

# Iwona Sierpowska

---

## Pojęcie własności publicznej w prawie administracyjnym

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/1, 133-151

---

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Iwona Sierpowska\*

## POJĘCIE WŁASNOŚCI PUBLICZNEJ W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

### 1. Własność publiczna w ujęciu historycznym

Pojęcie własności publicznej znane było już w starożytności. Prawo rzymskie określało nim własność państwa, której dobra służyły bezpośrednio społecznej użyteczności i która nie podlegała prawu prywatnemu. W średniowieczu kategorię własności publicznej odnoszono do rzeczy niczyich (*res nullius*). Przedmiotem tej własności były rzeczy przeznaczone do powszechnego użytku, takie jak drogi czy place, nad którymi nadzór sprawował monarcha<sup>1</sup>.

Pojęcie własności publicznej (zbiorowej) w ujęciu historycznym łączy się z rozdzieleniem majątku panującego monarchy na prywatny i publiczny. W Polsce rozdział ten nastąpił w 1505 r. ostatecznie potwierdzono go w 1590 r.<sup>2</sup> Znaczenie własności publicznej zmieniało się w poszczególnych okresach historycznych. Dostosowywano je do panujących stosunków społecznych i gospodarczych oraz do podstawowych funkcji państwa. Szczególną rolę własność publiczna odegrała w procesie tzw. pierwotnej akumulacji kapitału. Państwo przyczyniło się w znaczący sposób do likwidacji stosunków feudal-

---

\* Dr Iwona Sierpowska – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Legnicy

<sup>1</sup> Zob. J. Kleinerman, *Własność publiczna*, [w:] Z. Cybichowski (red.), *Encyklopedia prawa publicznego*, t. II, Warszawa 1930, s. 1116.

<sup>2</sup> Zob. W. Hejnosz, *Rzut oka na dzieje skarbowości Polski przedrozbiorowej*, Warszawa 1931, s. 23.

nych popierając odkrycia geograficzne i związany z nimi rozwój handlu, rzemiosła i powstawanie manufaktur. Rozwijała się w ten sposób gospodarka oparta na prywatnej własności i wolnej konkurencji. Szybko jednak okazało się, że gospodarka ta nie obejdzie się bez interwencji państwa. Państwo musiało włączyć się w procesy gospodarowania, jako przedsiębiorca, właściciel publicznych środków produkcji. Konieczność ta uzasadniona była potrzebą rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej, której rozwojem nie byli zainteresowani prywatni przedsiębiorcy.

Wskazane wyżej wydzielenie skarbu panującego z ogółu majątku, jakim on dysponował, było następstwem potrzeb życia zbiorowego. Wiązało się to z wyodrębnieniem określonych dóbr z wolnego obrotu gospodarczego i poddaniem ich odmiennym uregulowaniom prawnym. Zaczęto wówczas posługiwać się konstrukcjami „dóbr publicznych”, „rzeczy publicznych”. Z jednej strony dobrami tymi były rzeczy ze swej istoty przeznaczone do użytku publicznego (drogi, mosty, plaże parki), z drugiej – rzeczy, które prawnie wyłączono spod obrotu (np. kopaliny) i poddano je zarządowi państwa lub innych podmiotów publicznoprawnych, które miały reprezentować interesy określonych zbiorowości<sup>3</sup>. Z czasem państwo (i samorzady terytorialne) przejęły rolę właściciela dóbr objętych własnością publiczną. Koncepcja przypisująca własność rzeczy publicznych państwu rozwinęła się w dobie państwa policyjnego. Było to związane z wyodrębnieniem dwóch zasadniczych ról państwa: nosiciela władztwa oraz fiskusa – podmiotu praw majątkowych. Koncepcja ta ukształtowała podstawowe cechy własności publicznej. Obok wspomnianego już przeznaczenia rzeczy publicznych do powszechnego użytku i poddania ich nadzorowi władcy, zaczęto stosować do tych rzeczy pojęcie prawa własności.

Współczesne znaczenie pojęcia własności publicznej w dużej mierze ukształtowała francuska doktryna prawa. W czasie rewolucji francuskiej, w 1790 r. wydany został dekret *Code dominal* przekształcający dotychczasowe dobra korony w dobra narodu. Do dokumentu tego odwoływał się art. 538 kodeksu Napoleona, zgodnie z którym wszelkie części terytorium państwa, które nie mogą stanowić własności prywatnej uważa się za przynależność dobra publicznego (*domaine public*). Dobro publiczne stanowiło własność państwową, (i samorządową), przeznaczoną do wykonywania służby publicznej. W literaturze dobro to zaczęto utożsamiać ze specjalnym rodzajem własności. M. Hauriou posługiwał się konstrukcją własności administracyjnej, która

---

<sup>3</sup> C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1999, s. 280–281.

regulowana jest prawem publicznym<sup>4</sup>. Głoszono również poglądy, że dobro publiczne jest typem własności kolektywnej, która przeciwstawia się własności prywatnej, będącej uprawnieniem indywidualnym<sup>5</sup>. A w komentarzach i przekładach kodeksu Napoleona określenie *domaine public*, tłumaczono jako własność publiczna.

Do francuskiej koncepcji dóbr publicznych nawiązywała nauka włoska, której poglądy szerzej omawia A. Wasilewski. Generalnie wyodrębniano pewne dobra, które służyły bezpośrednio osiągnięciu celów administracji publicznej (*beni demaniali*). Co do zasady były one niezbywalne i poddane reżimowi prawa publicznego. Mimo różnych koncepcji na temat własności tych dóbr przeważał pogląd, że są one przedmiotem własności publicznej. Wykonywanie uprawnień właścicielskich musiało być zgodne z przeznaczeniem dobra. *Beni demaniali* poddane były szczególnej ochronie wykonywanej bezpośrednio przez podmioty publiczne, które nimi zarządzały. Ochrona ta, wykorzystująca wszelkie możliwe środki przewidziane w prawie administracyjnym i cywilnym, określana jest mianem *polizia demaniale*<sup>6</sup>.

