

Magdalena Habdas

Publiczna własność – zagadnienia dyskusyjne dotyczące własności nieruchomości

Własność to szczególne prawo majątkowe, które w każdym systemie prawnym odgrywa niezwykle istotną rolę i które wpływa na kształt stosunków społeczno-gospodarczych państwa. Historia Polski, zwłaszcza z okresu XX i XXI wieku, jest dowodem na to, jak dalece przyjęty model własności, zwłaszcza w odniesieniu do nieruchomości, jest powiązany z określoną koncepcją polityczną i ustroją państwa.

Warto przypomnieć tu wypowiedź I. Kanta, który wskazywał, że trudno jest pojąć genezę prawa własności (*Der Anfang des Eigentums ist schwer zu begreifen*), oraz podkreślał, że bez własności nie można wyobrazić sobie istnienia jakiegokolwiek systemu prawa. Zwracał uwagę na to, że bez odwołania się do prawa własności nie jest możliwe wyznaczenie obszaru określonego państwa, a co za tym idzie – zakresu jego władzy. Dla I. Kanta własność wyprzedza państwo, ponieważ stanowi ona warunek jego istnienia, przy czym szczególne znaczenie odgrywa własność nieruchomości. Państwo należy przy tym traktować jako meta-właściciela nieruchomości, który nie jest właścicielem zbiorowym (społeczeństwem, narodem) lecz podmiotem mającym skuteczne wobec innych państw prawo do ziemi¹.

¹ Zob. szerzej S. Byrd, J. Hruschka, *The Natural Law Duty to Recognize Private Property Ownership: Kant's Theory of Property in His Doctrine of Right*, University of Toronto Law Journal 2006, nr 56, s. 218.

Z powyższego jasno wynika, że własność nieruchomości ma dla każdego państwa zasadnicze znaczenie i można ją rozważać w płaszczyźnie prawa konstytucyjnego, administracyjnego czy też cywilnego. Przekształcenia ustrojowe, które Polska przechodziła po II Wojnie Światowej, zdeterminowały treść obecnie obowiązujących przepisów o własności nieruchomości. Oczywistym jest, że gospodarka Polski od dawna nie ma charakteru nakazowo-rozdzielczego, lecz oparta jest na funkcjonowaniu wolnego rynku, a co za tym idzie, rolę wiodącą przypisuje się własności prywatnej. Należy jednak zastanowić się, jakie znaczenie i funkcje odgrywa własność publiczna w dość stabilnej już gospodarce rynkowej Polski oraz czy istnieją przyczyny (jeżeli tak, to jakie), dla których należałoby odróżniać własność prywatną od publicznej, szczególnie w odniesieniu do nieruchomości.

Nie powinno budzić wątpliwości stwierdzenie, że po 20 latach od wprowadzenia w Polsce gospodarki rynkowej istnieją warunki do tego, by ponownie zastanowić się nad rolą własności publicznej. Na początku lat 90-tych ubiegłego stulecia jednym z głównych celów polskiego ustawodawcy było niedopuszczenie do ponownego przejścia własności środków produkcji w ręce państwa i do ponownego wyeksponowania roli własności publicznej². Natomiast obecnie, gdy nie występuje już ryzyko powrotu do marksistowskiej koncepcji własności społecznej środków produkcji i do gospodarki rozdzielczo-nakazowej, można w sposób bardziej obiektywny ocenić rolę i przydatność szeroko rozumianej własności publicznej.

Celem niniejszego artykułu nie jest kompleksowa analiza własności publicznej, gdyż zadanie to w sposób oczywisty wymagałoby bardzo obszernego opracowania. Warto jednak przedstawić te zagadnienia, które są niezbędne w rozważaniach o własności publicznej w odniesieniu do nieruchomości i które ujawniają obszary wymagające dalszych badań naukowych. Jest to tym bardziej uzasadnione, że zarówno własność publiczna, jak i nieruchomości to kategorie, które należy ujmować całościowo, a więc uwzględniając ich wymiar historyczny, cywilnoprawny, administracyjnoprawny i konstytucyjny.

²A. Stelmachowski, *Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo rzeczowe*, t. III, red. T. Dybowski, Warszawa 2003, s. 114-119.

1. Rys historyczny własności publicznej

W oparciu o dostępne źródła historyczne romanści wskazują, że w prawie rzymskim brak było jednoznacznej definicji własności, która dla prawników rzymskich była pojęciem wręcz intuicyjnym i oznaczała najpełniejsze, wyłączone i nieograniczone władztwo nad rzeczą. Prawnicy rzymscy nigdy nie pojmowali własności jako wiązki poszczególnych uprawnień, lecz widzieli ją jako prawo jednolite, a późniejszy, przyjęty w średniowieczu model własności podzielonej na *dominium directum* i *dominium utile* byłby dla Rzymian niezrozumiały, gdyż *dominium utile* oznaczało dla nich wyłącznie prawo na rzeczy cudzej, a nie rodzaj własności³.

Już w starożytnym Rzymie wyróżniano własność publiczną, która początkowo oznaczała własność państwa, pozostawała poza obrotem prawnym (*res extra commercium*) i nie podlegała regułom prawa prywatnego. Jednak gdy w okresie pryncypatu zaczęło kształtować się pojęcie fiskusa, czyli państwa występującego w roli uczestnika stosunków prywatnoprawnych, zaczęto rozróżniać sferę własności publicznej i prywatnej. Własność państwa obejmowała więc zarówno publicznoprawną własność rzeczy publicznych, jak i prywatnoprawną własność fiskusa⁴.

Rzymianie wyróżniali trzy kategorie rzeczy, a mianowicie *res communes*, a więc rzeczy powszechnie występujące, dostępne dla wszystkich (np. powietrze), *res divini iuris* lub *res sanctae*, czyli rzeczy święte (np. kościoły, cmentarze, mury obronne i bramy do miasta) i wreszcie *res publicae*, czyli rzeczy publiczne, stanowiące własność państwa, niezdolne do bycia przedmiotem własności prywatnej (wybrzeże, rzeki, drogi publiczne). Te ostatnie, pomimo że stanowiły własność państwa, dostępne były dla użytku społeczeństwa. Natomiast rzeczy mogące być przedmiotem własności prywatnej, jeżeli nie miały właściciela, stawały się rzeczami niczymi (*res nullis*)⁵. Warto zaznaczyć, że podawane w lite-

³ A. Pi kuł ska - Ro ba sz ki e w i c z, *Własność w prawie rzymskim*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki i K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 10-11; W. Os u ch o w s k i, *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Warszawa 1986, s. 258 i nast.

⁴ M. S z u b i a k o w s k i, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 131.

⁵ C.G. van der Merwe, *Law of Property*, [w:] *Introduction to the Law of South Africa*, The Hague-London-New York 2004, s. 203.

raturze przykłady *res publicae* dotyczą głównie nieruchomości, a nie rzeczy ruchomych, co wskazuje na znaczenie, jakie dla publicznej własności mają nieruchomości.

