

Wojciech Szydło

## **Publiczny charakter przetargu w obrocie nieruchomościami rolnymi, dokonywanym przez Agencję Nieruchomości Rolnych**

### 1. Przetarg jako sposób zawarcia umowy

Obrót nieruchomościami możemy określić jako dokonywanie czynności o charakterze prawnym, które prowadzą do zmiany podmiotu uprawnionego do władania daną nieruchomością. W zakresie tak pojętego obrotu podstawowe znaczenie odgrywa ustawa – Kodeks cywilny<sup>1</sup>, w której ustawodawca unormował systemowe zasady kierujące tzw. obrotem powszechnym. Stanowią one *lex generalis* i mogą być modyfikowane poprzez ustawy szczególne (*lex specialis*). Z takim szczególnym reżimem prawnym spotykamy się w trakcie obrotu nieruchomościami rolnymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa<sup>2</sup>, którego zasadniczą regulacją jest ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>3</sup>. Z jej przepisów wynika, że jedną z podstawowych czynności cywilnoprawnych związanych z gospodarowaniem rolnym mieniem skarbowym, w wyniku której następuje przeniesienie własności nieruchomości, jest sprzedaż nieruchomości (por. art. 24 ust. 1 pkt 1 u.o.g.n.r.). Zawarcie umowy sprzedaży gruntu następuje w wyniku obligatoryjnego trybu przetargowego<sup>4</sup>, oczywiście z uwzględnieniem wskazanych przez ustawę przypadków pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnych<sup>5</sup>, które powinny być ściśle interpretowane<sup>6</sup>.

Przetarg, obok oferty i negocjacji<sup>7</sup>, stanowi odrębny sposób zawarcia umowy, uregulowany w art. 701-705 k.c.<sup>8</sup> Ustawodawstwo, jak i doktryna nie stworzyły dotychczas jednoznacznej i jednolitej definicji tej instytucji. Niemniej jednak możemy przyjąć, że przetargiem jest suma uporządkowanych czynności faktycznych i prawnych, które poprzez złożenie zaproszenia do składania ofert mogą w konsekwencji doprowadzić do wyboru kontrahenta oraz zawarcia z nim określonej umowy<sup>9</sup>. W trakcie całej procedury organizator przetargu ma możliwość wyboru oferującego najkorzystniejsze warunki, co prowadzi do wzrostu konkurencyjności pomiędzy podmiotami, która z kolei jest podstawą rozwoju gospodarki rynkowej i dlatego już od wielu lat obserwujemy znaczne zainteresowanie przetargowym trybem zawierania umowy. Możliwość jego wyboru wynika z zasady swobody umów, będącej częścią zasady autonomii woli stron<sup>10</sup>.

Swoiste odstępstwo od swobodnego wyboru trybu zawarcia umowy stanowi wspomniana regulacja obrotu rolnymi nieruchomościami skarbowymi. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nakłada bowiem obowiązek uzgadniania składanych oświadczeń woli w drodze procedury przetargowej. W literaturze takie przetargi nazywa się obligatoryjnymi<sup>11</sup>. Trudnym zadaniem wydaje się dokonanie jednolitej klasyfikacji tych procedur<sup>12</sup>, z uwagi na mnogość unormowań znajdujących się w różnych aktach normatywnych<sup>13</sup>. Jednak po analizie zakresu regulacji prawnych w przedstawionych przepisach możemy wysnuć ogólny wniosek, że ustawodawca

zobowiązuje najczęściej do zawarcia umowy w trybie przetargu obligatoryjnego podmioty gospodarujące mieniem publicznym, zatem najczęściej państwo i jednostki samorządu terytorialnego, a także inne jednostki organizacyjne, jak Agencję Nieruchomości Rolnych, posiadające osobowość prawną oraz prowadzące samodzielną działalność finansową, gospodarczą i zarządzającą w stosunku do powierzonej im własności państwowej (por. art. 5 i nast. u.o g.n.r.)<sup>14</sup>.

Konieczność przeprowadzenia przetargu na zbycie rolnych gruntów skarbowych, obok przepisów wspomianej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (zob. art. 29 ust. 2 i 3), wynika z wydanego na podstawie jej art. 32 rozporządzenia ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów<sup>15</sup>. Przepisy te są niewątpliwie uregulowaniem szczególnym w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego o zawarciu umowy w drodze przetargu. Będąc podstawą prawną obligatoryjnego trybu przetargowego, stanowią o jego zasadach, formie, przygotowaniu i przeprowadzeniu, a ogólne regulacje kodeksowe stosuje się tylko w zakresie nieuregulowanym w ich treści<sup>16</sup>. Konstruuje możliwość zastosowania przy sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa ustnego przetargu ograniczonego i nieograniczonego oraz przetargu pisemnego, także w formie procedury przetargu ograniczonego i nieograniczonego. Przetarg ustny polega na możliwości składania ofert, tzw. kolejnych postąpień, poprzez umówione słowa, gesty lub znaki, przy jednoczesnej obecności wszystkich uczestników przetargu celem zawarcia umowy. Stosowany jest w stosunku do umów nieskomplikowanych, w których najważniejszym elementem jest cena nieruchomości. Istota przetargu pisemnego wyraża się natomiast w zgłaszaniu propozycji zawarcia umów w formie pisemnej, które są oceniane i porównywane przez komisję przetargową celem wybrania najkorzystniejszej oferty. Ten typ przetargu dotyczy umów o złożonej strukturze bardziej skomplikowanych, gdzie obok ceny liczą się także inne elementy świadczenia<sup>17</sup>. Kwestię wyboru którejś z tych form ustawodawca pozostawił organizatorowi przetargu po analizie względów gospodarczych. Przetargi te mogą mieć charakter ograniczony lub nieograniczony. Do przetargu ograniczonego nie mogą przystąpić wszystkie zainteresowane osoby posiadające zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, jak w przypadku przetargu nieograniczonego, lecz tylko te podmioty, które spełniają określone kryteria zawarte w ogłoszeniu o przetargu. Kryteria te podaje art. 29 ust. 3b u.o g.n.r., odnosząc je do różnych kategorii rolników, pracowników zatrudnionych przy produkcji rolnej oraz repatriantów; związane są one m.in. z chęcią zwiększenia powierzchni indywidualnych gospodarstw rolnych<sup>18</sup>.

Niezbędność zastosowania procedury obligatoryjnego przetargu w trakcie dokonywania czynności sprzedaży rolnych nieruchomości skarbowych wynika z potrzeby ochrony osób trzecich przed monopolistyczną pozycją Skarbu Państwa, który zostaje pozbawiony możliwości dowolnego doboru kontrahenta, oraz z konieczności zabezpieczenia publicznych funkcji mienia państwowego<sup>19</sup>. Chodzi o to, aby osoby zarządzające mieniem, mając na celu ochronę publicznych interesów majątkowych, dokonywały obrotu nim przy pomocy obiektywnych kryteriów, na jak najkorzystniejszych warunkach, z zachowaniem przejrzystych i sformalizowanych reguł postępowania. Wydaje się, że przetargowy tryb zawarcia umowy zapobiega, zresztą nie tylko w przypadku państwowych nieruchomości rolnych, przed niewłaściwym wykorzystaniem i marnotrawstwem, dając gwarancję rzetelnego i racjonalnego rozporządzania nimi. Zabezpiecza również interesy ekonomiczne Skarbu Państwa, doprowadzając do osiągnięcia jak najkorzystniejszych rezultatów majątkowych poprzez uzyskanie najwyższej ceny z ich sprzedaży<sup>20</sup>. Jednocześnie uważam, że jest to jeden z właściwszych sposobów zapewnienia

prawidłowej kontroli nad gospodarowaniem i wykorzystaniem nieruchomości, które stanowią własność publiczną.