Nauka austriacka do dóbr publicznych zaliczała dobra przeznaczone do powszechnego użytku. Bezpośrednie korzystanie z tych rzeczy uzasadniały ich naturalne właściwości, bądź specjalne przeznaczenie. Sposób wykorzystania i ochrony dóbr publicznych regulowany jest głównie prawem administracyjnym<sup>7</sup>.

W Polsce pojęciem własności publicznej zajmowano się w okresie międzywojennym. Natomiast tematyka ta pozostawała poza zakresem zainteresowania państwa socjalistycznego. Transformacja ustrojowo-gospodarcza wskazała na konieczność ponownego zajęcia się omawianą problematyką. Niemniej własność publiczna, rzadko jest przedmiotem naukowej refleksji, a pogląd, według którego jest to jedno z najbardziej spornych zagadnień prawa administracyjnego<sup>8</sup>, nie stracił na aktualności. Termin ten traktowany jest raczej jako pojęcie narzędzie, przy pomocy którego analizuje się inne zagadnienia, takie jak np. ustrój gospodarczy państw, funkcjonowanie przedsiębiorstw państwowych, prywatyzacja, gospodarka komunalna czy wolność gospodarcza. Przede

<sup>4</sup> M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 1919, s. 727.

<sup>5</sup> R. Bonnard, *Precis elementaire de droit administratif*, 1926, s. 289.

<sup>6</sup> Zob. A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1972, s. 69–70.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 68.

<sup>8</sup> W. Rappé, *Reforma rolna a publiczno-prawne ograniczenia własności ziemskiej fundacji*, Lwów 1931, s. 107.

wszystkim konstrukcja własności publicznej pojawia się przy omawianiu majątku publicznego i mienia publicznego. Często utożsamia się majątek z mieniem, przyjmując, iż pojęcia te oznaczają własność i inne prawa majątkowe. Własność jest najważniejszym, ale nie jedynym składnikiem mienia publicznego, zatem nie są to zupełnie tożsame pojęcia i nie powinny być stosowane zamiennie. Niemniej charakterystyka tego mienia w dużej mierze jest pomocna do określenia cech i charakteru własności publicznej. Należałoby zatem zastanowić się, w jakich kontekstach znaczeniowych używa się pojęcia własności, w odniesieniu do mienia (majątku) publicznego. W związku z tym trzeba odwołać się do źródeł koncepcji i systematyzacji majątku publicznego.

W starszych opracowaniach odpowiednikiem majątku publicznego są rzeczy publiczne. Współczesna literatura najczęściej powołuje się na koncepcję S. Kasznicy. Do rzeczy publicznych zalicza on „wszystkie rzeczy, którymi państwo, jak również każdy inny związek publiczno-prawny, posługuje się dla wykonywania swoich zadań”<sup>9</sup>. W ramach rzeczy publicznych autor wyróżnia: majątek skarbowy, majątek administracyjny oraz dobro publiczne. Majątek skarbowy (fiskalny) stanowią: papiery wartościowe, gotówka, lasy, przedsiębiorstwa państwowe, kopalnie. Majątek ten nie jest bezpośrednio wykorzystywany do realizacji celów administracji, służy im jedynie pośrednio, dostarczając środków do zaspokajania publicznych potrzeb. W związku z tym podlega on regulacji prawa prywatnego, zaś prawo publiczne ma tu wyjątkowe zastosowanie.

Majątek administracyjny stanowią rzeczy, które służą swoją wartością użytkową bezpośrednio do wykonywania zadań publicznych. Są one na stałe przeznaczone do realizacji ściśle określonego celu administracyjnego. Organ administracji, który decyduje o sposobie wykorzystania rzeczy może odebrać jej charakter majątku administracyjnego i zaklasyfikować ją do majątku skarbowego. Do omawianej kategorii należą: budynki wykorzystywane dla zaspokajania potrzeb publicznych (szkoły szpitale, koszary), budynki urzędów administracji publicznej i ich wyposażenie, lotniska, broń, elektrownie i inne. Należy zaznaczyć, że majątek administracyjny podlega prawu publicznemu oraz w mniejszym zakresie regulacji prywatnoprawnej (np. czynności cywilnoprawne związane z zarządzaniem nieruchomością czy odpowiedzialność odszkodowawcza administracji za szkodę wyrządzoną przez wadliwe korzystanie z majątku administracyjnego).

---

<sup>9</sup> S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 143.

Ostatnią kategorią rzeczy publicznych są dobra publiczne. Są to rzeczy przeznaczone do powszechnego użytku, takie jak: drogi, place, mosty, wybrzeże morskie, parki. Publiczny charakter tych rzeczy może wynikać z ich naturalnych właściwości (rzeka, powietrze) lub z aktu administracyjnego, nadającego rzeczy określony status (droga publiczna). Omawiana kategoria normowana jest głównie przez prawo publiczne. S. Kasznica podkreśla, że wszędzie tam, gdzie idzie o służbę publiczną tego dobra, stosuje się wyłącznie przepisy prawa administracyjnego<sup>10</sup>. Natomiast prawo prywatne stosowane jest tu wyjątkowo, np. w przypadkach, gdy korzystanie z rzeczy leży poza jej publicznym przeznaczeniem oraz w sytuacji wyrządzenia szkody wynikłej z nieutrzymania rzeczy w odpowiednim stanie.

Podobne stanowisko na temat rzeczy publicznych zajmowali T. Bigo i A. Peretiatkowicz. Pierwszy do rzeczy publicznych zaliczał majątek skarbowy i rzeczy publiczne w ścisłym znaczeniu<sup>11</sup>. Majątek skarbowy stanowiły rzeczy służące pośrednio celom administracyjnym poprzez swoją wartość kapitałową lub przynoszony zysk. Rzeczy te znajdowały się w prywatnym posiadaniu, a ich właścicielem było państwo, bądź inny związek publicznoprawny. W ramach rzeczy publicznych sensu stricte autor wyróżniał majątek administracyjny i dobro publiczne. Tę ostatnią kategorię stanowiły rzeczy będące w powszechnym użytkowaniu, podlegały one regulacjom prawa publicznego oraz wyjątkowo prawa prywatnego – o ile nie sprzeciwiało się to celowi administracyjnemu, któremu ta rzecz służyła. A. Peretiatkowicz dobra publiczne poddawał szczególnemu reżimowi prawnemu<sup>12</sup>. Były to rzeczy niezbywalne (dopóki służyły celom publicznym), nie podlegały zastawowi, ani egzekucji przymusowej. Otaczano je szczególną ochroną policyjną, a wszystkie spory dotyczące zarządu i utrzymania tych rzeczy rozstrzygane były tylko przez sądy administracyjne.