W średniowieczu, kiedy to rozwinięto system własności feudalnej⁶, *res nullis* początkują powstawanie własności publicznej, rozumianej jako własności, z której mogli korzystać wszyscy członkowie określonej społeczności czy wspólnoty i która dotyczyła ulic, dróg, chodników, placów, skwerów. Własność ta obejmowała dwa elementy, a mianowicie: powszechne korzystanie przez określoną wspólnotę oraz prawo władcy do nadzorowania korzystania z rzeczy będącej przedmiotem publicznej własności. Ponieważ jednak rzecz pozostawała rzeczą niczyją, zatem nie mogła ona być przedmiotem obrotu prawnego⁷.

Zniesienie systemu feudalnego w Europie było procesem, który miał miejsce w XVIII wieku. Pomijając szczegółową charakterystykę przemian i wydarzeń następujących w tym okresie, należy stwierdzić, że doprowadziły one do powstania własności kapitalistycznej. We Francji, w wyniku Rewolucji Francuskiej w 1789 r., dobra korony, a więc własność publiczną związaną z ustrojem monarchii, przekształcono w majątek narodowy. W odniesieniu do własności publicznej powstała koncepcja *domaine national* obejmująca dwie kategorie: 1) majątek publiczny (*biens du domaine*) oraz 2) majątek państwowy (*biens do domaine de l'Etat*), przy czym kategoria druga dotyczy własności państwa jako podmiotu prawa prywatnego⁸. Położenie nacisku na wolność jednostki spowodowało, iż w Kodeksie Napoleona z 1804 r. własność zdefiniowano na kształt prawa rzymskiego, jako prawo nietykalne i niczym nieograniczone, a warto przypomnieć, iż w prawie rzymskim założenie, że prawo własności może ze swej natury być ograniczone, było sprzecznością samą w sobie⁹.

⁶ Por. A. Stelmachowski, *Modele...*, s. 70-73.

⁷ M. Szubiakowski, [w:] *Prawo...*, s. 131; 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. 76.

⁸ M. Szubiakowski, *Rzeczy publiczne. Wybrane zagadnienia*, Kontrola Państwa 1997, nr 1, s. 52.

⁹ A. Pikulska-Robaszkiewicz, *Własność...*, s. 11.

Szeroko pojmowana wolność jednostki i absolutny charakter prawa własności ograniczały zadania państwa w zasadzie do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa. T. Kurowska zauważa, że doprowadziło to do pełnego absolutyzmu nad rzeczami, a w konsekwencji pojawił się władczy przywilej pracodawcy nad pracownikiem oraz formy koncentracji kapitału, które stanowiły zagrożenie zarówno dla jednostki, jak i dla państwa. W związku z powyższym powstały poglądy postulujące konieczność interwencji państwowej, głoszone np. przez J.M. Keynesa, oraz takie, w których własność postrzegano jako funkcję społeczną (L. Duguit), a nie wyłącznie absolutny przywilej jednostki¹⁰.

Kapitalizm wkroczył w nową fazę rozwoju, gdyż coraz częściej zaczęto dostrzegać konflikty pomiędzy interesami właścicieli prywatnych a potrzebami społeczeństwa. Należy wspomnieć, że popularna w Niemczech na początku XX wieku teoria solidaryzmu społecznego, zgodnie z którą własność jest nie tyle prawem podmiotowym, co funkcją społeczną, znalazła swoje odbicie w art. 153 Konstytucji Weimarskiej z 11 sierpnia 1919 r., w którym zamieszczono słynną formułę, iż własność zobowiązuje (*Eigentum verpflichtet*)¹¹. Również w innych konstytucjach z tamtego okresu (np. belgijskiej, austriackiej, pruskiej) wprowadzono ograniczenia własności prywatnej na obszarze prawa rzeczowego w celu ochrony interesu publicznego¹².

2. Rzeczy publiczne w okresie II Rzeczypospolitej i w Polsce Ludowej

Konstytucja II Rzeczypospolitej z 1921 r. nie odbiegała od wzorców tzw. kapitalizmu regulowanego. Zgodnie z art. 99 ustawy z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹³, państwo uznawało

¹⁰ T. Kurowska, *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994, s. 26-28.

¹¹ Formuła ta znajduje się obecnie w art. 14 II niemieckiej Ustawy Zasadniczej z 23 maja 1949 r.

¹² Zob. szerzej T. Sulc, *Własność w konstytucjach II Rzeczypospolitej*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki i K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 14.

¹³ Dz.U. RP Nr 44, poz. 267; Nr 79, poz. 550; Nr 101, poz. 935.

wszelką własność, a mianowicie: 1) osobistą – poszczególnych obywateli, 2) zbiorową – związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych, oraz 3) samego państwa. Powyższe uznano za jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego. Ochrona mienia odnosiła się do wszystkich mieszkańców, instytucji i społeczności, a zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, dopuszczalne było ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem, tylko w wypadkach przewidzianych ustawą.

Ponadto, w omawianym przepisie wskazano, że: „Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody – mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia. Ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu Narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu. Ustawy określą przysługujące Państwu prawo przymusowego wykupu ziemi, oraz regulowania obrotu ziemią, przy uwzględnieniu zasady, że ustrój rolny Rzeczypospolitej Polskiej ma się opierać na gospodarstwach rolnych, zdolnych do prawidłowej wytwórczości i stanowiących osobistą własność.”

Niestety ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (tzw. konstytucja kwietniowa)¹⁴ nie zawierała żadnych przepisów, które wprost odnosiły się do mienia lub własności, co więcej, nie wyodrębniono w niej rozdziału, który dotyczyłby praw i obowiązków obywatelskich. Jednak obowiązująca przez ponad 10 lat konstytucja z 1921 r., w której zawarto tak rozbudowaną regulację prawa własności i wskazano na szczególną rolę własności Państwa, w tym własności nieruchomości, przyczyniła się w okresie międzywojennym oraz w pierwszych latach po II Wojnie Światowej do znacznej aktywności przedstawicieli doktryny w rozważaniach dotyczących rzeczy publicznych i własności publicznej.

Będący teoretykiem prawa administracyjnego Wł. L. Jaworski wskazywał, że rzeczy publiczne to przedmioty, którymi nie rozporządza podmiot prywatny i które, w drodze wyjątku, nie są poddane prawu prywatnemu,

¹⁴ Dz.U. RP Nr 30, poz. 227.

lecz publicznemu¹⁵. Ich przeznaczenie polega zaś na trwałym służeniu celom administracji publicznej w jakiegokolwiek formie (np. drogi, place kanały publiczne parki krajobrazowe)¹⁶.

