą, zarządzającą) i administrację świadcząca (na przykład w sferze pomocy i zabezpieczenia społecznego). Zob. K. Żukowski, *Administracja*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 4.

<sup>13</sup> M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 23.

<sup>14</sup> P. Ruczkowski, *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 35.

<sup>15</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne, cz. 1. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948, s. 5.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 204.

<sup>17</sup> J. Boć, M. Miemiec, *Podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 132.

<sup>18</sup> J. Jeżewski, *Funkcje administracji — zagadnienia wstępne*, „Prawo” 143, 1985, s. 115.

# 1. Gospodarka nieruchomościami — charakterystyka

Charakterystykę gospodarki nieruchomościami należy rozpocząć od ustalenia jej definicji. Najczęściej wskazuje się, że stanowi ona całość procesów wymiany dóbr i usług<sup>19</sup>. W literaturze zwrócono uwagę, że samo rozumienie terminu „gospodarka” odnosi się do licznych czynności — zarówno prawnych, jak i faktycznych — obejmujących zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się nieruchomościami. Pojęcie nieruchomości gruntowej uregulowano w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.)<sup>20</sup>. Obejmuje ona grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności<sup>21</sup>. Z kolei definicja procesu gospodarowania jest zbliżona do ekonomicznego ujęcia zarządzania, zgodnie z którym polega ono na wyznaczaniu określonych celów i osiągnięciu ich za pomocą odpowiednich środków<sup>22</sup>. Z tego powodu w literaturze często podkreśla się bliskie powiązanie tego terminu z naukami ekonomicznymi, co w konsekwencji rzutuje na jego szerokie ujęcie, które nakazuje wziąć pod uwagę zarówno względy ekonomiczne, jak i uregulowania ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz przepisów innych ustaw dotyczących nieruchomości<sup>23</sup>.

Zasady gospodarowania nieruchomościami zostały uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Ma ona szeroki zakres i określa przede wszystkim zasady gospodarowania nieruchomościami będącymi własnością Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego w zakresie scalania i podziału nieruchomości, pierwokupu nieruchomości, wywłaszczania nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości czy wyceny nieruchomości<sup>24</sup>. Czynności te po-

<sup>19</sup> E. Bończyk-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2011, s. 23.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 1899.

<sup>21</sup> Jak wskazuje się w orzecznictwie, definicja nieruchomości gruntowej uregulowana w ustawie o gospodarce nieruchomościami ma na celu odróżnienie takiej nieruchomości w ramach przepisów tej ustawy od nieruchomości budynkowej i lokalowej, obejmujących odrębny od gruntu przedmiot własności. Skoro ustawodawca posłużył się określeniem „nieruchomość”, to do nieruchomości gruntowej w rozumieniu ustawy należy stosować unormowania zawarte w przepisie art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku — Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.; dalej: k.c.), w związku z czym pojęcie nieruchomości sformułowane w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami trzeba rozumieć tak, jak to definiuje art. 46 § 1 k.c. Nieruchomość gruntowa w rozumieniu ustawy obejmuje, podobnie jak nieruchomość w rozumieniu art. 46 § 1 k.c., grunt wraz z częściami składowymi, jednakże z wyjątkiem określonych przepisami przypadków, gdy budynki lub lokale stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności; zob. wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2017 roku, sygn. I OSK 2136/15, Legalis nr 1632684.

<sup>22</sup> M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 365.

<sup>23</sup> E. Bończyk-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2020, s. 29–30.

<sup>24</sup> Artykuł 4 pkt 1 i 2 u.g.n. określa ponadto pojęcie nieruchomości gruntowej obejmującej grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny

dejmowane są w ramach gospodarowania zasobami nieruchomości, obejmującymi zgodnie z art. 20 u.g.n. zasób nieruchomości Skarbu Państwa oraz gminne, powiatowe czy wojewódzkie zasoby nieruchomości. Co do zasady do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa lub określonej jednostki samorządu terytorialnego należą nieruchomości stanowiące przedmiot własności Skarbu Państwa lub innej jednostki, które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa lub określonej jednostki samorządu terytorialnego. Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie, a zasobami jednostek samorządu terytorialnego — ich organy wykonawcze, czyli wójtowie, zarządy powiatu oraz zarządy województwa<sup>25</sup>.