Na temat rzeczy publicznych wypowiadał się również W. L. Jaworski. Nie dopuszczał on możliwości rozporządzania tymi rzeczami przez osoby fizyczne oraz inne podmioty nie mające publicznoprawnego charakteru. Niemożliwe było również stosowanie do rzeczy publicznych prawa prywatnego. Były to zatem rzeczy podlegające wyłącznie prawu publicznemu, zarządzane przez państwo lub inny podmiot publicznoprawny, których przeznaczeniem

---

<sup>10</sup> Ibidem, s. 148.

<sup>11</sup> T. Bigo, *Prawo administracyjne, w opracowaniu W. Kawki*, Wrocław 1948, s. 173 i n.

<sup>12</sup> Zob. A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 68 i n.

było służeń celom administracji publicznej<sup>13</sup>. Podstawowym kryterium wyróżnienia tych dóbr była ich publiczna użyteczność.

Z przedstawionych powyżej koncepcji majątku publicznego (rzeczy publicznych) wynika, iż prawo własności będące składnikiem tego majątku używane jest w dwóch kontekstach znaczeniowych: własności prywatnej i publicznej. Własność prywatną państwa lub samorządu stanowi majątek skarbowy, z którego zyski jedynie pośrednio przeznaczone są na zaspokajanie potrzeb publicznych. Jest to prywatne dobro administracji, podlegające przede wszystkim normom prawa prywatnego. Własność tę W. Pańko określa mianem majątku przemysłowego i handlowego, podlegającego obrotowi cywilnoprawnemu, który jedynie pośrednio wykorzystywany jest do użytku publicznego<sup>14</sup>. Tę kategorię własności wyróżnia się także w literaturze zagranicznej. Zgodnie z doktryną francuską prywatna własność państwa (*domaine privé*) normowana jest przez prawo cywilne, wykorzystywana jest ona w celu osiągania zysku przez administrację, a spory dotyczące jej przeznaczenia rozstrzygają sądy powszechne<sup>15</sup>.

Drugą kategorię stanowi własność publiczna. Poddana jest ona regulacji prawa publicznego i ewentualnie w niewielkim stopniu prawa prywatnego. Własność ta wykorzystywana jest bezpośrednio do realizacji zadań administracji i przeznaczona jest do powszechnego użytku. Własnością taką będzie bez wątpienia dobro publiczne. Natomiast nie można jednoznacznie stwierdzić czy jest nią również wskazany wyżej majątek administracyjny. Konieczne jest zatem przeanalizowanie cech omawianej kategorii własności.

## 2. Cechy własności publicznej

Kwalifikacji własności publicznej można dokonać poprzez wskazanie celów, jakim ona służy oraz podmiotów, do których przynależą rzeczy objęte tą własnością.

Uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do własności publicznej wykonuje państwo i samorząd terytorialny, odmawia się natomiast tych uprawnień innym podmiotom realizującym zadania z zakresu administracji

---

<sup>13</sup> W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 164 i n.

<sup>14</sup> W. Pańko, *Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2.

<sup>15</sup> Zob. J.M. Auby, P. Bon, *Droit administratif des biens*, Paris 1995, s. 164.

publicznej. Fundacje, stowarzyszenia, kościoły, związki wyznaniowe i wiele innych podmiotów dysponuje majątkiem, który przeznaczony jest na zaspokajania potrzeb jednostek i społeczności. Mimo to podmioty te nie są uznawane za właścicieli omawianej kategorii własności, ponieważ nie są one organami administracji. W sferze administracji publicznej wykonują jedynie ograniczone zadania zlecone lub powierzone im na podstawie porozumień administracyjnoprawnych. Charakteryzuje je odmienna od organów administracyjnych struktura organizacyjna i brak lub znaczne ograniczenie kompetencji władczych. Działają one w sferze stosunków własnościowych normowanych prawem prywatnym i przepisami statutowymi<sup>16</sup>. Własność tych podmiotów służy realizacji ich celów statutowych i jedynie pośrednio może wspomagać wypełnianie zadań z zakresu administracji publicznej. Na podmiotach tych nie ciąży, tak jak na organach administracji, obowiązek wykonywania zadań publicznych.

Biorąc zatem pod uwagę rodzaj właściciela, własność publiczną można podzielić na państwową i samorządową. Wykorzystywanie właścicielskiej roli państwa uzasadnia się różnymi względami, przede wszystkim koniecznością zaspokajania potrzeb publicznych, jak również niedostateczną aktywnością przedsiębiorców prywatnych w niektórych dziedzinach, zadaniami państwa w zakresie bezpieczeństwa i obronności, koniecznością zapewnienia wolnej konkurencji, szczególnym znaczeniem niektórych gałęzi gospodarki dla interesu narodowego, a także potrzebami fiskalnymi i uzasadnieniami historycznymi.

Znaczenie własności państwowej w sferze społeczno-ekonomicznej jest związane z typem ustroju. O ile w systemie kapitalistycznym gospodarka oparta jest przede wszystkim na prywatnej własności i uzupełniana jest jedynie przez własność państwową, o tyle w ustroju socjalistycznym następuje dokładne odwrócenie proporcji. Ideologia socjalistyczna postrzegała własność prywatną jako źródło wszelkich konfliktów społecznych. Stąd też zajęto się uspołecznianiem własności środków produkcji, a podstawowe mechanizmy gospodarki wolnorynkowej zastąpiono centralnymi planami gospodarczymi. Przyjęto zasadę jednolitości własności państwowej oraz połączenia państwowego władztwa z uprawnieniami właściciela. W tym typie ustroju państwo występowało nie tylko w roli właściciela – monopolisty, ale i organizatora, kierownika i kontrolera wszelkich procesów gospodarczych. Nie posługiwano się pojęciem własności publicznej zastępując go „własnością społeczną”. Upadek

---

<sup>16</sup> J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 13.



socjalizmu nieodzownie wiązał się z przekształceniami własnościowymi, w szczególności ze zmniejszeniem własności państwowej. Cele te osiągnano głównie poprzez prywatyzację majątku państwowego, reprivatyzację oraz tworzenie warunków do rozwoju prywatnej przedsiębiorczości.