Rozwiniętą koncepcję rzeczy publicznych przedstawił St. Kasznica, dla którego rzeczy publiczne oznaczały wszystkie przedmioty pozostające w dyspozycji państwa i innych osób publicznoprawnych oraz służące do wykonywania przez te podmioty swoich zadań. Rzeczy te podzielił na następujące kategorie:

1) majątek skarbowy – środki finansowe i inne prawa majątkowe stanowiące kapitał generujący dochód, np. pieniądze, papiery wartościowe, dochody z lasów, przedsiębiorstw,

2) majątek administracyjny – rzeczy bezpośrednio wykorzystywane przez administrację do realizacji zadań publicznych, np. urzędy, szkoły, szpitale, biblioteki, koszary (rozumiane jako nieruchomości) oraz ruchome rzeczy biurowe,

3) majątek użytku publicznego – tzw. dobra publiczne, rzeczy służące do użytku powszechnego albo ze swojej natury (powietrze, światło, woda morska), albo ze względu na przeznaczenie prawne (drogi publiczne, mosty, place), którego właścicielem może być państwo lub związek publicznoprawny (np. wyznaniowy).

Autor ten podnosił jednak, że nieruchomości zaliczana np. do majątku administracyjnego jest zarazem nieruchomością w świetle prawa cywilnego, a więc oprócz reżimu publicznoprawnego własność takiej nieruchomości podlega także prawu prywatnemu, np. w zakresie odpowiedzialności deliktowej za szkody spowodowane wadami w konstrukcji budynku¹⁷.

Podobne koncepcje prezentowali A. Peretiatkowicz i T. Bigo, którzy rzeczy publiczne dzielili na dwie kategorie, z których pierwsza obejmowała rzeczy publiczne w znaczeniu szerszym (majątek skarbowy), a druga rzeczy publiczne w znaczeniu węższym (przedmioty powszechnego

¹⁵ Wł.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 164, cytując za M. Szubiakowski, *Rzeczy...*, s. 76.

¹⁶ P. Radziwiński, *Pojęcie...*, s. 78.

¹⁷ Tamże, s. 78-79; J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 287.

używania – dobra publiczne)¹⁸. Oboje uważali, że rzeczy te poddane są przede wszystkim regulacjom prawa publicznego, a stosowanie prawa prywatnego możliwe jest wyłącznie w drodze wyjątku. Ma to miejsce zazwyczaj wtedy, gdy rzecz publiczna podlega obrotowi cywilnoprawnemu, w granicach wyznaczonych przez prawo publiczne¹⁹.

W okresie Polski Ludowej drastyczne zmiany systemu politycznego i gospodarczego spowodowały istotne zmiany w pojmowaniu znaczenia i funkcji prawa własności. Ze względu na zakres niniejszego opracowania wystarczy wskazać, że w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.²⁰ poręczano całkowitą ochronę własności osobistej, obejmującej środki konsumpcji, natomiast podstawę ustroju społeczno-gospodarczego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej stanowił socjalistyczny system gospodarczy, oparty na uspołecznionych środkach produkcji i socjalistycznych stosunkach produkcji. Powyższe dało podstawę do wyróżnienia własności społecznej środków produkcji, obejmującej własność państwową (mienie ogólnonarodowe) i własność spółdzielczą, oraz własności indywidualnej (a więc prywatnej) środków produkcji. Najintensywniejszą ochroną objęto własność państwową, choć szczególną ochronę przyznawano też własności spółdzielczej. Własność indywidualna środków produkcji miała docelowo zostać zlikwidowana²¹. W okresie tym w zasadzie nie prowadzono rozważań nad istotą własności rzeczy publicznych i ich stosunkiem do własności prywatnej. Ponieważ negowano konieczność podziału prawa na publiczne i prywatne, koncentrowano się głównie na statusie administracyjnoprawnym nieruchomości i ewentualnie skutkach, jakie w sferze prawa cywilnego wywołują wydane decyzje administracyjne²². J. Wasilkowski oraz J. Starościak podnosili, że ze względu na upaństwowienie gospodarki narodowej kategoria rzeczy publicznych utraciła swoje zna-

¹⁸ R. Michalska-Badziak, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 87.

¹⁹ Zob. szerzej P. Radziwiński, *Pojęcie...*, s. 81-88.

²⁰ Dz.U. Nr 33, poz. 232, z późn. zm.

²¹ Por. A. Stelmachowski, *Modele...*, s. 80-82, 92-114; S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 12-27; Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1980, s. 22-61.

²² M. Szubiakowski, [w:] *Prawo...*, s. 130.

czenie dla systemu pojęć administracyjnych²³, natomiast w prawie cywilnym koncentrowano się głównie na szczególnej ochronie własności społecznej oraz zasadzie jedności własności państwowej.

3. Własność po 1989 roku

Po obaleniu komunizmu i powrocie do ustroju demokratycznego oraz gospodarki rynkowej na przełomie lat 1989/90 zniesiono funkcjonującą w PRL podział na formy, poprzez wprowadzenie niezbędnych zmian w Konstytucji, w kodeksie cywilnym, oraz licznych ustawach szczególnych²⁴. Wprawdzie w znowelizowanej Konstytucji PRL zachowano podział na własność osobistą i własność jednak w doktrynie podnoszono, że utrzymywanie konstytucyjnego wyodrębnienia własności osobistej jest bezzasadne i ma znaczenie jedynie formalne, gdyż w praktyce nie znajduje zastosowania²⁵. A. Łabno-Jabłońska podkreślała, że w konstytucji nie należy typizować własności ze względu na podmiot, natomiast intensywność ochrony własności należy uzależnić od jej przedmiotu i funkcji, jaką on spełnia. Nie ma bowiem racjonalnych względów, dla których fabrykę państwową należałoby chronić bardziej aniżeli prywatny grunt orny²⁶.

W aktualnie obowiązującej Konstytucji RP²⁷ ustawodawca odnosi się do własności w następujących przepisach:

1) art. 20 (Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej);

2) art. 21 ust. 1 (Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia);

3) art. 64 ust. 1-3 (Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątko-

²³ P. Radziwiński, *Pojęcie...*, s. 76-77.

²⁴ Zob. Szerzej A. Stelmachowski, *Modele...*, s. 116-119; T. Kurowska, *Upowszechnienie...*, s. 44-47; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 33-34.

²⁵ A. Łabno-Jabłońska, *Nowa konstytucyjna regulacja prawa własności w Polsce*, [w:] *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego: pamięci Profesora Waleriana Pańki*, red. A. Agopszowicz, T. Kurowska, M. Pazdan, Katowice 1993, s. 36-38.

²⁶ Tamże, s. 39.

²⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r Nr 78, poz. 321 z późn. zm.

we oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności);

4) art. 165 ust. 1 (Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe)

Do powyższego wyliczenia należy jeszcze dodać art. 218 Konstytucji RP, w którym ustawodawca wskazuje, iż organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa. Wprawdzie ustawodawca nie wymienił tu własności wprost, jednak termin „majątek” obejmuje to prawo. Należy także nadmienić, że art. 20 i 21 znajdują się w rozdziale pierwszym Konstytucji RP, dotyczącym zasad ustroju RP, art. 64 znajduje się w rozdziale drugim, dotyczącym wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, art. 165 znajduje się w rozdziale siódmym, dotyczącym samorządu terytorialnego, a art. 218 zamieszczony jest w rozdziale dziesiątym, dotyczącym finansów publicznych.