Mając na względzie dotychczasowe rozważania, można więc wskazać na aspekt podmiotowy i przedmiotowy gospodarowania nieruchomościami<sup>26</sup>. Aspekt podmiotowy będzie dotyczył nie tylko podmiotów gospodarujących nieruchomościami, o których była już mowa, ale także innych organów sprawujących przede wszystkim funkcje kontrolno-nadzorcze, jak na przykład wojewoda czy minister<sup>27</sup>. Organy gospodarujące zasobem nieruchomości na mocy art. 12 u.g.n. są zobowiązane do działania w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki<sup>28</sup>. Aspekt przedmiotowy dotyczy czynności związanych z obrotem nieruchomościami. Zgodnie z art. 13 u.g.n. nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwałą zarząd. Mogą być także obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek zakładanych fundacji. Oznacza to, że co do zasady

---

przedmiot własności oraz zasób nieruchomości, a więc nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa.

<sup>25</sup> Zob. art. 21–25d u.g.n.

<sup>26</sup> Szerzej zob. J. Mielczarek-Mikołajów, *Konstrukcje cywilnoprawne w gospodarce nieruchomościami — zagadnienia wybrane*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 299.

<sup>27</sup> Zob. np. art. 11b u.g.n., zgodnie z którym nadzór nad gospodarowaniem nieruchomościami należącymi do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa przez starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej sprawuje wojewoda.

<sup>28</sup> Pojęcie „zasada prawidłowej gospodarki” nie ma wyrazu normatywnego i obejmuje czynności faktyczne oraz prawne. Do pierwszej grupy można zaliczyć czynności zabezpieczające nieruchomości przed zniszczeniem, a także obowiązek czynienia uzasadnionych gospodarczo inwestycji dla sprawnego pełnienia funkcji, jakie wiążą się ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości. Do czynności prawnych zakwalifikowano czynności, które mają na celu ustalenie stanu prawnego nieruchomości, a także czynności związane z ochroną własności nieruchomości w razie naruszenia prawa własności. Zob. L. Dawid, *Gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 19, 2011, nr 2, s. 99.

nieruchomości mogą być przedmiotem każdego rodzaju czynności prawa cywilnego dopuszczonych przez prawo. Wymienione czynności mają charakter jedynie przykładowy, co nie stoi na przeszkodzie wyposażania w nieruchomości innych osób prawnych niż wymienione w art. 13 ust. 1 u.g.n. Poza tym przywołany przepis nie ustanawia zakazu zawierania umów nienazwanych, a także umów w nim niewymienionych, a odnoszących się do nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego<sup>29</sup>.

## 2. Funkcje organu administracji publicznej w ustawie o gospodarce nieruchomościami

Mając na uwadze dotychczasowe analizy, należy przejść do omówienia funkcji organu administracji na gruncie unormowań ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przedmiot analizy jest złożony zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym z uwagi na udział w procesie gospodarowania wielu organów administracji oraz czynności wchodzące w skład tego procesu. Dlatego poczynione w tym miejscu rozważania mogą mieć charakter jedynie ogólny. Dostrzegając przydatność opisanych do tej pory koncepcji funkcji administracji publicznej, warto wskazać na możliwość wyróżnienia trzech funkcji organu administracji publicznej w zakresie gospodarowania nieruchomościami: funkcji gospodarczo-organizacyjnej, orzeczniczej i kontrolno-nadzorczej.

Pierwsza z nich — funkcja gospodarczo-organizacyjna — wiąże się z bieżącym gospodarowaniem i zarządzaniem nieruchomościami należącymi do zasobu Skarbu Państwa albo konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. W jej ramach podejmowane są czynności dotyczące obrotu prawnego nieruchomością, a więc jej sprzedaży, zamiany, zrzeczenia się, najmu itp. Aktywność ta wymaga nieustannych działań organizacyjnych, niezbędnych do przeprowadzenia między innymi sprzedaży nieruchomości<sup>30</sup>. W tym zakresie wskazuje się, że z jednej strony organowi gospodarującemu nieruchomościami przysługuje pewien rodzaj swobody w obrębie podejmowania konkretnych czynności, co dotyczy przykładowo, zgodnie z treścią art. 12a u.g.n., odraczania terminów spłaty, rozkładania ich na raty czy umarzania spłat. Z drugiej strony działania podejmowane przez organ w ramach tego obrotu są mocno ograniczone przez ustawodawcę pod względem rodzaju rozporządzeń dokonywanych przez publicznego właściciela, co przede wszystkim odnosi się do ograniczenia swobody rozporządzeń darmych i „póldar-

<sup>29</sup> Szerzej zob. A. Tułodziecki, *Komentarz do art. 13, [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Jaworski, Legalis.