Istnienie własności państwowej wymagało stworzenia odpowiedniej formy organizacyjnoprawnej, wskazania podmiotu, który będzie reprezentował państwo jako właściciela. W większości krajów funkcję tę pełni Skarb Państwa. Jest to zbiorcza nazwa obejmująca różne podmioty państwowe wyodrębnione organizacyjnie, ale nie posiadające osobowości prawnej. Majątek Skarbu Państwa stanowią rzeczy materialne i niematerialne, w tym środki pieniężne. Do zasobu własności państwowej, którą władza Skarbu Państwa, wchodzi w szczególności niewydzielone dobra naturalne, takie jak kopaliny, rzeki i wody morskie oraz większość lasów, plaż, parków narodowych i krajobrazowych, rezerwatów przyrody. W obrocie gospodarczym Skarb Państwa występuje przede wszystkim w roli prywatnoprawnego podmiotu, posiadającego osobowość prawną, a więc właściciela, który władza, korzysta i rozporządza majątkiem państwowym<sup>17</sup>. Uprawnienia właścicielskie przejawiają się min. w podejmowaniu decyzji o rozmiarach i formach prowadzenia przez państwo działalności gospodarczej, wydzielania majątku przedsiębiorstwom państwowym, decydowaniu o przekształceniach własnościowych podmiotów państwowych, podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu określonych rzeczy do powszechnego użytku publicznego, wprowadzaniu ograniczeń w korzystaniu z dóbr publicznych.

W Polsce uprawnienia właścicielskie w imieniu państwa oprócz Skarbu Państwa wykonują również inne państwowe osoby prawne. Ich majątek stanowi państwową własność prywatną, poddaną głównie regulacjom prawa prywatnego. Skarb Państwa jest natomiast właścicielem majątku, który nie należy do innych osób prawnych. Majątek ten może być również przedmiotem państwowej własności prywatnej (np. udziały w spółkach, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa) lub własności publicznej, którą w imieniu Skarbu Państwa zarządzają inne podmioty publiczne. Podmioty te muszą być wyodrębnione organizacyjnie w aparacie administracji rządowej lub samorządowej, działać na podstawie przyznanych prawnie kompetencji oraz dysponować władztwem zabezpieczającym wykonanie zadań. Cechy te nie są charakterystyczne dla państwowych osób prawnych, ale dla organów administracji publicznej. Stąd też należy przyjąć, że państwowa własność publiczna może należeć jedynie do Skarbu Państwa.

---

<sup>17</sup> C. Kosikowski, op.cit., s. 282.

Kolejną kategorią jest własność samorządowa. Może być ona rozumiana w wąskim i szerokim znaczeniu. W pierwszym ujęciu jest to własność należąca do gmin, stąd bywa określana mianem komunalnej. Natomiast szersze znaczenie odnosi się do własności wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a więc gminy, powiatu i województwa. Właścicielem może być jednostka samorządu terytorialnego lub samorządowa (gminna, powiatowa i wojewódzka) osoba prawna (art. 43 ustawy o samorządzie gminnym<sup>18</sup>, art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>19</sup> i art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa<sup>20</sup>). Zarządzanie dobrami będącymi własnością gminy, powiatu, województwa odbywa się za pośrednictwem organów tych jednostek, poprzez działania o charakterze administracyjnoprawnym i cywilnoprawnym. Gospodarowanie własnością samorządową poddane jest specjalnym wymaganiom prawnym. Szczególnie miejsce wśród zasad gospodarowania zajmuje pojęcie użyteczności publicznej.

Najważniejszą cechą własności publicznej nie jest osoba właściciela, a przeznaczenie tej własności, cel jaki ma ona spełnić. Dlatego podstawowe znaczenie ma tu funkcja a nie strona podmiotowa<sup>21</sup>.

Własność publiczna służy bezpośrednio celom administracji poprzez wartość użytkową lub poprzez powszechne korzystanie. Za jej pośrednictwem administracja może zaspokajać potrzeby ludności. Powstaje pytanie czy „użyteczność publiczna” jest nieodłączną cechą własności publicznej?

W literaturze przyjmuje się, że własność publiczna ma służyć celom i interesom publicznym. Ustalenie znaczenia tych pojęć budzi wątpliwości i spory w nauce prawa. Jedna z definicji określa interes publiczny jako „obiektów społeczny wyznaczający z jednej strony granice dopuszczalnej ingerencji państwa, w szczególności organów administracji publicznej [...] w stosunki społeczne i gospodarcze oraz prawa i wolności obywatelskie, z drugiej zaś – granice dowolności zachowań jednostki”<sup>22</sup>. Odwołując się do definicji normatywnej, określonej w ustawie o gospodarce nieruchomościami, J. Szachulowicz pod pojęciem celu publicznego rozumie zadanie organizacyjne pod-

<sup>18</sup> Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

<sup>19</sup> Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.).

<sup>20</sup> Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (t.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

<sup>21</sup> A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 189.