W obowiązującej Konstytucji odrzucono więc podział na formy własności i, zgodnie z art. 64 ust. 2, przyznano równą dla wszystkich ochronę tego prawa. Nie oznacza to jednak, że własność nie jest zróżnicowana pod względem funkcjonalnym i podmiotowym. Skoro w art. 20 jest mowa o własności prywatnej, to z pewnością po to, aby odróżnić ją od własności publicznej. Przepis ten dotyczy podstaw ustrojowych państwa i chodzi o zaakcentowanie tego, że obecnie gospodarka ma opierać się na prywatnych środkach produkcji, a nie, jak to było w okresie PRL, na społecznej własności tych środków. Nie oznacza to jednak, że poza własnością prywatną nie ma innych form własności, np. własności państwowej czy samorządowej, jednak nie mogą one stanowić podstawy ustroju gospodarczego państwa, gdyż działalność gospodarcza państwa i innych podmiotów publicznych powinna być wyjątkiem²⁸. Na podstawie art. 165 i 218 można wyróżnić odpowiednio własność samorządu terytorialnego i własność państwową. Istotne jest jednak to, że wspomniane zróżnicowanie podmiotowe lub funkcjonalne własności nie powoduje zróżnicowania jej ochrony²⁹.

²⁸ Por. wyrok TK z 7 maja 2001 r., K 19/00 (OTK 2001, nr 4, poz. 82).

²⁹ A. Stelmachowski, *Modele...*, s. 116.

Artykuł 20 i 21 Konstytucji RP pełnią szczególną funkcję także dlatego, że – jak podkreśla się w doktrynie – dotyczy on własności w ujęciu konstytucyjnym, szerokim, obejmującym nie tylko własność w znaczeniu cywilistycznym, ale także inne prawa majątkowe, i w tym kontekście bardziej przypomina pojęcie mienia aniżeli własności.³⁰ Z poglądem tym w zasadzie należy się zgodzić, przy czym podkreślenia wymaga fakt, iż cywilistyczne ujęcie własności jest wąskie, przede wszystkim na obszarze prawa rzeczowego. Na pozostałym obszarze prawa prywatnego spotyka się znacznie szersze ujęcie własności, jak np. własność intelektualna czy przemysłowa, własność górnicza, własność wód, własność przedsiębiorstwa. Wydaje się, że obecnie różnica pomiędzy konstytucyjnym a cywilnoprawnym rozumieniem własności nie jest tak duża, jak by się mogło początkowo wydawać³¹, tym bardziej że także prawo prywatne pozostaje pod wpływem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dla którego pojęcie własności z art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie praw Człowieka i Podstawowych Wolności jest bliższe polskiemu pojęciu mienia, choć niejednokrotnie jest nawet szersze³².

W Konstytucji RP nie traktuje się własności jako monolitu, a wynikające z omawianych przepisów rozróżnienie własności prywatnej i publicznej (samorządowej i państwowej) ma swoje znaczenie praktyczne, gdyż wskazuje na szczególny reżim powstania, zbywania i korzystania z własności publicznej, który to reżim ustawodawca ma obowiązek

³⁰ L. G a r l i c k i, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 112-113; E. S k o w r o Ń s k a - B o c i a n, [w:] *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2008, s. 548-549; S. J a r o s z - Ż u k o w s k a, *Prawo do własności – własność jako prawo podmiotowe*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w konstytucji RP*, red. B. Banaszak i A. Preisner, Warszawa 2002, s. 258; A. Ł a b n o - J a b ł o Ń s k a, K. S k o t n i c k i, *Wprowadzenie do rozważań nad koncepcją własności w europejskich konstytucjach ostatniej dekady XX wieku*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki i K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 21; A. D o m a Ń s k a, A. D o m a Ń s k a, *Własność jako element społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, red. K. Skotnicki i K. Winiarski, Częstochowa 2004, s. 35.

³¹ A. S t e l m a c h o w s k i, *Modele...*, s. 82-83.

³² Por. G. M a t u s i k, *Mienie i jego ochrona na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (cz. I)*, Rejent 2005, nr 11, s. 167-168.

skonkretyzować w ustawach szczególnych³³. Natomiast w Konstytucji nie przewidziano żadnego szczególnego reżimu prawnego własności ze względu na jej przedmiot. Nie ma więc konstytucyjnej, wyjątkowej ochrony dóbr mających szczególne znaczenie kulturowe (zabytki), dla bezpieczeństwa państwa (surowce naturalne) lub ekonomiczne (nieruchomości). Brak również zobowiązania ustawodawcy do ustalenia zasad korzystania czy rozporządzania taką własnością³⁴. Nie zrealizowano więc postulatów doktryny wysuwanych przed 1997 rokiem, o których wspomniano powyżej.

4. Własność publiczna w regulacjach wybranych państw europejskich

W obowiązującej konstytucji włoskiej³⁵ wyraźnie wskazano, że własność może być publiczna i prywatna, a dobra ekonomiczne mogą należeć do państwa, podmiotów prawa publicznego lub prywatnego (art. 42 ust. 1), a więc do wszystkich rodzajów osób fizycznych i prawnych. W ust. 2 art. 42 ustawodawca włoski uznaje własność prywatną i wskazuje, że przepisy dotyczące nabywania, korzystania i ograniczeń własności prywatnej stanowią gwarancję jej poszanowania, przy czym własność ta winna odpowiadać swojej funkcji społecznej i być dostępna dla wszystkich. W ujęciu liberalnym doktryny włoskiej społeczna funkcja własności ma charakter programowy, a rozważania na jej temat powinny uwzględniać gwarantowane prawa jednostki. Chodzi o to, by dostęp do tego rodzaju własności był wolny, a wszelkie ograniczenia wprowadzane przez państwo wiązały się z odszkodowaniem³⁶. Ponadto, w art. 44 konstytucji włoskiej wyraźnie stwierdza się, że w celu zapewnienia racjonalnego wykorzystania ziemi oraz ustalenia sprawiedliwych stosunków społecznych prawo wprowadza obowiązki i ograniczenia prywatnej własności ziemi, określa jej granice w zależności od położenia gruntu i różnych obszarów rolniczych, zachęca i obliuguje do uprawy gruntów, przekształ-

³³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 251.

³⁴ Tamże, s. 250.

³⁵ Ustawa z dnia 22 grudnia 1947 r., z późn. zm. (dostępna na: http://servat.unibe.ch/icl/sp00000_.html)

³⁶ G. Alpa, V. Zeno-Zencovich, *Italian Private Law, Routledge-Cavendish* (b.m.w.) 2007, s. 121.

cania latyfundiów i reorganizacji jednostek produkcji; wspiera też małe i średnie gospodarstwa.