<sup>30</sup> Zob. art. 38 ust. 1 u.g.n.

mych” (art. 13–15 u.g.n.)<sup>31</sup>. Przykładowo, zgodnie z treścią art. 12a ust. 2 u.g.n., organem właściwym do odraczania terminów płatności lub rozkładania na raty oraz umarzania spłat należności jest starosta przy udziale wojewody, który wydaje zgodę na dokonywanie tych czynności. Taka regulacja znacznie zmniejsza samodzielność starosty. Ponadto ograniczenia nałożone przez organ na ustawodawcę dotyczą swobodnego kształtowania treści umowy, przede wszystkim ceny (opłat z tytułu użytkowania wieczystego, czynszu najmu i dzierżawy), co wynika z charakteru własności publicznej oraz przepisów zawartych zarówno w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak i kodeksie cywilnym.

Dodatkowo podstawę do wyróżnienia funkcji gospodarczo-organizacyjnej dają art. 23, 25, 25b oraz 25d u.g.n. Chodzi tu przede wszystkim o podejmowanie takich czynności, jak: ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości<sup>32</sup>, zapewnienie wyceny tych nieruchomości, zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, naliczenie należności za nieruchomości udostępniane z zasobu, prowadzenie windykacji tych należności, współpraca z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego. Wliczane są tu również czynności podejmowane w postępowaniu sądowym, dotyczące choćby własności albo innych praw rzeczowych na nieruchomości lub dochodzenia roszczeń między innymi z tytułu najmu, dzierżawy lub użyczenia oraz składania wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa i w księdze wieczystej.

Jako drugą należy opisać funkcję orzeczniczą, która jest nierozzerwalnie związana z wydawaniem decyzji administracyjnej i formowaniem w tym kontekście praktyki orzeczniczej. Szczególny walor praktyczny mają sprawy związane z: ustanowieniem trwałego zarządu, stanowiącego formę prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną, dokonywaniem podziału nieruchomości na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział<sup>33</sup>, wywłaszczeniem nieruchomości (polegające na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości) oraz ustaleniem odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości przez starostę jako organ pierwszej instancji<sup>34</sup>, a także z podejmowaniem decyzji w sprawie zwrotu wywłaszczonej

<sup>31</sup> *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, red. E. Gniewek, Warszawa 2020.

<sup>32</sup> Ewidencjonowanie obejmuje przede wszystkim: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, określenie jej powierzchni, wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez Skarb Państwa praw do nieruchomości w wypadku braku księgi wieczystej czy ustalenie przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, a w przypadku braku planu — w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

<sup>33</sup> Zob. art. 93–98 u.g.n.

<sup>34</sup> Zob. art. 112–126 oraz 128–135 u.g.n.

nieruchomości, jeżeli nieruchomość ta nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu<sup>35</sup>.

Za trzecią z wymienionych funkcji organu administracji publicznej należy uznać funkcję kontrolno-nadzorczą, realizowaną przede wszystkim przez wojewodę i właściwego ministra. Chodzi tu o wszelkie czynności, które ograniczają samodzielność organu gospodarującego zasobem nieruchomości. Przede wszystkim należy wskazać na sprawowanie przez wojewodę ogólnego nadzoru w stosunku do starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej gospodarujących nieruchomości Skarbu Państwa. Nie można także pominąć właściwości wojewody jako organu drugiej instancji względem decyzji wydawanych przez starostę wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, co reguluje art. 9a u.g.n. Warto ponadto uwydatnić obowiązek uzyskiwania zgody, co dotyczy przykładowo takich spraw, jak: odraczanie przez starostę lub rozkładanie na raty spłaty należności oraz umarzanie należności, dokonywanie darowizny nieruchomości stanowiącej przedmiot własności Skarbu Państwa, zawarcie umowy ze Skarbem Państwa w odniesieniu do nieruchomości będących jego własnością oraz zbywanie czy nabywanie nieruchomości do zasobu Skarbu Państwa<sup>36</sup>. Należy zwrócić uwagę również na obowiązek przedkładania wojewodzie planów wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa<sup>37</sup> oraz wszelkie czynności w zakresie udzielania informacji o nieruchomościach, które podejmują starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, jednostki organizacyjne, na rzecz których został ustanowiony trwały zarząd w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa, czy jednostki organizacyjne władające nieruchomościami Skarbu Państwa bez tytułu prawnego<sup>38</sup>. Ponadto ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje liczne inne czynności organu o charakterze kontrolno-nadzorczym, czego przykładem jest rozstrzygnięcie ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w akcie o utworzeniu państwowej osoby prawnej o wyposażeniu tej osoby w nieruchomości na podstawie art. 53 ust. 1 u.g.n.