<sup>22</sup> A. Pakuła, *Interes publiczny i użyteczność publiczna jako kryteria zadań samorządu terytorialnego* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu nowego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 349.

miotu administracji publicznej, którego wykonanie powinno służyć powszechnej użyteczności publicznej lub użyteczności samej władzy publicznej. Cel ten wiąże się z obowiązkową działalnością podmiotów administracji publicznej, nakierowaną na realizację zadań noszących znamiona praktyczności i użyteczności publicznej. „Interes publiczny dotyczy powszechnego korzystania z tak zrealizowanych zadań. Na podmiotach prawa publicznego spoczywa obowiązek zabezpieczenia powszechności korzystania z własności publicznej i w tym manifestuje się interes publiczny zabezpieczony uregulowaniami administracyjnoprawnymi”<sup>23</sup>. Wskazane pojęcia odwołują się do kategorii użyteczności publicznej. Jest to kolejne trudne do zdefiniowania określenie. Ustawodawca uznał, iż zadania o charakterze użyteczności publicznej, to zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnych (art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym). Można się również spotkać z próbą rozszerzenia tego pojęcia i utożsamienia go z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej<sup>24</sup>. Jednakże szerokie ujęcie użyteczności publicznej jest trudne do przyjęcia na gruncie ustawodawstwa dotyczącego samorządu terytorialnego. Dzieje się tak za sprawą istoty tego samorządu, którego podstawowym celem jest zaspokajanie potrzeb członków wspólnoty lokalnej lub regionalnej. Urzeczywistnianie tego zadania opiera się na gospodarowaniu majątkiem publicznym<sup>25</sup>. Wykonując uprawnienia właścicielskie w stosunku do tego majątku, organy samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne<sup>26</sup>. Przyjmując szerokie ujęcie użyteczności publicznej należałoby stwierdzić, że wykonywanie wszystkich zadań obowiązkowych przez samorząd jest tożsame z użytecznością publiczną. Tymczasem przeczy temu wiele przepisów, np. art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym za zadania o charakterze użyteczności publicznej uznaje jedynie zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1 wspomnianej ustawy. Nie są nim zatem zadania zleczone z zakresu administracji rządowej, które również mogą być obowiązkowe (art. 8 ust. 1). Do problematyki tej odnoszą się też regulacje dotyczące działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca wyróżnia działalność gospodarczą zawierającą się w wykonywaniu zadań publicznie użytecznych i wykraczającą poza ten zakres. W przypadku powiatu działają-

---

<sup>23</sup> J. Szachulowicz, *op.cit.*, s. 17.

<sup>24</sup> OTK, Warszawa 1998, poz. 62.

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 6.4.1993 r., I SA 1443/92, (niepubl.).

<sup>26</sup> Uchwała TK z 28.9.1994 r., W. 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

ność ta w ogóle nie może wychodzić poza sferę użyteczności publicznej, zaś działalność gospodarcza gminy i województwa samorządowego może wykroczyć poza tę sferę w sytuacjach określonych przepisami prawa. Ponadto w myśl ustawy o gospodarce komunalnej<sup>27</sup> działalność gospodarcza wspólnot samorządowych, obejmująca zadania nie mające charakteru użyteczności publicznej, może być prowadzona tylko w formie spółki handlowej.

Odwołując się do ustaw samorządowych szerokie rozumienie użyteczności publicznej nie jest możliwe do przyjęcia. Wydaje się również niemożliwe konstruowanie odmiennych definicji użyteczności publicznej w stosunku do działalności administracji rządowej i samorządu terytorialnego. W związku z tym należałoby opowiadać się za węższym ujęciem omawianej kategorii znaczeniowej. Można zatem przyjąć, że publiczna użyteczność własności publicznej polega na wykorzystaniu tej własności do bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb ludności poprzez powszechną dostępność do danego dobra. Tak rozumiana użyteczność publiczna będzie się odnosić przede wszystkim do dóbr publicznych i w dużym zakresie do majątku administracyjnego. Ponadto może ona występować przy majątku skarbowym, który zasadniczo nie jest zaliczany do własności publicznej, przykładem mogą być lasy państwowe.

Inny przykład pojawiający się w kontekście rozważań o użyteczności publicznej, wskazujący na trudności w zaklasyfikowaniu danego dobra do określonego rodzaju majątku (rzeczy) publicznego dotyczy przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Odznaczają się one cechami właściwymi dla majątku administracyjnego. Ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności. Przedsiębiorstwa te prowadzą działalność produkcyjną i usługową głównie w takich dziedzinach jak poczta, telekomunikacja, koleje, energetyka, gaz. Funkcjonowanie przedsiębiorstw użyteczności publicznej opiera się na majątku państwowym. Realizują one potrzeby o charakterze zbiorowym, które wymagają odrębnej organizacji ich zaspokajania. Ich działalność często jest nieekwiwalentna do pobieranych opłat. Zdarza się, że przedsiębiorstwa te są nierentowne, w związku z tym są dotowane ze środków publicznych, jednakże ich działalności nie może być przerwana z uwagi na potrzebę zaspokajania potrzeb publicznych. Podmioty te charakteryzują również pewne elementy typowe dla majątku skarbowego. Przede wszystkim zaliczane są one do kategorii przedsiębiorstw państwowych. Funkcjonowanie przedsiębiorstw użyteczności publicznej może przynosić zysk (choć nie jest to

---

<sup>27</sup> Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.).

podstawowy cel), a przedsiębiorstwa te mają obowiązek prowadzenia działalności na podstawie zasad racjonalności gospodarczej. Ich funkcjonowanie, zwłaszcza gospodarowanie majątkiem i zasady świadczenia usług, regulowane są głównie prawem cywilnym.

Konkludując należy podkreślić, iż użyteczność publiczna danego dobra nie jest cechą właściwą wyłącznie dla dóbr publicznych i majątku administracyjnego, jednak bez wątpienia charakteryzuje ona własność publiczną. Pojęcie użyteczności publicznej mieści się w kategorii celów administracji publicznej, wobec których własność publiczna pełni służebną rolę.

Publiczna użyteczność dobra nie może być utożsamiana z jego używaniem. Dobra będące własnością publiczną powinny być bezpośrednio i powszechnie dostępne. Jednakże powszechność korzystania jest pewną konwencją i nie oznacza sytuacji, w której wszyscy jednocześnie korzystają z własności publicznej<sup>28</sup>. Zatem korzystanie to może być bezwarunkowe lub może doznawać różnego rodzaju ograniczeń. Obwarowania takie występują zwłaszcza przy korzystaniu z majątku administracyjnego i polegają m.in. na przeznaczeniu danej rzeczy dla określonej grupy podmiotów, np. ze szkoły, szpitala, zakładu karnego korzystać mogą jedynie jego użytkownicy. Ponadto używanie dobra wymaga spełnienia różnych warunków (np. posiadania świadectwa dojrzałości). Należy również wskazać, że korzystanie z majątku administracyjnego może mieć charakter dobrowolny, jak i obowiązkowy (np. szkoła podstawowa, zakład karny), może być odpłatne i nieodpłatne.