Zagadnienia dotyczące własności (w tym również własności nieruchomości) zostały więc szeroko uregulowane w konstytucji włoskiej³⁷, a w odniesieniu do rzeczy publicznych, bardziej szczegółowe regulacje zawarto w kodeksie cywilnym. W oparciu o te regulacje własność publiczna to własność należąca do państwa lub podmiotów publicznoprawnych (tzw. własność publiczna ze względu na jej podmiot) lub własność, która odróżnia się od własności prywatnej (tzw. własność publiczna z natury, np. powietrze, morze, fale radiowo-telewizyjne).

Pierwszą kategorię własności publicznej można podzielić na trzy grupy, a mianowicie:

1) dominium – wybrzeże, plaże, porty, zatoki, laguny otwarte na morze, rzeczy o wartości historycznej, artystycznej i archeologicznej oraz lokalne place targowe i cmentarze; przepisy dotyczące tej własności są bardzo rygorystyczne, nie można jej zbyć (art. 823 włoskiego kodeksu cywilnego – w.k.c.), ani też obciążyć prawami na rzecz osób trzecich (art. 1145 (2) w.k.c.), lecz osoby te mogą korzystać z przedmiotów tej własności na zasadzie korzystania powszechnego,

2) własność publiczna niezbywalna – lasy, parki narodowe, surowce naturalne niebędące własnością prywatną (prywatne mogą być np. niektóre kamieniołomy i torfowiska), własność wojskowa (nieruchomości wojskowe, broń, wojskowe statki morskie i powietrzne itp.) oraz budynki administracji rządowej i samorządowej; przedmiotów z tej grupy nie można wykorzystywać na cele inne aniżeli te, które zostały im przypisane, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 828 w.k.c.), można też udostępnić je podmiotom prywatnym do prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z przeznaczeniem przedmiotu (np. kopalnie),

3) własność publiczna zbywalna – głównie rzeczy ruchome, takie jak meble, wyposażenie biur; w braku przepisów szczególnych obrót nimi podlega regułom ogólnym prawa prywatnego³⁸.

W prawie włoskim dość precyzyjnie przeprowadzono podział własności na publiczną i prywatną już na poziomie konstytucji, przy czym

³⁷ Por. A. Łabno-Jabłońska, *Nowa...*, s. 28.

³⁸ G. Alpa, V. Zeno-Zencovich, *Italian...*, s. 108-109.

rozwińnięcie i konsekwencje tego podziału rozwińnięto w kodeksie cywilnym. Warto także wspomnieć o zagadnieniu dotyczącym własności, która ze względu na jej podmiot jest własnością prywatną, lecz ze względu na charakter jej przedmiotu oraz jego funkcje obejmuje element publicznego korzystania czy też publicznej dostępności. Chodzi tu o przedmioty dziedzictwa kulturowego oraz środowiskowego, które podlegają szczególnym regulacjom prawnym, również w zakresie prawa miejscowego. Regulacje te wprowadzają ograniczenia dotyczące obrotu takimi dobrami oraz wyznaczają zasady korzystania z nich, w tym obowiązek utrzymania ich w określonym stanie. Stosowne przepisy zostały zespolone w kodeksie dziedzictwa kulturowego z 2004 r. (dekret nr 42), którego stworzenie potwierdziło wzrastającą świadomość włoskiego społeczeństwa w zakresie ochrony szczególnych przedmiotów, których własność ma nie tylko wymiar prywatny, ale także publiczny³⁹.

W tym kontekście warto nadmienić, że w art. 9 konstytucji włoskiej stwierdza się, iż Republika Włoska chroni krajobraz, co stwarza podstawę do szczególnej ochrony nieruchomości na szczeblach lokalnych, przy wykorzystaniu instrumentów prawa miejscowego. Włoski Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał, że będące konsekwencją art. 9 konstytucji ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości nie dają podstawy do żądania odszkodowania, gdyż są one wynikiem publicznego charakteru tych nieruchomości⁴⁰.

W konstytucji **hiszpańskiej**⁴¹ regulacje dotyczące własności są lapidarnie ujęte w art. 33 stanowiącym, że państwo uznaje własność prywatną i prawo do dziedziczenia, przy czym prawom tym właściwą treść nadaje ich funkcja społeczna, która wynika z ustaw (art. 33 ust. 2)⁴². Przepis ten jest przede wszystkim wyrazem politycznego wyboru budowania ustroju w oparciu w prywatną własność ziemi i publiczną własność zasobów naturalnych⁴³. Doprecyzowanie kwestii rodzajów własności znajduje się w hiszpańskim kodeksie cywilnym, w którym w rozdziale

³⁹ Tamże, s. 124.

⁴⁰ Tamże, 124-125.

⁴¹ Ustawa a dnia 29 grudnia 1978 r. z późn. zm. (dostępna na: http://servat.unibe.ch/icl/sp00000_.html)

⁴² Por. A. Łabno-Jabłońska, *Nowa...*, s. 29.

⁴³ E. Merino-Blanco, *Spanish Law and Legal System*, London 2006, s. 258.

III (art. 764-773) zamieszczono przepisy dotyczące klasyfikacji własności ze względu na jej podmiot (*De los bienes segun las personas a que pertenecen*). Przedmioty będące własnością państwa lub innych podmiotów publicznoprawnych są zaliczane do grupy: *bienes de uso o dominio publico*, którą można podzielić w następujący sposób:

1) *bienes de dominio publico*, czyli dobra państwowe lub samorządowe przeznaczone do korzystania przez społeczeństwo, np. rzeki, drogi, porty, mosty, plaże oraz dobra państwowe lub samorządowe nieprzeznaczone do powszechnego użytku, np. kopalnie, nieruchomości związane z obronnością lub inne nieruchomości służące wykonywaniu funkcji publicznych;

2) *bienes de uso publico*, czyli dobra samorządowe, takie jak drogi, skwery, fontanny, promenady, budynki publiczne do powszechnego korzystania, zbudowane ze środków samorządowych, a nie państwowych.

Nieruchomości państwowe lub samorządowe, których nie można zaliczyć do powyższych kategorii ze względu na to, że nie służą do powszechnego użytku lub też nie są wykorzystywane na potrzeby obronności lub wykonywania funkcji publicznych (art. 339 hiszpańskiego k.c.), stanowią *bien patrimonial*, czyli „prywatną własność państwa”⁴⁴, do której stosuje się ogólne przepisy prawa prywatnego, w przeciwieństwie do własności publicznej z pkt. 1 i 2 powyżej, która podlega ustawodawstwu szczególnemu, głównie o charakterze publicznoprawnym⁴⁵.