## 2. Cechy przetargu publicznego w obrocie rolnymi nieruchomościami skarbowymi

Treścią niniejszego opracowania będzie próba analizy wskazanych powyżej przepisów, odnoszących się do obligatoryjnych przetargów organizowanych w trakcie sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Będzie ona, w nawiązaniu do problemu zawartego w tytule, ukierunkowana przede wszystkim na wykazanie publicznego charakteru postępowania przetargowego<sup>21</sup>. Wyliczenie argumentów przemawiających za słusznością sklasyfikowania przetargów jako publicznych napotyka jednak na pewne trudności, przede wszystkim ze względu na brak w obowiązującym ustawodawstwie jednolitych i pewnych kryteriów dopuszczających taki podział<sup>22</sup>. Prowadzić to musi do różnorodności i pewnej swobody w tworzeniu koncepcji. Wskazanie takich argumentów będzie więc pewną propozycją, którą przyjmiemy lub odrzucimy, proponując jednocześnie inną. Publiczny charakter przetargu może bowiem oznaczać nie tylko oficjalność, jawność czy dostępność dla nieograniczonej liczby uczestników, lecz również związanie z podmiotami władzy publicznej i mieniem publicznym, dlatego stworzenie jednoznacznej legalnej definicji tego pojęcia zdaje się koniecznością, mając zwłaszcza na uwadze fakt częstego posługiwania się nim przez ustawodawcę w przepisach prawnych<sup>23</sup>. Wydaje się jednak, że można, posługując się właśnie m.in. materiałem normatywnym, a także doktrynalnym, pokusić się o przedstawienie pewnych obiektywnych kryteriów, które pozwolą określić przetarg jako publiczny.

Zgodnie z pierwszym kryterium, przetarg może mieć charakter przetargu publicznego, gdy sam legislator tak postanowi, określając go tym mianem. Sytuacja jednak tylko pozornie wydaje się prosta, bowiem, analizując poszczególne akty normatywne, nie doszukamy się w ich regulacji żadnych prawidłowości. Należy zwrócić uwagę choćby na fakt, że istnieje wiele przepisów normujących przetargi, które nie eksponują w swojej treści publicznego charakteru<sup>24</sup>, a w rzeczywistości ich regulacja prawna nie odbiega zasadniczo od tych, które zostały wyraźnie przez ustawodawcę tak nazwane<sup>25</sup>. Doskonałym tego przykładem może być właśnie omawiana konstrukcja zbycia rolnych nieruchomości skarbowych. Ustawodawca, z jednej strony, unormował przetarg ustny, nazywając go publicznym, z drugiej zaś, przetarg ofert pisemnych, bez takiego dookreślenia (por. art. 29 ust. 2 i 3 u.o.g.n.r.). Nasuwa się zatem pytanie, czy był to celowy zabieg legislatora, czy po prostu pomyłka. Problem dodatkowo komplikuje możliwość przeprowadzania obu rodzajów przetargów w trybie przetargów ograniczonych i nieograniczonych. I tu rysuje się kolejne kryterium pozwalające na wyróżnienie przetargów publicznych, związane z nieograniczoną liczbą uczestników. Ujęte w nim rozumienie publicznego charakteru przetargu sprowadza się do tezy, że takim przetargiem nazwiemy przetarg, w którym oferta jego organizatora ma charakter powszechny, tzn. skierowana jest do nieograniczonego kręgu podmiotów. Trudno jednak zaakceptować taki pogląd, mając na względzie przepisy omawianej ustawy. Jeżeli bowiem przyjąć, że przetargiem publicznym jest przetarg, w którym może uczestniczyć nieograniczona liczba zainteresowanych, to jak wtedy zakwalifikować określoną w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa licytację, czyli publiczny przetarg ustny, ale w formie ograniczonej? Powstaje przecież wyraźna sprzeczność pomiędzy określeniem publiczny a regulacją pozwalającą uczestniczyć w takim przetargu tylko osobom wskazanym w ustawie (por. art. 29 ust. 3b u.o.g.n.r.). Wynika z tego jasno, że nie można nazwać przetargiem publicznym procedury zawarcia umowy, w której może brać udział nieograniczona liczba podmiotów. Zatem fakt zagwarantowania wolnego dostępu wszystkim, którzy

chęć brać udział w przetargu, nie przesądza o jego publicznym charakterze i nakazuje poszukiwać dalszych, bardziej przydatnych kryteriów. Niewątpliwie należy więc przyjąć, że używając w tej regulacji prawnej pojęcia publiczny przy przetargu ustnym, ustawodawcy chodziło tylko o dodatkowe podkreślenie jawności, oficjalności i dostępności całej procedury, w trakcie której może uczestniczyć publiczność w charakterze obserwatorów, co wykluczone jest w przypadku składania ofert pisemnych (publiczne jest tylko otwarcie ofert), ocenianych i porównywanych pod nieobecność konkurentów i osób trzecich<sup>26</sup>.

W przedstawionych przypadkach, normujących instytucję przetargów i ich publiczny charakter, możemy wyraźnie zaobserwować brak konsekwencji w poczynaniach ustawodawcy, co utrudnia otrzymanie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaki rodzaj przetargu należy zakwalifikować jako publiczny. Najbardziej właściwym wydaje się więc użycie przymiotnika publiczny do przetargu, którego organizatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, jak również do przetargu, którego przedmiotem jest mienie mające przymiot mienia publicznego<sup>27</sup>. Można bezspornie stwierdzić, że te dwa kryteria, wskazujące na publiczny charakter przetargu, mają zastosowanie w odniesieniu do sprzedaży gruntów rolnych będących własnością Skarbu Państwa<sup>28</sup>. Regulacja podmiotowa i przedmiotowa przetargu pozwalają uznać, jaki przetarg organizowany w celu zawarcia umowy ma charakter publiczny. Niezbędne zatem wydaje się rozważenie w dalszej części opracowania problematyki dotyczącej Agencji Nieruchomości Rolnych, jej miejsca w strukturze administracji publicznej oraz roli, jaką spełnia w procesie gospodarowania mieniem skarbowym, bowiem to właśnie temu podmiotowi Skarb Państwa powierza wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych, a także określenie pojęcia nieruchomości rolnych jako elementu składowego własności publicznej.