Powszechna użyteczność własności publicznej najwyraźniej eksponowana jest przy korzystaniu z dóbr publicznych. Jednakże i w tym przypadku powszechne używanie nie oznacza jednakowych zasad, obowiązków i praw dla wszystkich użytkowników. Ustawy lub działania organów administracji mogą rozszerzać lub zacieśniać korzystanie z dobra (np. z autostrady).

S. Kasznica wyróżnił trzy sposoby używania dóbr publicznych: zwykłe, wzmocnione i specjalne. Treść i zakres używania zwykłego wynika z przyrodzonych właściwości dobra i z celu, któremu ono służy. Korzystanie to jest zwykle określone przez zwyczaj ewentualnie przez akt normatywny. Może być odpłatne. Zdaniem autora „roszczenie o użytkowanie dobra publicznego z reguły nie jest prawem podmiotowym, lecz interesem prawnie chronionym”<sup>29</sup>. Używanie wzmocnione polega na korzystaniu z rzeczy w szerszym

---

<sup>28</sup> A. Błaś, J. Boć, *Majątek publiczny* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 294.

<sup>29</sup> S. Kasznica, *op.cit.*, s. 147.

zakresie od tego, jaki przysługuje wszystkim. Przykładem może tu być wystawianie towarów na placach, chodnikach, umieszczanie reklam na budynkach będących własnością publiczną. Z reguły korzystanie wzmocnione ma charakter przejściowy i wymaga udzielenia specjalnego zezwolenia. Używanie wzmocnione nie może uniemożliwiać zwykłego korzystania z dobra. Używanie specjalne polega na jeszcze intensywniejszym wykorzystaniu dobra dla celów indywidualnych, w porównaniu z używaniem wzmocnionym. Ma ono charakter trwały, powoduje zmianę w substancji rzeczy oraz może ograniczać jej powszechne użytkowanie (np. budowa urządzeń spiętrzających wodę na rzece, przyprowadzanie przewodów elektrycznych, gazowych przez drogę publiczną). Prawo specjalnego korzystania ustanawiane jest aktem administracyjnym.

Należy zaznaczyć, że używanie dóbr publicznych wymaga odpowiedniej ochrony organów administracji publicznej. Ich rola polega na wydawaniu aktów administracyjnych zezwalających na specjalne i wzmocnione używanie, ale również na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, zabezpieczeniu substancji rzeczy, czuwaniu nad tym by jedni użytkownicy nie naruszali tych samych praw innych osób. Zdaniem T. Bigo mamy tu do czynienia z „wolnością, która jest refleksem prawa przedmiotowego nad sferą interesu jednostki”<sup>30</sup>, a zatem powszechne użytkowanie jest stosunkiem prawnym, którego z urzędu przestrzega władza zapewniając ochronę powszeczemu korzystaniu z dóbr.

### 3. Własność publiczna a prawo cywilne

W dotychczasowych rozważaniach była mowa o administracyjnoprawnych aspektach własności publicznej. Jednakże nie można zapominać o tym, że pojęcie własności jest kategorią prawa cywilnego. Należy zatem zastanowić się nad możliwością stosowania konstrukcji cywilnoprawnych do własności publicznej. Chodzi tu zwłaszcza o triadę uprawnień właścicielskich (*ius: possedendi, utendi – fruendi i abutendi*), polegających na używaniu rzeczy, pobieraniu z niej pożytków i rozporządzaniu rzeczą<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> T. Bigo, op.cit., s. 179.

<sup>31</sup> W literaturze triadę uprawnień właścicielskich ujmuje się szeroko jako: posiadanie, korzystanie, używanie, pobieranie pożytków, możliwość przeniesienia prawa własności, obciążenia rzeczy, jej zużycia przetworzenia.

Zgodnie z art. 140 kc właściciel może w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Uprawnienie polegające na używaniu rzeczy, korzystaniu z niej nie znajduje zastosowania wobec właścicieli dóbr objętych własnością publiczną. Jednostka samorządu terytorialnego, a tym bardziej Skarb Państwa, jako *statio fisci*, będący jedynie konstrukcją teoretyczną, nie mogą faktycznie używać rzeczy. Dotyczy to również innych samorządowych i państwowych osób prawnych. Podmioty te mogą jedynie stanowić formy organizacyjne faktycznego korzystania z rzeczy przez określonych ludzi w określonych sytuacjach<sup>32</sup>. E. Klain uznaje mieszkańców gminy korzystających z własności komunalnej za właścicieli ekonomicznych. Korzystają oni z rzeczy, ale nie mają możliwości bezpośredniego wpływania na sposób wykonywania własności przez organy gminy. „Sytuacja mieszkańców gminy w odniesieniu do własności gminy przypomina sytuację obywateli RP z uwagi na mienie państwowe, które przysługuje Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym”<sup>33</sup>. Niemożność korzystania z rzeczy będącej własnością publiczną przez jej właściciela nie powinna kwestionować uprawnień właścicielskich państwa i samorządu terytorialnego. Wykonywanie własności w tym przypadku jest typowe dla osób prawnych i różni się od wykonywania tego prawa przez osoby fizyczne.

Drugim uprawnieniem właściciela jest pobieranie z rzeczy pożytków, jakie ona przynosi. W literaturze spotyka się poglądy w myśl których, podmioty własności publicznej nie mogą z niej czerpać pożytków<sup>34</sup>. „Pobieranie pożytków np. z drogi publicznej lub ze szpitala, czyli korzystanie z wolności dróg lub z prawa do opieki zdrowotnej służy ogółowi mieszkańców kraju lub ludności gminy”<sup>35</sup>, a nie właścicielowi rzeczy. W związku z tym konieczne wydaje się odwołanie do klasyfikacji pożytków. Generalnie wyróżnia się pożytki rzeczy i prawa. Pożytki rzeczy dzielą się na naturalne i cywilne. Do pierwszych zalicza się plody i odłączone od rzeczy części składowe. Pożytkami cywilnymi są dochody, jakie rzecz przynosi na podstawie stosunku prawnego. W przypadku własności publicznej pożytki naturalne mogą pobierać

<sup>32</sup> A. Klein, *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*, Ossolineum 1976, s. 82–83.