## Uwagi końcowe

W artykule dokonano próby wyodrębnienia funkcji organu administracyjnego w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Na tej podstawie wyszczególniono funkcje: gospodarczo-organizacyjną, orzeczniczą oraz kontrolno-

<sup>35</sup> Zob. art. 136–142a u.g.n.

<sup>36</sup> Art. 12a ust. 2 i 4, art. 13 ust. 2a, art. 14 ust. 5, art. 23 ust. 1 pkt 7 u.g.n. Zob. też art. 32 ust. 1a, art. 34 ust. 5, art. 37 ust. 4, art. 43 ust. 2 pkt 3, art. 46 ust. 4, art. 48 ust. 1 i art. 55a ust. 1 u.g.n.

<sup>37</sup> Art. 23 ust. 1 u.g.n.

<sup>38</sup> Art. 23 ust. 6 u.g.n.



-nadzorczą. Wyróżnione funkcje organu administracji publicznej zostały omówione wyłącznie na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Szerokie ujęcie tej problematyki nakazuje jednak zwrócić uwagę także na inne ustawy w zakresie gospodarki nieruchomości, takie jak tak zwane specustawy<sup>39</sup> oraz ustawa z dnia 13 października 1998 roku — Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>40</sup>, zwłaszcza jej art. 73 ust. 1, zgodnie z którym nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 roku we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niebędące ich własnością, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 roku stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Dodatkowo warto przywołać treść art. 5 ustawy z dnia 10 maja 1990 roku — Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych<sup>41</sup>, który wskazuje, że mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do

1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskiego, 3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1 — staje się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin.

Na tej podstawie można wyróżnić chociażby funkcję regulacyjną organu administracji publicznej w zakresie szeroko pojętej gospodarki nieruchomościami, która wiąże się z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości przeznaczonych przykładowo pod drogi publiczne.

## Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne*, cz. 1. *Instytucje ogólne*, Wrocław 1948.
- Boć J., Miemiec M., *Podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Bogucka I., *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kraków 2000.
- Bończyc-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 2011, 2020.
- Borucka-Arctowa M., *Spoleczne funkcje prawa formułowane w doktrynie, ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] *Spoleczne poglądy na funkcje prawa*, red. M. Borucka-Arctowa, Wrocław 1982.
- Dawid L., *Gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 19, 2011, nr 2.

<sup>39</sup> Czyli ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1363 ze zm.), ustawę z dnia 12 lutego 2009 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1079) oraz ustawę z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1984 ze zm.).

<sup>40</sup> Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

<sup>41</sup> Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

- Górski M., *Pojęcia — „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1992, nr 52.
- Habdas M., *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012.
- Jaroszyński K., Wierzbowski M., *Organy regulacyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Jeżewski J., *Funkcje administracji — zagadnienia wstępne*, „Prawo” 143, 1985.
- Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, red. E. Gniewek, Warszawa 2020.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Prawo” 217, 1992.
- Legierska U., *Funkcje administracji świadczącej w demokratycznym państwie prawa na przykładzie mieszkalnictwa*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, nr XVI/1 (3).
- Mielczarek-Mikołajów J., *Konstrukcje cywilnoprawne w gospodarce nieruchomościami — zagadnienia wybrane*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzi prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2012.
- Pakuła A., *Kierunek administracyjny*, [w:] A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, A. Pakuła, J. Supernat, *Nauka organizacji i zarządzania*, Wrocław 2005.
- Ruczkowski P., *Pojęcie administracji, jej cechy, postacie, funkcje i sfery działania*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020.
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia instytucje, zasady w teorii i w orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013.
- Tułodziecki A., *Komentarz do art. 13*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Jaworski, Legalis.
- Zakrzewska M., *Zapewnienie obiektywności organów przy wydawaniu zezwoleń inwestycyjnych, gdy gmina jest inwestorem*, [https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa\\_naukowe/prace-studialne-WSAA/2016/001\\_zakrzewska.pdf](https://www.wit.edu.pl/dokumenty/wydawnictwa_naukowe/prace-studialne-WSAA/2016/001_zakrzewska.pdf).
- Żukowski K., *Administracja*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.

## Functions of Public Administration Bodies in the Field of Real Estate Management

### Summary

The article deals with the function of public administration bodies in the field of real estate management. At the outset, the concept of a function is presented, noting its ambiguity, and the functions of administration, which have already been discussed many times in the doctrine of administrative law, are also briefly discussed. Based on the conclusions of these analyses, as well as a brief characteristic of real estate management, the following functions have been distinguished and described: economic and organizational, judicial, and control and supervisory functions of the public administration body performing tasks in the field of real estate management.

**Keywords:** public administration body, functions of public administration bodies, real estate management.