Można dodatkowo zastanowić się, czy oprócz zaprezentowanych powyżej kryteriów podmiotu i przedmiotu regulacji dla wyróżnienia przetargu publicznego właściwym jest zastosowanie jeszcze innego, tzw. kryterium prawnego, związanego z określeniem charakteru norm prawnych<sup>29</sup>. W odniesieniu do przetargów publicznych kryterium to będzie miało zastosowanie do podziału systemu prawnego na prawo publiczne i prawo prywatne. Według rzymskiego prawnika Ulpiana, prawem publicznym jest *quod ad statum rei Romanae spectat* (prawo odnoszące się do ustroju państwa rzymskiego), zaś prywatnym *quod ad singularum utilitatem* (prawo, które dotyczy korzyści jednostek)<sup>30</sup>. Poddając interpretacji tę paremię w kontekście przetargów, można założyć, że przetargiem publicznym będzie przetarg konstruowany przez przepisy należące do systemu prawa publicznego, zaś jego przeciwstawieniem będzie przetarg prywatny, regulowany przez normy systemu prawa prywatnego. To, choć z pozoru dość czytelne i jednoznaczne kryterium, nastrocza jednak wiele trudności. Powstaje bowiem zasadnicze pytanie, które przepisy przynależą do prawa publicznego, a które do prawa prywatnego. Dokonanie jednoznacznego rozgraniczenia nie jest łatwe, na co wskazują liczne teorie w literaturze przedmiotu. Można wskazać m.in. teorię interesu<sup>31</sup>, zgodnie z którą prawo publiczne obejmuje normy służące realizacji interesów ogółu, zaś prawo prywatne skierowane jest na realizację interesów indywidualnych, teorię cech przepisów prawnych – w prawie publicznym przepisy prawne mają charakter *iuris cogentis*, zaś w prawie prywatnym *iuris dispositivum*<sup>32</sup>, teorię podporządkowania, dla której istotny jest charakter stosunku prawnego – w prawie publicznym, które dotyczy ustroju i działań podmiotów powołanych z mocy prawa do realizacji interesów publicznych, metodą regulacji jest kompetencja do władczego i jednostronnego kształtowania sytuacji innych podmiotów, zaś normy prawa prywatnego regulują stosunki pomiędzy autonomicznymi podmiotami, którym przysługują własne, prawnie chronione interesy, przy

jednoczesnym braku pomiędzy nimi władczego podporządkowania jednego podmiotu drugiemu, a zatem oparte na zasadzie równorzędności<sup>33</sup>.

Wobec takiej liczby różnych koncepcji słuszne wydaje się stwierdzenie J. Łętowskiego, że nie istnieje żadna materialnie nieprzekraczalna granica pomiędzy prawem cywilnym a administracyjnym, a kwalifikując konkretny stosunek prawny, koniecznym jest poddanie analizie jego treści i przyjętej w nim metody rozwiązywania konfliktów<sup>34</sup>.

Kryterium prawne, nawet w przypadku możliwości jednoznacznego ustalenia publicznego charakteru przepisu prawnego, nie wydaje się jednak dobrym sposobem definiowania przetargu jako publicznego. Dopuszczalna jest bowiem sytuacja, w której na podstawie aktu prawnego o charakterze prywatnoprawnym przetarg będzie można określić mianem publicznego, gdy zastosujemy do niego pewniejsze kryterium dysponenta mieniem lub kryterium charakteru przedmiotu obrotu. Postępując się teorią metody regulacji, należy przyjąć, że normy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa mają właśnie charakter prywatnoprawny, kreują bowiem stosunki prawne, w których występują równorzędni partnerzy – Agencja Nieruchomości Rolnych nie dysponuje przecież żadnym atrybutem zwierzchnictwa (*imperium*), upoważniającą ją do jednostronnego określania sytuacji prawnej nabywcy rolnej nieruchomości skarbowej. Unormowany zaś w jej treści przetarg nazwiemy publicznym, gdyż organizowany jest przez instytucję publiczną oraz z wykorzystaniem mienia publicznego. Stąd wydaje się, że kryterium prawne nie będzie miało zastosowania przy klasyfikowaniu przetargu jako publicznego w przypadku sprzedaży rolnych nieruchomości skarbowych.

Można by się w ogóle zastanowić, czy normy regulujące jakikolwiek inny rodzaj przetargu mogłyby mieć, przynajmniej teoretycznie, charakter publicznoprawny. Wydaje się, że na to pytanie należałoby udzielić odpowiedzi raczej negatywnej, z uwagi na samą istotę przetargu, będącego przecież określonym sposobem dojścia do złożenia przez strony (organizatora przetargu i jego uczestnika) zgodnych oświadczeń woli. W tym sensie przetarg już z samego założenia jest instytucją cywilnoprawną, a więc normowaną przepisami prawa cywilnego. Nie powinien natomiast zasadniczo występować w stosunkach administracyjnoprawnych, w ramach których władza publiczna przyznaje (udziela) obywatelom określone uprawnienia (koncesje, zezwolenia). W tych ostatnich przypadkach instytucja przetargu jest swoistym kuriozum i nie bardzo pasuje jako sposób realizowania przez państwo władztwa publicznego (tzn. jako sposób dysponowania przez państwo jego uprawnieniami publicznoprawnymi)<sup>35</sup>.

### 3. Charakter rolnych nieruchomości Skarbu Państwa

Na początku rozważań wskazałem, że pojęcie przetargu publicznego będę odnosić do przetargu ze względu na jego przedmiot, czyli charakter mienia przeznaczonego do sprzedaży oraz podmiot własności, jakim jest Skarb Państwa. Są to dwa podstawowe, jak sądzę, kryteria przesądzające o publicznym charakterze przetargu na zbycie rolnych nieruchomości skarbowych, których celowość wyodrębnienia należy właśnie w tym miejscu w bardziej pogłębiony sposób zaprezentować.

Przedmiotem obrotu dokonywanego przez Agencję Nieruchomości Rolnych są nieruchomości rolne stanowiące własność Skarbu Państwa, a więc własność publiczną. Zgodnie z art. 1 u.o.g.n.r., w skład tych gruntów wchodzi przede wszystkim nieruchomości rolne, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej,

zwierzęcej, ogrodniczej, sadowniczej i rybnej (por. art. 461 k.c.). Nieruchomościami rolnymi są zatem części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności (por. art. 46 k.c.), które rzeczywiście lub w perspektywie mogą służyć celom szeroko pojętej działalności wytwórczej w rolnictwie. Podstawą wyodrębnienia tych gruntów nie jest sposób aktualnego zagospodarowania, a jedynie fakt przeznaczenia i możliwość ich rolniczego wykorzystania<sup>36</sup>. Nieruchomości te muszą być zatem położone na obszarach wyznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego<sup>37</sup> na cele gospodarki rolnej, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego – Lasy Państwowe i parków narodowych (por. art. 4 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>38</sup>).

Na rolne mienie skarbowe składają się także inne nieruchomości i składniki pozostałe po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej<sup>39</sup>, ich zjednoczeń i zrzeszeń (art. 1 ust. 2 u.o.g.n.r.). Oznacza to, że oprócz nieruchomości rolnych do mienia państwowego należą również wszelkie inne nieruchomości, niezależnie od ich charakteru i miejsca położenia, jak np. budynki mieszkalne, przedszkola, domy wypoczynkowe, hotele, stadiony oraz wszelki inny majątek tak rolniczy (inwentarz żywy lub martwy), jak i nierolniczy<sup>40</sup>. Z wymienionych nieruchomości nie można wykluczyć lasów niewydzielonych geodezyjnie, wchodzących w skład mienia publicznego (art. 1 ust. 3 u.o.g.n.r.), a nie będących w zarządzie Lasów Państwowych.