Zgodnie z uwagami zamieszczonymi w pkt.1 niniejszego artykułu, w doktrynie **francuskiej** od dóbr prywatnych odróżnia się dobra narodowe (*domaine national*), które obejmują dwie kategorie: 1) majątek publiczny (*biens du domaine; domaine public*) oraz 2) majątek państwowy (*biens du domaine de l'Etat; domaine privé*). Dobra te należą do osób prawa publicznego i służą albo do użytku powszechnego albo do wykorzystywania w celu pełnienia funkcji publicznych przez administrację. Podstawą tego wyróżnienia mają być przepisy księgi II, tytułu I, rozdziału III francuskiego kodeksu cywilnego (f.k.c.) zawierające regulacje doty-

⁴⁴ Tamże, s. 259.

⁴⁵ Zob. szerzej A. Łabno, *Iberyjska droga do demokracji*, Warszawa 1996, s. 188 i nast.

czące podziału własności ze względu na jej podmiot. W ustępie drugim art. 537 f.k.c. stwierdza się, że korzystanie z dóbr oraz obrót dobrami, które nie są własnością podmiotów prywatnych, podlega regulacjom szczególnym, a w literaturze wskazuje się, że regulacje te to przepisy z zakresu prawa publicznego, przy czym jedynie w kwestiach nieuregulowanych można sięgnąć do przepisów prawa prywatnego. W art. 538, 540 i 541 f.k.c. znajduje się wyliczenie różnych kategorii dóbr będących majątkiem publicznym, obejmujących między innymi: drogi, rzeki, porty, plaże, fortyfikacje, mury obronne. Państwo staje się także właścicielem spadków bezdziedzicznych (art. 539 f.k.c.).

Jednak dobra narodowe, które nie służą bezpośrednio wykonywaniu funkcji publicznoprawnych, zalicza się do kategorii majątku państwowego. Jest on przedmiotem prywatnoprawnej własności państwa, której wykonywanie podlega tym samym regułom co własność prywatna, a spory dotyczące tej własności podlegają (inaczej aniżeli to ma miejsce w odniesieniu do majątku publicznego) właściwości sądów powszechnych⁴⁶. Rozważania dotyczące dóbr publicznych i państwowych są w nauce francuskiej bardzo obszerne⁴⁷, jednak nie ma zgody co do tego, czy podział na własność publiczną i prywatną państwa jest trafny, skoro własność ta w przeważającej mierze jest i tak poddana przepisom prawa publicznego⁴⁸.

W **Niemczech** rzeczy publiczne lub własność publiczna nie zostały uregulowane w konstytucji czy też w kodeksie cywilnym, a ponadto nie są terminem prawnym. Jednakże rozważania dotyczące ich istoty tak często były prowadzone zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze, że rzeczy te nazwano mianem *öffentliche Sachen*⁴⁹. Za rzeczy publiczne uważa się takie rzeczy, które stanowią własność państwa lub innego podmiotu publicznoprawnego i służą celom administracji publicznej. Pomimo doktrynalnego sporu, czy rzeczy publiczne powinny w całości podlegać

⁴⁶ M. Szubiakowski, *Rzeczy...*, s. 54-55.

⁴⁷ Zob. P. Radziński, *Pojęcia „dobra publiczne” i „rzeczy publiczne” we francuskiej i niemieckiej nauce prawa administracyjnego*, Samorząd Terytorialny 1997, nr 4, s. 1-8, gdzie szczegółowo omówiono stanowiska wybranych przedstawicieli doktryny francuskiej dotyczące własności publicznej.

⁴⁸ M. Szubiakowski, *Rzeczy...*, s. 55.

⁴⁹ P. Radziński, *Pojęcia „dobra publiczne”...*, s. 8-11.

regulacjom prawa publicznego, czy też dopuszczalny jest dualizm, polegający na tym, że własność ta regulowana jest także przez przepisy prawa prywatnego, wydaje się, iż ostatecznie zwyciężyła druga koncepcja. W konsekwencji rzeczy publiczne poddane są reżimowi prawa prywatnego, a jedynie w niezbędnym zakresie stosuje się regulacje administracyjnoprawne⁵⁰. Powyższe jest więc przeciwieństwem rozwiązania francuskiego.

W prawie **holenderskim** znana jest kategoria *res publicae*. Rzeczy publiczne to rzeczy stanowiące własność państwa i podmiotów publicznoprawnych. Podobnie jak inne rzeczy podlegają one regulacji prawa prywatnego, z tym zastrzeżeniem, że mogą one być przedmiotem regulacji szczególnych. Jedną z nich jest art. 436 holenderskiego k.p.c., gdzie przewiduje się niedopuszczalność prowadzenia egzekucji z *res publicae*⁵¹.

W księdze 5 holenderskiego kodeksu cywilnego (h.k.c.) znajdują się szczególne regulacje dotyczące nieruchomości państwowych oraz nieruchomości (także prywatnych), które są wykorzystywane w celach publicznych (np. drogi). Zgodnie z art. 5:24 h.k.c., wszystkie nieruchomości niemające właściciela stają się własnością państwa. Własnością państwa jest także dno morskie morza terytorialnego oraz morza Wadden (część Morza Północnego). W odniesieniu do plaż oraz gruntów pod rzekami domniemywa się, iż stanowią one własność państwa (art. 5:26 i 5:27 h.k.c.). Natomiast na podstawie art. 5:28 h.k.c. domniemywa się, iż wszystkie nieruchomości publiczne, poza plażami, są własnością tego podmiotu publicznoprawnego, który je utrzymuje. Przepis ten ma szczególne znaczenie w odniesieniu do dróg publicznych, przy czym należy wyjaśnić, że nawet droga będąca własnością osoby prywatnej traktowana jest jak droga publiczna, jeżeli jest wykorzystywana w celach publicznych⁵².

Z przedstawionych powyżej regulacji własności publicznej w wybranych państwach europejskich wynika, że – poza prawem niemieckim – w ich systemach prawnych w sposób wyraźny przewiduje się kategorię

⁵⁰ Tamże, s. 12.

⁵¹ L.P.W. van Vliet, *The Boundaries of Property Rights: Netherlands National Report 2006*, *Electronic Journal of Comparative Law*, t. 11.1 (maj 2007), s. 5.

⁵² Tamże.

własności publicznej lub też rzeczy/dóbr publicznych. W niektórych państwach kategoria ta uregulowana jest już na poziomie konstytucji, w innych stosowne regulacje, mniej lub bardziej szczegółowe, zawarte są w kodeksach cywilnych. Nie ma natomiast jednolitego podejścia co do tego, czy własność publiczna ma być regulowana przede wszystkim w przepisach prawa publicznego, czy prawa prywatnego. Istotne jest jednak to, że – niezależnie od przyjętego modelu – we wszystkich wymienionych powyżej systemach prawa (poza prawem niemieckim) publiczna własność (która w znacznej mierze dotyczy nieruchomości) jest uwzględniana w regulacjach prawa prywatnego. Zabieg taki pozwala na dostrzeżenie szerszego aniżeli tylko publicznoprawny wymiaru tego szczególnego rodzaju własności.