<sup>33</sup> A. Klein, *Kilka uwag w kwestii wykonywania własności komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.

<sup>34</sup> J. Szachułowicz, *op.cit.*, s. 19.

<sup>35</sup> M. Szubiakowski, *Rzeczy publiczne. (Wybrane zagadnienia)*, „Kontrola Państwowa” 1997, nr 1.

osoby korzystające z rzeczy (np. mogą zbierać grzyby, owoce z drzew znajdujących się na drodze publicznej, muszle na plaży itp.). Pożytki cywilne zasadniczo przypadają właścicielowi. Jednak w odniesieniu do własności publicznej ma on ograniczone możliwości ich czerpania, ponieważ dobra objęte tą własnością są wyłączone z obrotu cywiloprawnego lub obrót ten poddany jest specjalnemu reżimowi. W moim przekonaniu pożytkiem z własności publicznej przypadającym właścicielowi będą opłaty związane ze wzmocnionym i specjalnym użytkowaniem, które ustalane są w drodze aktu administracyjnego, wydanego na podstawie stosunku administracyjnoprawnego. Należy również zaznaczyć, że prawo cywilne przewiduje możliwość pobierania pożytków z rzeczy przez inne osoby niż właściciel np. przez użytkownika i użytkownika wieczystego. Można by stąd poszukiwać uzasadnień do możliwości czerpania pożytków z własności publicznej przez właściciela i osobę korzystającą z rzeczy. Nie jest to chyba zasadne. Istnieje bowiem zasadnicza różnica w czerpaniu pożytków z własności prywatnej i publicznej. Podmiot własności prywatnej może przeznaczać pożytki na zaspokojenie własnych potrzeb i realizację własnych interesów, zaś podmiot własności publicznej – na zaspokojenie potrzeb publicznych<sup>36</sup>.

Jednym z najważniejszych uprawnień właściciela jest możliwość rozporządzania rzeczą, na którą składa się prawo do przeniesienia własności na inną osobę, zrzeczenia się własności, rozporządzenia własnością na wypadek śmierci i możliwość obciążenia rzeczy. Uprawnienie do dysponowania rzeczą w przypadku własności publicznej doznaje daleko idących ograniczeń. Już w literaturze przedwojennej podkreślano, że rzeczy publiczne są niezbywalne, dopóki służą celom publicznym, nie podlegają przedawnieniu, zastawowi i egzekucji przymusowej. Organy administracji mogą w pewnym zakresie decydować o nadaniu i o utracie charakteru publicznego określonego dobra. Jednakże zmiana przeznaczenia oraz zbycie rzeczy objętych własnością publiczną wymaga spełnienia przewidzianych prawem warunków i podlega kontroli państwowej, sądowej i społecznej. Dobra publiczne o szczególnych wartościach historycznych, kulturowych, narodowych, są w ogóle wyłączone z obrotu i podlegają szczególnej ochronie prawnej.

Publiczny charakter własności wiąże się ze specjalnym reżimem prawnym, który nie znajduje zastosowania przy własności prywatnej. Zgodnie bowiem z art. 140 kc właściciel może dowolnie wykonywać prawo własności

---

<sup>36</sup> B. Wasiutyński, *Własność dróg publicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 1938, s. 155.



kierując się jedynie ograniczeniami wynikającymi z ustaw i zasad współżycia społecznego. Tymczasem w przypadku własności publicznej następuje odwrócenie reguł. Właściciel może robić to na co pozwala mu prawo a nie to czego mu nie zabrania. Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego realizując uprawnienia właścicielskie muszą kierować się konstytucyjną zasadą legalizmu, w myśl której organy władzy publicznej (reprezentujące właściciela) działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7)<sup>37</sup>. Nie można zatem zastosować tu zasady, w myśl której „wszystko co nie jest przez prawo zabronione jest dozwolone”. Ponadto państwo i samorządy mogą realizować swoje zadania zgodnie z zasadą pomocniczości struktur publicznych. Zaspokajają one potrzeby publiczne, a nie własne interesy i nie mogą dowolnie dysponować przedmiotem własności ani prowadzić swobodnej, konkurencyjnej działalności zarobkowej. Uprawnienia państwa i samorządów terytorialnych mają charakter wtórny, subsydiarny, a ich zakres i rodzaj pochodzą ze zgody społecznej<sup>38</sup>.

Ponadto istnieje szereg prawnych ograniczeń dotyczących zarządzania własnością publiczną, można tu dla przykładu wymienić realizację przepisów o zamówieniach publicznych czy wzmożone formy kontroli wykorzystywania majątku publicznego (np. kontrola NIK). Taka regulacja powodowana jest potrzebą zapewnienia własności publicznej specjalnej ochrony.

Z powyższych rozważań wynika, że w przypadku własności publicznej podstawowe prawa właściciela polegające na używaniu rzeczy, pobieraniu z niej pożytków i rozporządzaniu rzeczą, ulegają istotnej modyfikacji i w niewielkim stopniu przypominają analogiczne uprawnienia wykonywane przez właścicieli prywatnych. Cywilnoprawny status własności publicznej bliższy jest konstrukcji powierzenia mienia niż wykonywania uprawnień właścicielskich. Choć z punktu widzenia prawa cywilnego mamy tu do czynienia z własnością, to treść stosunków prawnych w toku wykonywania uprawnień właściciela nie pokrywa się z sytuacją, którą pod pojęciem własności rozumie prawo cywilne. Cywilnoprawny stosunek własności „służy tu jedynie do związania podmiotu i przedmiotu własności, a także dostarczenia instrumentarium dla czynności prawnych”<sup>39</sup>.

Ponadto można wskazać jeszcze inne cechy, które odróżniają własność publiczną i prywatną. W literaturze obecne są poglądy, według których przed-

---

<sup>37</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

<sup>38</sup> K. Pawłowicz, *Wolność gospodarcza* [w:] M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1998, s. 70.