Należy także wspomnieć o przynależności do mienia Skarbu Państwa, choć nie rozszerzają one jego zakresu przedmiotowego<sup>41</sup>, nieruchomości znajdujących się w dniu wejścia w życie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych (np. szkoły), w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych, w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych, osób prawnych oraz innych jednostek organizacyjnych, a także będących w administracji Państwowego Funduszu Ziemi. Do mienia skarbowego zaliczymy również nieruchomości rolne przejmowane na własność Skarbu Państwa na podstawie decyzji administracyjnych lub z innych tytułów, jak np. orzeczenie przepadku mienia w postępowaniu karnym (por. art. 2 ust. 1 i 2 u.o.g.n.r.)<sup>42</sup>.

Wymienione składniki mienia, a zwłaszcza nieruchomości rolne, wchodzą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>43</sup> i obok innych rzeczy oraz praw majątkowych zaliczane są do własności publicznej. Własność publiczna to m.in. własność należąca do Skarbu Państwa, a korzystanie z jej składników musi bezwzględnie służyć ogólnemu interesowi państwowemu i społecznemu<sup>44</sup>. Samo więc przyporządkowanie danego mienia określonego podmiotowi nie jest wystarczającą podstawą do zakwalifikowania go jako mienie publiczne. Niezbędna jest jego realizacja dla dobra publicznego, bowiem działanie we własnym interesie z wykorzystaniem własności każe ją uznać jako prywatną. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że własność publiczna może mieć za przedmiot wszelkie rzeczy i prawa majątkowe; nie występują w tej mierze żadne ograniczenia. Ponadto jej zakres przedmiotowy jest szerszy od własności niepublicznej, ponieważ inne podmioty (te, które nie gospodarują mieniem publicznym) nie mogą być właścicielami pewnych nieruchomości. To, co nie może stanowić elementu składowego własności prywatnej, może być przedmiotem własności publicznej<sup>45</sup>. Własność publiczna nie stanowi zatem jednolitej przedmiotowo masy, a jej kategoryzacja dokonywana jest przede wszystkim ze względu na podmioty tego mienia oraz cele (zadania), które ma spełniać.

W obowiązującym ustawodawstwie nie spotykamy żadnej definicji pojęcia własności publicznej, a samo tylko potwierdzenie jej ochrony w Konstytucji (por. art. 21 Konstytucji RP<sup>46</sup>) wydaje się zbyt ogólne<sup>47</sup>. Określenie własności publicznej w ustawie zasadniczej i odróżnienie od własności prywatnej pozwoliłoby na wskazanie w innych aktach normatywnych jej szczegółowego zakresu przedmiotowego, sposobu wykonywania oraz ochrony<sup>48</sup>. Obecnie przy klasyfikowaniu mienia jako publicznego możemy jedynie odwoływać się do poglądów teoretyków prawa<sup>49</sup>, opartych na poglądach naukowców niemieckich<sup>50</sup>. Pojęcie własności publicznej nie występuje co prawda ani w niemieckim kodeksie cywilnym, ani w języku prawnym, lecz pojawiło się w praktyce prawa administracyjnego pod nazwą rzeczy publicznych, które jako kategoria dóbr majątkowych powinny służyć celom publicznym<sup>51</sup>. Podlegają głównie reżimowi prawa cywilnego, a prawo publiczne (administracyjne) wkracza jedynie wtedy, gdy wynika to z celu, jakiemu służą.

Polscy teoretycy, tworząc konstrukcję mienia publicznego, opierali swoje teorie, jak już wspomniałem, głównie właśnie na dorobku doktryny niemieckiej. Przedstawienie choćby jednej z takich teorii jest o tyle zasadne i celowe, gdyż pozwoli poznać publiczny charakter mienia będącego w zarządzie Agencji Nieruchomości Rolnych. Wśród autorów, którzy podjęli próbę wyodrębnienia własności publicznej i jej przedmiotów, możemy wyróżnić T. Bigo<sup>52</sup>. Rzeczy publiczne zdefiniował jako środki rzeczowe, którymi posługuje się administracja w swojej działalności. Wśród nich wyróżniał majątek skarbowy i rzeczy publiczne w ścisłym znaczeniu. Do pierwszej kategorii zaliczył rzeczy i wartości majątkowe, których rolą jest służyć w sposób pośredni celom administracji publicznej przez własną wartość kapitałową lub przynoszony zysk. Tak pojmowany majątek skarbowy, w skład którego wchodziły m.in. pożytki z majątków ziemskich i lasów, zyski z działalności przedsiębiorstw handlowych czy odsetki od kapitału (stanowią one w sposób oczywisty źródło dochodów), miał generować dochody celem finansowania realizacji ustawowych zadań państwa. Rzeczami publicznymi w ścisłym znaczeniu są zaś według autora rzeczy, które służą bezpośrednio administracji publicznej poprzez własną wartość użytkową lub wszystkim jako dobro publiczne. Wyróżnił tutaj następujące kategorie: majątek administracyjny jako rzeczy służące bezpośrednio określonym celom administracji (budynki państwowe, urządzenia szkolne, pozwalające administracji sprawnie funkcjonować) oraz rzeczy pozostające w powszechnym użytkowaniu, z których korzystać może każdy na równych zasadach (drogi publiczne, mosty, rzeki, kanały, powietrze). Rzeczy stawały się rzeczami publicznymi ze względu na swoją naturalną właściwość lub dzięki konstytutywnym aktom administracyjnym<sup>53</sup>.

Posiłkując się zaprezentowaną teorią, mienie należące do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa można zaliczyć do kategorii własności publicznej, klasyfikując je jako składnik majątku skarbowego, który przeznaczony jest niewątpliwie dla uzyskiwania środków finansowych na realizację zadań publicznych<sup>54</sup>. Skoro zatem własność ta służy interesom ogółu (publicznym), trudno odmówić jej przymiotu własności publicznej. Takie stanowisko zajmuje A. Stelmachowski. Uważa, że podstawą prawidłowej kwalifikacji własności publicznej jest nie tylko jej strona podmiotowa, lecz funkcja, jaką przypisuje się określone mu mieniu<sup>55</sup>. Dla sprecyzowania pojęcia własności publicznej konieczne zatem wydaje się wskazanie podmiotów oraz wyjaśnienie celów publicznych, którym mienie to służy. Formy organizacji podmiotów publicznych i ich reprezentacji są rozmaicie uregulowane<sup>56</sup>, a określenie odpowiedniego modelu wykonywania własności publicznej ma przecież istotne znaczenie. W odniesieniu do nieruchomości rolnych, których właścicielem jest Skarb Państwa, podmiotem gospodarującym jest Agencja Nieruchomości Rolnych. Nie jest ona właścicielem tych składników mienia publicznego, a uprawnienia do wykonywania we własnym imieniu, ale na rzecz Skarbu

Państwa, prawa własności i innych praw rzeczowych (art. 5 u.o g.n.r.) posiada na podstawie stosunku powiernictwa<sup>57</sup>. Trzeba jednak podkreślić, że mienie rolne nie traci charakteru publicznego wskutek utraty bezpośredniego zarządu nad nim Skarbu Państwa (jego *stationes fisci*), przez wykonywanie go przez państwową osobę prawną, jaką jest Agencja Nieruchomości Rolnych<sup>58</sup>. Takie uregulowanie wydaje się trafne, z uwagi na możliwość zarządzania mieniem rolnym bardziej sprawnie poprzez bliższy kontakt powiernika z powierzoną mu własnością, a przez to i bardziej efektywnie<sup>59</sup>.