5. Własność publiczna w prawie polskim

Zgodnie z uwagami zawartymi w pkt 3 niniejszego artykułu, pomimo że w Konstytucji RP wyraźnie wymienia się jedynie własność prywatną, to jednak nie można twierdzić, że brak jest konstytucyjnych podstaw do dokonania dalszego rozróżnienia własności, a mianowicie własność samorządową i własność państwową, czyli publiczną. Słuszna jest przy tym uwaga P. Wagnera, że o ile Konstytucja RP pozwala wyróżnić własność prywatną i publiczną, to niestety nie umożliwia zdefiniowania tych kategorii. W oparciu o przepisy konstytucyjne można wnioskować *a contrario*, że własność publiczna to taka własność, która nie jest własnością prywatną. Jednak własność prywatna nie została zdefiniowana, a zatem nie jest możliwe wyciągnięcie poprawnych wniosków *a contrario*. W szczególności nie można twierdzić, że, w przeciwieństwie do własności prywatnej, własność publiczna nie stanowi żadnego oparcia dla społecznej gospodarki rynkowej⁵³. O ile jednak rozróżnienia własności prywatnej i publicznej można dokonać w oparciu o regulacje konstytucyjne, o tyle w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego taki podział trudno przeprowadzić. Tymczasem w literaturze panuje zamęt pojęciowy i określenia, takie jak: majątek publiczny, dobra publiczne, własność publiczna, rzeczy

⁵³ P. Wagner, *Własność komunalna, a pojęcie własności publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycy, Kraków 1999, s. 266.

publiczne, często używane są zamiennie, co nie ułatwia prób przeprowadzenia w sposób konsekwentny wyodrębnienia kategorii własności publicznej i uzasadnienia celowości takiego zabiegu⁵⁴.

Punktem wyjściowym powinna pozostać własność, którą w zależności od jej podmiotu lub przedmiotu można dzielić na różne rodzaje. Przyjęcie odpowiedniego kryterium podziału nie jest jednak ani proste, ani pozbawione kontrowersji. Pomimo iż intuicyjnie łatwo jest odróżnić własność prywatną od publicznej, to powstaje pytanie dotyczące tego, czy podziału należy dokonać w oparciu o kryterium podmiotu prawa własności, czy też jego przedmiotu. W pierwszym przypadku własność publiczna oznaczałaby własność państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów publicznoprawnych (mogących działać władczo), a w drugim przypadku byłyby to własność tych przedmiotów, które ze względu na swoją funkcję i przeznaczenie służą nie tyle jednostce, co szerszej społeczności lub są przeznaczone do powszechnego korzystania. Stosowanie któregośkolwiek z wymienionych powyżej kryteriów prowadzi jednak do nadmiernych uproszczeń i wydaje się, że kryterium podziału powinno mieć charakter mieszany, podmiotowo-przedmiotowy. Nie wystarczy więc zbadać, czy właścicielem rzeczy jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, ale należy też ustalić, czy rzecz ta służy zaspokajaniu potrzeb ogółu, czy potrzeb określonej społeczności lub przynajmniej administracji publicznej.

A. Stelmachowski wskazuje, że własność publiczna ma z samego założenia realizować interes publiczny i służyć ogółowi, co stanowi podstawowe kryterium wyodrębniania własności publicznej. Kryterium dodatkowym jest jednak podmiot własności publicznej, a w odniesieniu do własności podmiotów, które, działając w formach władczych, organizują i wykonują cele publiczne jako zadania własne, można mówić o tzw. trzonie własności publicznej, a więc własności publicznej *sensu stricto*. Zdaniem tego autora własność publiczną można także ujmować *sensu largo*, czyli jako własność służącą do wykonywania celów publicznych, nawet jeżeli jej podmiotem jest osoba prywatna, niemająca uprawnień władczych⁵⁵.

⁵⁴ Por. J. B o ć, A. B ł a ś, *Majątek...*, s. 289.

⁵⁵ A. S t e l m a c h o w s k i, *Modele...*, s. 160-161.

Własność publiczna *sensu largo* nie została zaakceptowana przez J. Szachulowicza, który ostatecznie stwierdza, że może ona przysługiwać wyłącznie Skarbowi Państwa oraz jednostkom samorządu terytorialnego, a jej przedmiotem mogą być wszelkie rzeczy i prawa, przy czym autor ten akcentuje także konieczność dodatkowego odwołania się do funkcji czy też interesu, który własność ta zaspokaja⁵⁶. Jej funkcje są bowiem wyznaczone ustawowo i z uwagi na ich doniosłość zasady wykonywania własności publicznej różnią się od ogólnych zasad wykonywania własności przewidzianych w przepisach prawa cywilnego⁵⁷. Wskazuje również, że przedmiotem własności publicznej mogą być w zasadzie wszelkie rzeczy i prawa, podczas gdy nie wszystko może być przedmiotem własności prywatnej (np. wody płynące, zakłady karne, obiekty służące obronności państwa, itp.). Wyróżnia ponadto kategorię dóbr publicznych, które są ze swej natury rzeczami przeznaczonymi do powszechnego użytku (wody płynące, drogi publiczne, parki narodowe) i z których korzystanie regulują przepisy prawa administracyjnego⁵⁸. Podobnie wypowiada się Z. Leoński, który posługuje się terminem „rzeczy”, a nie „dobra” publiczne, wskazując, że są one zazwyczaj przedmiotem regulacji administracyjnoprawnej. Dodaje jednak, że pozostały majątek administracyjny (obiekty należące do urzędów państwowych lub samorządowych itp.) poddany jest regulacji zarówno administracyjno, jak i cywilnoprawnej, a mienie, którego celem jest wyłącznie przynoszenie podmiotom publicznoprawnym zysku, podlega prawu prywatnemu⁵⁹.

Dla S. Rudnickiego własność publiczna oznacza własność podmiotów prawa publicznego, której funkcją jest zaspokajanie potrzeb infrastruktury społecznej. Jednak pojęcie to, zdaniem autora, wykracza poza własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, gdyż obejmuje

⁵⁶ Podobnie E. Gniewek, *Prawo...*, s. 33; E. Skowrońska-Bocian, [w:] *Kodeks...*, s. 545-546.

⁵⁷ J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2002, s. 16, 19-20; por. też S. Jarosz-Żukowska, *Prawo...*, s. 274, która wskazuje, że z uwagi na publiczne funkcje własności Skarbu Państwa i gmin oraz na brak realnego właściciela w sensie ekonomicznym należy zastanowić się nad zróżnicowaniem ochrony własności ze względu na jej przedmiot (nie podmiot) i pełnione funkcje.

⁵⁸ Tamże, s. 16.