#### 4. Agencja Nieruchomości Rolnych. Wykonywanie uprawnień majątkowych w stosunku do nieruchomości rolnych Skarbu Państwa

Zagadnienie podmiotowości prawnej Skarbu Państwa wydaje się dość skomplikowane i wzbudza liczne kontrowersje, których podstawę można upatrywać w braku ustawy o zasadach jego reprezentowania i organizacji<sup>60</sup>. Państwo zobowiązane jest do wykonywania licznych zadań i kompetencji, których realizacja możliwa jest tylko w przypadku stworzenia odpowiednich struktur organizacyjnych, co nastęrcza czasami pewne problemy. Artykuł 441 § 1 k.c. przyznaje Skarbowi Państwa oraz innym państwowym osobom prawnym, w odniesieniu do tej kategorii mienia, własność i inne prawa majątkowe<sup>61</sup>. Kwestia reprezentacji w obrocie cywilnoprawnym państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa jest w sposób wystarczający uregulowana we właściwych przepisach tworzących poszczególne rodzaje osób prawnych, lecz konstrukcja Skarbu Państwa, będącego w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych (zob. art. 34 k.c.), jest niejednolita. Podstawą trudności w stworzeniu odpowiedniego modelu wykonywania własności państwowej, zdaniem M. Bednarek, jest brak realnego właściciela w sensie ekonomicznym (czyli konkretnych osób), który byłby zainteresowany stanem i ochroną elementów wchodzących w skład tego mienia<sup>62</sup> (choć w literaturze nie brakuje głosów, że za właściciela w sensie ekonomicznym można uznać naród<sup>63</sup> lub społeczeństwo<sup>64</sup>), jak również określonego charakteru prawnego instytucji państwa, które łączą w sobie uprawnienia władcze (*imperium*) i właścicielskie, pozbawione cech działania publicznoprawnego (*dominium*), co stwarza konieczność poddania własności publicznej oraz zasad jej wykonywania zarówno cywilnoprawnej (np. zawieranie wszelkiego rodzaju umów), jak i administracyjnoprawnej regulacji (np. oddanie nieruchomości w trwałą zarząd)<sup>65</sup>.

Skarb Państwa, choć jest z mocy art. 33 k.c. państwową osobą prawną, nie posiada jednak w swojej strukturze klasycznych organów, a poszczególne zadania społeczne i gospodarcze wykonują różne podmioty. Będą nimi najczęściej kompetentne, w określonym zakresie, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, zwane *stationes fisci*, działające poprzez swoje organy ustrojowe<sup>66</sup>. Jednostki te dokonują, w zależności jednak od rodzaju nieruchomości, wszelkich czynności związanych z szeroko rozumianym gospodarowaniem mieniem<sup>67</sup> należącym do Skarbu Państwa<sup>68</sup>. Zupełnie odmiennie uregulowano zarząd nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dla jego sprawowania ustawodawca powołał w art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa państwową osobę prawną, jaką jest Agencja Nieruchomości Rolnych, która działa w oparciu o przepisy oraz unormowania statutu nadanego rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów<sup>69</sup>. Jednocześnie powierzył jej w art. 5 u.o g.n.r. wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do nieruchomości rolnych i innego mienia objętego zakresem regulacji ustawy. Z takiej konstrukcji przepisu wynika wniosek, że pomiędzy Skarbem Państwa a Agencją Nieruchomości Rolnych nawiązał się stosunek powiernictwa. Powiernikiem jest osoba, która, prowadząc cudze



sprawy, występuje w stosunkach z osobami trzecimi we własnym imieniu, lecz na mocy stosunku łączącego ją z powierzającym obowiązana jest realizować powierzone uprawnienia w sposób zgodny z umową<sup>70</sup>. Agencja Nieruchomości Rolnych jako państwowa osoba prawna realizuje więc osobowość cywilnoprawną państwa, wykonując na jego rzecz własność i inne prawa majątkowe. Nie staje się przy tym właścicielem przejętego mienia, którym nadal pozostaje Skarb Państwa. Nie można jej także utożsamiać ze Skarbem Państwa lub uznać za część aparatu państwowego czy organ administracji rządowej<sup>71</sup>. Występuje wszakże w obrocie prawnym samodzielnie, jako odrębna państwowa osoba prawna, choć wszelkie jej działania powinny być podejmowane w zakresie określonym przez ustawodawcę oraz w interesie Skarbu Państwa czy szerzej – w interesie publicznym, a nie dla osiągnięcia własnych korzyści. Możliwość takiego działania wynika z przejęcia od państwa praw i obowiązków związanych z mieniem należącym do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W konsekwencji Agencja Nieruchomości Rolnych reprezentuje interesy państwa w zakresie czynności związanych z gospodarowaniem rolnymi nieruchomościami skarbowymi (por. art. 24 ust. 1 u.o.g.n.r.). Do takich działań zaliczyć można dokonywanie sprzedaży nieruchomości w drodze przetargów. Zatem, opierając się na określonym wcześniej kryterium dysponenta mienia publicznego, o publicznym charakterze przetargów organizowanych na zbycie nieruchomości skarbowych decyduje fakt przeprowadzania ich również przez państwową osobę prawną, jaką jest Agencja Nieruchomości Rolnych.

Wydaje się, że taki model wykonywania rolnej własności publicznej przez państwową osobę prawną w oparciu o konstrukcję powiernictwa jest właściwy. Można bowiem sądzić, że zarządzanie i gospodarowanie składnikami własności publicznej przez podmiot odrębny od Skarbu Państwa będzie przynosiło lepsze efekty niż analogiczna działalność organów administracji publicznej. Taka regulacja jest potwierdzeniem tezy o niewydolności tradycyjnych metod zarządzania oraz odchodzenia, w pewnym zakresie, od regulacji publicznoprawnej na rzecz instrumentów prawa prywatnego<sup>72</sup>.

W uzupełnieniu przedstawionego cywilnoprawnego charakteru Agencji Nieruchomości Rolnych należy zastanowić się nad zasadnością traktowania jej z punktu widzenia prawa administracyjnego jako jednego z elementów administracji publicznej, ze względu na realizowane gospodarcze zadania państwa. Gospodarując rolnym mieniem Skarbu Państwa, wykonuje przecież funkcje (zadania) publiczne. Przez administrację publiczną będziemy rozumieć zespół działań, czynności oraz przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach<sup>73</sup>. W ujęciu podmiotowym administrację publiczną tworzą organy administracji i inne podmioty wykonujące określone funkcje z zakresu administracji publicznej<sup>74</sup>. Agencji Nieruchomości Rolnych nie zaliczymy oczywiście do kategorii klasycznych organów administracji państwowej, lecz możemy umiejscowić ją w stworzonej na gruncie prawa administracyjnego stosunkowo nowej kategorii podmiotów<sup>75</sup> – agencji rządowych. Są to instytucje utworzone z mocy ustawy w formie państwowych osób prawnych, które w zakresie udzielonych im kompetencji wykonują zadania gospodarcze państwa<sup>76</sup>. Można je uznać za podmioty administrujące<sup>77</sup>, które bez względu na swój charakter prawny działają na rzecz dobra wspólnego, czyli realizują wartości i cele ustawowe<sup>78</sup>. Czynią to poprzez wykonywanie zadań zleconych przez administrację<sup>79</sup>. Zadaniem tymi są kompetencje przyznane wszystkim podmiotom niebędącym częścią aparatu państwa do stosowania jednostronnych rozstrzygnięć w formach właściwych dla organów administracji<sup>80</sup>. Agencja Nieruchomości Rolnych posiada takie kompetencje, bowiem w trakcie wykonywania swoich zadań publicznych obok form prawa prywatnego, takich jak sprzedaż mienia, dzierżawa majątku

państwowego czy oddawanie go w administrowanie, korzysta również ze środków władczych (swoistych elementów administracyjnoprawnych). Przejawem ich jest się choćby możliwość przekazania przez Prezesa Agencji, w drodze decyzji, mienia Skarbu Państwa w trwałe zarząd (por. art. 35 oraz 36 u.o.g.n.r.) czy udział w procedurze przyznawania rent strukturalnych (por. art. 9 ust. 3 ustawy o rentach strukturalnych w rolnictwie<sup>81</sup>82).

## 5. Uwagi końcowe

Omawiany przetarg na zbycie nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa jest ważnym, lecz tylko jednym z wielu przetargów publicznych. Przedstawione powyżej obiektywne kryteria przesądzające o jego publicznym charakterze (podmiot organizujący przetarg oraz charakter mienia przeznaczanego do sprzedaży) dadzą się z powodzeniem odnieść również do innych występujących w prawie polskim unormowań (np. do ustawy – Prawo zamówień publicznych, ustawy o gospodarce nieruchomościami czy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych). Taka sytuacja prowokuje pytanie, czy nie warto byłoby zastanowić się nad celowością wprowadzenia legalnej definicji przetargu publicznego i zdefiniowania go w sposób zaproponowany w niniejszym opracowaniu. Wiązałoby się to oczywiście z koniecznością ustanowienia określonych reguł prawnych (głównie proceduralnych), które byłyby wspólne wszystkim zdefiniowanym w powyższy sposób przetargom publicznym. Ratio legis tego typu zabiegów legislacyjnych powinno być przy tym należyte zabezpieczenie zasługujących na ochronę interesów Skarbu Państwa<sup>83</sup>.

## Przypisy

1 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.

2 B.Jeżyńska, A.Oleszko, Prawo rolne i żywnościowe, Zarys wykładu, Kraków 2003, s. 98.

3 Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 z późn. zm., dalej: u.o.g.n.r.

4 E.Gniewek, Prawo rzeczowe, Warszawa 2000, s. 111.

5 Zob. szerzej E.Klat-Górska, Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości według art. 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – wybrane zagadnienia, [w:] Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki, red. R. Budzinowski i A. Zieliński, Poznań-Kluczbork 2002, s. 205 i nast.; E.Kremer, Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości w trybie bezprzetargowym na podstawie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Rejent 2000, nr 7-8, s. 76 i nast.; R.Sztyk, Sprzedaż nieruchomości przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, Rejent 1999, nr 12, s. 43 i nast.; M.Czapska-Górniewicz, Agencja Własności Rolnej – zagadnienia wybrane, Rejent 1994, nr 7-8, s. 83 i nast.; J.Nadler, Wady regulacji prawnej gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, [w:] Prawo rolne, Problemy teorii i praktyki..., s. 155 i nast.; S.Prutis, [w:] Prawo rolne, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2003, s. 193 i nast.; G.Bieniek, [w:] G.Bieniek, S.Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna, Warszawa 2004, s. 221 i nast.

6 Por. M.Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 1998, s. 169 i nast.

7 Zob. szerzej Z.Radwański, [w:] System Prawa Prywatnego, t. II: Prawo cywilne – część ogólna. Suplement, red. Z. Radwański, Warszawa 2004, s. 21 i nast.; P.Machnikowski, [w:] Kodeks cywilny.

Komentarz, t. I, red. E. Gniewek, Warszawa 2004, s. 246 i nast. oraz 294 i nast.; tenże, Zawarcie umowy w trybie ofertowym i rokowaniowym po nowelizacji kodeksu cywilnego, Przegląd Prawa Handlowego 2004, nr 1, s. 4 i nast.; M.Jasiakiewicz, Ofertowy system zawierania umów w polskim prawie cywilnym, Toruń 1993, s. 9 i nast.; D.Rogoń, Problemy negocjacyjnego trybu zawarcia umowy po nowelizacji kodeksu cywilnego, Przegląd Prawa Handlowego 2003, nr 10, s. 4 i nast.

8 Zob. A.Łuszek-Zajac, P.Machnikowski, Nowa regulacja zawarcia umowy w trybie przetargowym, Przegląd Prawa Handlowego 2003, nr 9, s. 10 i nast.

9 Por. E.Gniewek, Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, Kraków 1999, s. 51; Z.Radwański, [w:] System Prawa Prywatnego..., s. 61; E.Prze-

szło, Przetarg jako forma rozporządzania mieniem publicznym, Przegląd Prawa Handlowego 1996, nr 6, s. 8.

10 Zob. szerzej A.Stelmachowski, Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 83 i nast.; G.Ćmikiewicz, Postępowanie przetargowe jako konstrukcja szczególnego trybu zawarcia umowy. Problemy prawa handlu zagranicznego, t. VI, Katowice 1982, s. 16; E.Gniewek, Obrót nieruchomościami..., s. 40.

11 Zob. A.Brzożowski, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2004, s. 278.

12 A.Wójcik, Zawarcie umowy w drodze przetargu, Kraków 2000, s. 32; E.Gniewek, Obrót nieruchomościami..., s. 103 i nast.

13 Tytułem przykładu należy wskazać choćby ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 z późn. zm.); ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 z późn. zm.); ustawę z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 27, poz. 96 z późn. zm.); ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.).

14 S.Dmowski, S.Rudnicki, Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza: Część ogólna, Warszawa 2003, s. 160.

15 Dz.U. Nr 140, poz. 1350.

16 A.Brzożowski, [w:] Kodeks cywilny..., s. 278; zob. też E.Gniewek, Obrót nieruchomościami..., s. 103; K.Stefaniuk, Zawarcie umowy w drodze przetargu według ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rejent 1999, nr 11, s. 92 i nast.; R.Sztyk, Sprzedaż nieruchomości..., s. 45 i nast.

17 Zob. szerzej R.Szostak, Zagadnienia konstrukcyjne przetargu w świetle znnowelizowanych przepisów kodeksu cywilnego, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2004, z. 1, s. 73 i nast.; M.Boratyńska, Przetarg w prawie polskim. Zagadnienia cywilistyczne, Warszawa 2001, s. 35 i nast.; Z.Radwański, [w:] System Prawa Prywatnego..., s. 60 i nast.; M.Jasiakiewicz, Zawarcie umowy w obrocie handlowym, Toruń 1995, s. 129 i nast.; A.Wójcik, Zawarcie umowy w drodze przetargu..., s. 42 i nast.