⁵⁹ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 21.

także własność osób prawnych prawa publicznego (np. Kościoła Katolickiego), w tym organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego i innych osób prawnych wykonujących zlecone im zadania publiczne (np. fundacje i stowarzyszenia)⁶⁰. Autor podkreśla też, że własności prywatnej nie należy ograniczać do sfery podmiotowej, czyli ujmować jej jako własności podmiotów prawa prywatnego, ponieważ własność prywatna nie jest kategorią przeciwstawną własności publicznej. Dla przykładu można podać, że ta część własności Skarbu Państwa, która nie służy do zaspokajania potrzeb publicznych, jest częścią obrotu prywatnoprawnego i stanowi „typ własności prywatnej” (nieruchomość gminna wniesiona aportem do spółki)⁶¹. Stanowisko to przypomina koncepcję doktryny hiszpańskiej dotyczącą prywatnej własności państwa.

W podobnym kierunku zmierzają w swojej analizie terminu „majątek publiczny” J. Boć i A. Błaś, którzy, wskazując na potrzebę przeprowadzenia nowej, rzetelnej klasyfikacji majątku publicznego, z uwzględnieniem dorobku nauki, zasad logiki i obowiązujących przepisów, definiują go jako majątek, który: „1) niezależnie od charakteru podmiotu będącego właścicielem, 2) zostaje w sposób prawny przeznaczony do użytku publicznego, 3) w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania (również odpłatnego), regulowanego także lub wyłącznie prawem administracyjnym”⁶². Jednak z zakresu majątku publicznego autorzy eliminują wszystkie te sytuacje, które w całości podlegają regulacji prawa cywilnego, argumentując, że odmienne założenie prowadziłyby do zbyt skomplikowanych wyników i miałyby znikomą wartość poznawczą⁶³.

Natomiast M. Szubiakowski zauważa, że poddanie działalności administracji publicznej w zbyt dużym stopniu prawu cywilnemu nie jest wskazane z punktu widzenia racjonalnego wykorzystania majątku publicznego, gdyż trudno pogodzić cywilistyczny liberalizm własności z dysponowaniem majątkiem przez administrację⁶⁴.

Z powyższych uwag wynika, że również obecnie brak zgodności co do pojmowania własności publicznej, a także co do terminów, które

⁶⁰ S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2007, s. 19.

⁶¹ Tamże, s. 20.

⁶² J. Boć, A. Błaś, *Majątek...*, s. 290.

⁶³ Tamże.

⁶⁴ M. Szubiakowski, *Rzeczy...*, s. 55 i 57.

należałoby konsekwentnie stosować. W tym kontekście warto zwrócić szczególną uwagę na własność nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, w odniesieniu do których podnosi się, iż ze względu na to, że są majątkiem publicznym, ogólne reguły prawa cywilnego są niewystarczające. Nie jest również wskazane, by problematyka cywilnoprawna własności publicznej była pomijana, a zarządzanie nimi było sprowadzane do czynności administracyjnoprawnych. Doktryna nadal dostrzega potrzebę przemyślenia treści i zasad wykonywania własności publicznej nieruchomości w sposób, który uwzględniłby jej ewidentne różnice w stosunku do własności prywatnej⁶⁵.

Okazuje się bowiem, że w ustawie z dnia 21 sierpnia 2007 r. o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.)⁶⁶ nie wyjaśniono w sposób dostateczny ani istoty, ani funkcji zasobów nieruchomości⁶⁷, a co za tym idzie, trudno ustalić relacje np. gminnego zasobu nieruchomości do mienia komunalnego w ogólności⁶⁸. Pojęcie zasobu jest zresztą pojęciem swoistym, gdyż nie obejmuje ono własności wszystkich nieruchomości danego podmiotu, lecz jedynie własność tych nieruchomości, które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste; obejmuje jednak prawa użytkowania wieczystego, które przysługują podmiotowi danego zasobu⁶⁹. W konsekwencji zasób nieruchomości Skarbu Państwa, zasoby: wojewódzki, powiatowy i gminny to majątek, którego funkcje nie zostały jasno sprecyzowane, przy czym odczuwalny jest brak stwierdzenia ustawodawcy, że omawiane zasoby winny także stanowić rezerwę potrzebną podmiotowi zasobu w relacjach rynkowych z innymi podmiotami, w szczególności prywatnoprawnymi⁷⁰. Nadal aktualne jest stanowisko E. Drozda, że istnieje potrzeba stworzenia regulacji kompleksowej, będącej swoistym kodeksem własności publicznej, mającym za przedmiot nieruchomości

⁶⁵ E. Drozda, *Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1997, z. 2, s. 273.

⁶⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

⁶⁷ Por. E. Gniewek, *Uwagi polemiczne do projektu nowej ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1997, z. 2, s. 289 i nast.

⁶⁸ M. Stańko, [w:] *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, s. 90.

⁶⁹ Zob. szerzej G. Bieniek, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2008, s. 124 i nast.

⁷⁰ M. Stańko, [w:] *Gospodarka...*, s. 91.

niezależnie od ich rodzaju. Jest to warunek konieczny do tego, by w sposób całościowy i przemyślany wprowadzić konkretne regulacje dotyczące własności publicznej⁷¹.

6. Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było przedstawienie podstawowych zagadnień pojawiających się przy rozważaniach dotyczących własności publicznej, w tym dotyczącej nieruchomości. Ze względu na zakres opracowania wysuwanie wniosków końcowych lub konkretnych uwag *de lege ferenda* byłoby przedwczesne. Można jednakże stwierdzić, że zagadnienie własności publicznej nie jest w doktrynie rozumiane w sposób spójny, brakuje też konsekwentnego rozróżniania pojęć, co zresztą ma miejsce nie tylko w doktrynie polskiej. Należy zaznaczyć, że w państwach europejskich wyróżnienie przez ustawodawcę własności publicznej jest bardziej wyraźne aniżeli w prawie polskim, a regulacje dotyczące szczególnych nieruchomości będących przedmiotem własności publicznej są zazwyczaj sygnalizowane w kodeksach cywilnych, a często także już na poziomie konstytucji.

Dla rozważań na temat własności publicznej charakterystyczne jest swoiste starcie prawa publicznego i prywatnego, co widoczne jest w wypowiedzi W. Pańki, że wprawdzie własność publiczna jest własnością w sensie prawa prywatnego, jednak ze względu na jej przeznaczenie publiczne podlega ona specjalnemu reżimowi prawnemu, kształtowanemu także przez przepisy administracyjne⁷². Kategoria własności publicznej ma swoje praktyczne znaczenie także dlatego, że uzupełnia ona pojmowanie własności prywatnej w kontekście jej funkcji społecznej⁷³ i „pozwała ona pogodzić liberalną koncepcję własności prywatnej z własnością znajdującą się w rękach administracji.”⁷⁴

⁷¹ E. D r o z d, *Uwagi...*, s. 275; stanowisko to podziela także M. S t a ń k o, [w:] *Gospodarka...*, s. 90.

⁷² W. P a ń k o, *Własność komunalna, a funkcje samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2, s. 19-20.

⁷³ Własność zobowiązuje – zob. pkt 1 artykułu.

⁷⁴ W. P a ń k o, *Własność...*, s. 20.