- 18 M.Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 114 i nast.; S.Surowiec, *Gospodarowanie nieruchomościami będącymi w Zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych*, Olsztyn 2003, s. 59 i nast.
- 19 E.Gniewek, *Obrót nieruchomościami...*, s. 51.
- 20 E.Gniewek, *Obrót nieruchomościami...*, s. 107; Z.Radwański, [w:] *System Prawa Prywatnego...*, s. 72 i nast.
- 21 Por. A.Łuszek-Zajac, *Charakter prawny przetargu prowadzonego dla zawarcia umowy wymagającej zachowania formy szczególnej pod rygorem nieważności*, *Przegląd Prawa Handlowego* 1998, nr 10, s. 19 i nast.
- 22 A.Wójcik, *Zawarcie umowy w drodze przetargu...*, s. 40.
- 23 Por. art. 46 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 z późn. zm.); art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (tekst jedn.: Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 z późn. zm.); art. 21 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz.U. Nr 44, poz. 202 z późn. zm.).
- 24 Por. art. 28 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami; art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*.
- 25 A.Wójcik, *Zawarcie umowy w drodze przetargu...*, s. 40 i nast.
- 26 R.Szostak, *Zagadnienia konstrukcyjne przetargu...*, s. 75 i nast.
- 27 A.Stelmachowski, *System Prawa Prywatnego*, t. III: *Prawo cywilne – prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, Warszawa 2003, s. 160 i nast.; J.Szachułowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 13 i nast.
- 28 Inaczej M.Możdżeń-Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych...*, s. 113.
- 29 A.Wójcik, *Zawarcie umowy w drodze przetargu...*, s. 39.
- 30 Zob. szerzej J.Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992, *passim*; K.Kolańczyk, *Prawo rzymskie*, Warszawa 1999, s. 27 i nast.
- 31 E.Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 36.
- 32 H.Rot, *Prawo publiczne a prawo prywatne w systemie socjalistycznym*, [w:] *Prawo i polityka*, red. K. Opałek, F. Ryszka, W. Sokolewicz, Warszawa 1988, s. 48 i nast.
- 33 A.Wolter, J.Ignatowicz, K.Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2000, s. 16 i nast.; Z.Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2003, s. 2 i nast.; E.Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 37.
- 34 J.Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 21.

35 Por. C.Kosikowski, Nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej, Państwo i Prawo 2004, z. 12, s. 12.

36 Por. E.Gniewek, [w:] Kodeks cywilny..., s. 172; E.Skowrońska-Bocian, [w:] Kodeks cywilny, t. I: Komentarz, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2004, s. 163; M.Bednarek, Mienie. Komentarz do art. 44-553 Kodeksu cywilnego, Kraków 1997, s. 133 i nast.; zob. też orzeczenie SN z dnia 2 czerwca 2000 r. II CKN 1067/98, OSP 2001, nr 2, poz. 27.

37 Por. ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.); zob. też Z.Niewiadomski, Ustawa

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2004, s. 39 i nast.; tenże, Planowanie przestrzenne. Zarys systemu, Warszawa 2003, passim.

38 Tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679, z późn. zm.

39 Zob. S.Prutis, [w:] Przekształcenia własnościowe w Polsce, red. S. Prutis, Białystok 1996, s. 67 i nast.; J.Jacyszyn, Początek drogi przekształceń w PGR-ach, Rejent 1993, nr 1, s. 37 i nast.; P.Czechowski, M.Korzycka-Iwanow, S.Prutis, A.Stelmachowski, Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1997, s. 158 i nast.

40 S.Prutis, Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Białystok 1997, s. 9 i nast.

41 Zob. szerzej tamże, s. 13 i nast.

42 S.Prutis, [w:] Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi...; zob. też R.Sztyk, Sprzedaż nieruchomości przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa..., s. 38 i nast.; G.Bieniek, [w:] Prawo obrotu nieruchomościami, red. S. Rudnicki, Warszawa 1999, s. 93 i nast.

43 Zob. szerzej B.Załęska-Świątkiewicz, Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, Rejent 1992, nr 3-4, s. 49 i nast.; M.Muszalska, Zasób Nieruchomości Skarbu Państwa a prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1998, z. 2, s. 63 i nast.

44 Por. A.Stelmachowski, System Prawa Prywatnego..., s. 160 i nast.; J.Szachułowicz, Własność publiczna..., s. 16 i nast.

45 J.Szachułowicz, Własność publiczna..., s. 8 i nast.

46 Zob. ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

47 J.Szachułowicz, Własność publiczna..., s. 10.

48 Tamże.

49 Różni autorzy odmiennie definiują pojęcie własności publicznej; por. W.Jaworski, Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1924, s. 165 i nast.; S.Kasznica, Polskie prawo administracyjne, Poznań 1946, s. 143; A.Peretiatkowicz, Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego, Poznań 1947, s. 68 i nast.; A.Wasilewski, Administracja wobec prawa własności

nieruchomości gruntowych, Kraków 1972, s. 64; A.Błaś, J.Boć, Majątek publiczny, [w:] Prawo administracyjne, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 271 i nast.

50 Zob. E.Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band, Allgemeiner Teil, München und Berlin 1961, s. 325 i nast.

51 Zob. szerzej A.Wasilewski, Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych..., s. 70 i nast.; P.Radziwiński, Pojęcia „dobra publiczne” i „rzeczy publiczne” we francuskiej i niemieckiej nauce prawa administracyjnego, Samorząd Terytorialny 1997, nr 4, s. 8 i nast.

52 T.Bigo, [w:] Prawo administracyjne, red. W. Kawka, Wrocław 1948, s. 173 i nast.

53 P.Radziwiński, Pojęcie rzeczy publicznych w polskiej nauce prawa administracyjnego, [w:] Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999, s. 83 i nast.

54 Art. 6 u.o.g.n.r. prezentuje katalog zadań Agencji Nieruchomości Rolnych, wśród których można wskazać także te, nakierowane na zdobycie tych środków finansowych, głównie poprzez racjonalne wykorzystanie potencjału (czyli zagospodarowanie) gruntów rolnych w drodze dzierżawy lub powierzenia w administrowanie.

55 A.Stelmachowski, Zarys teorii prawa cywilnego..., s. 187.

56 J.Szachułowicz, Własność publiczna, op. cit., s. 11.

57 Tak E.Gniewek, Prawo rzeczowe..., s. 47; A.Doliwa, Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Studia Iuridica Agraria 2000, t. I, s. 75 i nast.; tenże, Jeszcze w sprawie powierniczego statusu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Rejent 2000, nr 2, s. 124 i nast.; T.Kurowska, Upowszechnienie prawa własności w Polsce, Katowice 1994, s. 129; inaczej zaś S.Wójcik, Nowe uregulowania – nowe koncepcje, postęp czy...?, [w:] Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska, Katowice 1992, s. 292 i nast.; A.Bieranowski, Konstrukcja prawna Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Rejent 1998, nr 7-8, s. 125 i nast.; Z.Marmaj, Prywatyzacja PGR, Zielona Góra 1992, s. 14.

58 P.Czechowicz, M.Moźdzeń-Marcinkowski, Ewolucja własności rolniczej Skarbu Państwa, Studia Iuridica Agraria 2000, t. III, s. 58 i nast.; M.Moźdzeń-Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych..., s. 100 i nast.

59 J.Szachułowicz, Własność publiczna..., s. 18 i nast.

60 W literaturze przedmiotu szeroko postuluje się wprowadzenie ustawy o Skarbie Państwa; zob. J.Ostaszewski, Zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, Przegląd Podatkowy 1994, nr 5, s. 19 i nast.; A.Ćałus, Problematyka prawna Skarbu

Państwa, Biuletyn Rady Legislacyjnej 1995, nr 6, s. 22 i nast.; G.Bieniek, Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2003, s. 7.

61 G.Bieniek, Reprezentacja Skarbu Państwa...; E.Gniewek, [w:] Kodeks cywilny..., s. 163; M.Pazdan, [w:] Kodeks cywilny, t. I, Komentarz, red. K. Pietrzykowski..., s. 153 i nast.

62 M.Bednarek, *Mienie...*, s. 43.

63 W.J.Katner, *Umowne nabycie własności ruchomości*, Warszawa 1995, s. 131 i nast.

64 A.Klein, *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 11-12, s. 105.

65 G.Bieniek, *Reprezentacja Skarbu Państwa...*, s. 7; N.Gajl, *Skarb Państwa*, Warszawa 1996, s. 91; E.Gniewek, *Obrót nieruchomościami...*, s. 63; B.Rutkowski, *Instytucja Skarbu Państwa w Polsce w świetle nowych uregulowań prawnych*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1997, nr 4, s. 2; A.Doliwa, *Dychotomiczny cha-*

*rakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, *Studia Prawnicze* 2002, z. 3, s. 48.

66 Stanowią one składnik ogólnej struktury organizacyjnej państwa, wykonując jego funkcje władcze – oparte na prawie konstytucyjnym i ustawach o charakterze ustrojowym oraz właścicielskie – podejmowane w sferze majątkowych stosunków cywilnoprawnych, z innymi podmiotami na zasadzie równorzędności. Kierownicy tych jednostek w ramach dominum zarządzają powierzonym im mieniem państwowym i reprezentują Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych wobec innych podmiotów. Zatem każda czynność cywilnoprawna takiej jednostki organizacyjnej jest *de iure civili* czynnością Skarbu Państwa; zob. szerzej E.Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi...*, s. 67 i nast.; N.Gajl, *Skarb Państwa...*, s. 92; A.Doliwa, *Sposoby reprezentacji państwa w obrocie cywilnoprawnym*, *Studia Prawnicze* 2002, z. 4, s. 100 i nast.; uchwała SN z dnia 14 października 1994 r. III CZP 16/94, OSNC 1995, nr 3, poz. 40.

67 Przez gospodarowanie mieniem można rozumieć zespół czynności cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych (faktycznych i prawnych) o charakterze ciągłym, które zmierzają do osiągnięcia najkorzystniejszych rezultatów majątkowych, zapobiegając przy tym marnotrawstwu; zob. szerzej W.Sobejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 2000, z. 1, s. 141 i nast.; J.Szachułowicz, *Własność publiczna...*, s. 145.

68 Tytułem przykładu można wskazać tu na szczególną rolę ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (por. ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, Dz.U. Nr 106, poz. 493 z późn. zm.) oraz starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej (por. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami), jak również jednostki organizacyjne – Lasy Państwowe, reprezentowana przez dyrektora generalnego Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych (por. ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 z późn. zm.) czy Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, reprezentowana przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (por. ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych, tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 110, poz. 1192 z późn. zm.).

69 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie nadania statutu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 24, poz. 104 z późn. zm.); zob. też B.Załęska-Świątkiewicz, *Statut Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, *Rejent* 1992, nr 6, s. 95 i nast.

70 Szerzej odnośnie do samej instytucji powiernictwa zob. A. Kędzierska-Cieślak, Powiernictwo (Próba określenia konstrukcji prawnej), Państwo i Prawo 1977, z. 8-9, s. 44 i nast.; A.Szpunar, O powierniczych czynnościach prawnych, Acta Universitatis Lodzianis 1993, Folia Iuridica 57, s. 3 i nast.; G.Tracz, F.Zoll, Przydatność pojęcia powiernictwa dla prawa prywatnego, Przegląd Prawa Prywatnego 1998, nr 4, s. 24 i nast.; A.Doliwa, Zastępstwo pośrednie i powiernictwo, Monitor Prawniczy 2000, nr 7, s. 467 i nast.; M.Możdżeń-Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych..., s. 68 i nast.

71 Por. uchwałę SN z dnia 22 kwietnia 1994 r. III CZP 189/93 (OSNIC 1994, nr 6, poz. 121); jednak przeciwny pogląd wyraża S. Wójcik, który Agencję Nieruchomości Rolnych chce traktować jako urząd albo jako specjalny państwowy organ administracji rządowej czy też jako państwową jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej (czyli jako stationes fisci); por. S.Wójcik, Nowe uregulowania – nowe koncepcje, postęp czy...?..., s. 292 i nast.

72 M.Szydło, Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej, Rejent 2002, nr 5, s. 112; zob. też L.Zacharko, Prywatyzacja zadań publicznych jako nowe pojęcie w zakresie gospodarki komunalnej, [w:] Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej..., s. 129.

73 H.Izdebski, M.Kulesza, Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne, Warszawa 1999, s. 79.

74 Tamże, s 102.

75 W strukturze administracji publicznej pojawiły się one właściwie dopiero po 1989 r.; zob. K.Pawłowicz, Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki, [w:] Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2004, s. 124.

76 J.Nieczyporuk, Rządowe agencje gospodarcze, [w:] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego, Łódź 2000, s. 341.

77 K.Pawłowicz, Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki..., s. 132.

78 Dla Agencji Nieruchomości Rolnych zadania te wyznacza art. 6 u.o g.n.r.; por. M.Czapska-Górniewicz, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa..., s. 72; G.Bieniek, [w:] Prawo obrotu nieruchomości..., s. 96.

79 Z.Cieślak, I.Lipowicz, Z.Niewiadomski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Warszawa 2000, s. 57.

80 Z.Cieślak, J.Jasielski, J.Lang, M.Szubiakowski, M.Wierzbowski, A.Wiktorowska, Prawo administracyjne, Warszawa 2002, s. 123.

81 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r., Dz.U. Nr 52, poz. 539 z późn. zm.

82 B.Popowska, Agencje – nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa, [w:] Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego, Poznań 1991, s. 212; M.Możdżeń-Marcinkowski, Agencja Nieruchomości Rolnych..., s. 41 i nast.

83 Taka regulacja wydaje się również konieczna, na co wskazuje A. Wójcik, dla systemu prawa karnego. Pojęcie przetargu publicznego stanowi bowiem jedno ze znamion typu czynu zabronionego,



określonego w art. 305 § 1 i 2 k.k. (zob. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.), jakim jest zakłócanie przebiegu przetargu publicznego (naruszanie reguł procedury przetargowej); por. W.Wróbel, [w:] Kodeks karny, Część szczególna: Komentarz do art. 278-363, t. III, red. A. Zoll, Kraków 1999; A.Wójcik, Zawarcie umowy w drodze przetargu..., s. 41.