<sup>39</sup> M. Szubiakowski, op.cit.

miotem własności publicznej mogą być nie tylko rzeczy, ale prawa bez ograniczeń<sup>40</sup>. Niektóre zaś dobra mogą być wyłącznie przedmiotem własności publicznej np. drogi publiczne, zakłady karne, obiekty historyczno-narodowe, takie jak Wawel, Cytadela. Należy również zauważyć, że w odniesieniu do własności publicznej występują takie sposoby nabycia mienia, które nie odnoszą się do własności prywatnej, np. wywłaszczenie i nacjonalizacja. W odróżnieniu od właściciela prywatnego Skarb Państwa nie może zrzec się prawa własności.

Zasadnicze różnice dotyczące własności publicznej i prywatnej oraz trudności w stosowaniu cywilnoprawnych konstrukcji do własności publicznej, poddają pod wątpliwość możliwość wyodrębniania tej kategorii własności na gruncie prawa cywilnego. Według kodeksu cywilnego własność jest jedna, bez względu na jej przedmiot, podmiot i cele, jakim służy to prawo. Jest jednak oczywiste, że nie tylko kryteria podmiotowe, przedmiotowe i funkcjonalne pozwalają na wyodrębnienie specjalnej kategorii własności, ale również czynią to przepisy prawa (zwłaszcza prawa administracyjnego) stwarzając szereg specjalnych regulacji dla własności publicznej. Głównym zamierzeniem tych regulacji jest stworzenie szczególnej ochrony dla dóbr objętych własnością publiczną, tak by mogły one służyć realizacji celów administracji państwowej i samorządowej. Wydaje się zatem konieczne ustosunkowanie się ustawodawcy do tego problemu w najważniejszej ustawie prawa cywilnego.

Cywilistyczna konstrukcja prawa własności w odniesieniu do państwa i samorządu terytorialnego uszczegóławiana jest przez przepisy prawa publicznego. W zależności czy w odniesieniu do określonego dobra przeważa regulacja prawa cywilnego czy administracyjnego można wyróżnić prywatną i publiczną własność państwa i jednostek samorządowych. Niemniej prywatna własność państwa (samorządu) nie jest równoznaczna z inną prywatną własnością, ponieważ podmioty publiczne w dysponowaniu tą własnością podlegają szczególnym obowiązkom (nadzór właścicielski, kontrola NIK, zamówienia publiczne).

Współcześnie państwo poszukuje różnych dochodowych form gospodarowania majątkiem. Majątek ten wykorzystywany jest przez fundusze celowe, agencje rządowe, bywa również wkładem w działalność fundacji, stowarzyszeń, funduszy powierniczych, spółek kapitałowych. Wówczas własność państwowa (samorządowa) co do zasady wyłączona jest z publicznej użyteczności i powszechnego korzystania. Państwo coraz częściej wykracza poza tra-

---

<sup>40</sup> J. Szachulowicz, op.cit., s. 19–20.

dycyjne zadania publiczne, kierując się względami militarnymi czy gospodarczymi, w tym wspomaganie rynku przez dostarczanie własnej produkcji i usług. Zdaniem M. Zdyba, dążenie przez podmioty państwowe do osiągnięcia zysku jest nie tyle celem, co metodą postępowania, środkiem racjonalizacji działań, formą zwiększania efektywności oraz kryterium jej oceny<sup>41</sup>. Wykorzystanie zaś dóbr do celów zarobkowych powinno wyrażać troskę państwa o wybór najlepszej metody gospodarowania jego mieniem. Należy jednak mieć na uwadze to, że wszystkie racjonalne i dochodowe formy wykorzystania własności państwowej nie mogą podlegać zasadzie wolności gospodarczej. Państwo powinno tak sterować mechanizmami prawnymi, gospodarczymi i fiskalnymi, by zyski z gospodarowania swoim mieniem przeznaczać przynajmniej pośrednio na zaspokajanie potrzeb zbiorowych. Realizację tych zadań ułatwia m.in. kontrola właścicielska państwa. Mimo różnych postaci wyodrębnienia majątku państwowego, państwo nie przestaje być jego właścicielem i nie może mu być obojętne, w jaki sposób majątek ten jest wykorzystywany. W tym celu państwo wykonuje kontrolę właścicielską, opierającą się nie tylko na kryterium legalności ale również na rzetelności, celowości i gospodarności. Szczególnie rozległe uprawnienia kontrolno – nadzorcze państwo zachowuje wobec własnych przedsiębiorstw, począwszy od ich tworzenia i przekształcania, poprzez określanie ich struktury wewnętrznej, obsadę kadry kierowniczej, a skończywszy na podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących likwidacji.

Podsumowując należy podkreślić, iż podział własności państwowej i samorządowej na publiczną i prywatną nie jest wytworem prawa cywilnego, a raczej prawa administracyjnego. Nawiązuje on do wskazanej klasyfikacji majątku publicznego (rzeczy publicznych), zgodnie z którą prywatną własność państwa i samorządu, wykorzystywaną w celach zarobkowych, stanowi majątek skarbowy, zaś niedochodowy majątek administracyjny i dobra publiczne to własność publiczna. Tym samym wyodrębnienie dwóch rodzajów własności opiera się na kryterium zysku. Jednakże nie jest to precyzyjny i jednoznaczny miernik, ponieważ w moim przekonaniu niektóre dobra majątku skarbowego, z uwagi na ich przeznaczenie i sposób wykorzystania, mogą być zaliczone do własności publicznej, zaś inne należące do tej własności mogą przynosić jej właścicielowi dochody. Wobec tego to nie kryterium zysku przesądza o zaliczeniu określonego dobra do własności publicznej, ale szereg właściwości, którymi to dobro powinno się odznaczać.

---

<sup>41</sup> M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Zakamycze 1998, s. 39.

Konieczne jest zatem wyróżnienie cechy charakteryzujących własność publiczną. Własność ta:

- należy do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- jest wykorzystywana do bezpośredniej realizacji celów administracji publicznej,
- cechuje się użytecznością publiczną i jest przeznaczona do powszechnego korzystania,
- podlega głównie regulacji prawa publicznego (administracyjnego) i wyjątkowo prawa prywatnego, jeśli nie jest to sprzeczne z celami, jakim służy własność publiczna,
- podlega nadzorowi administracyjnemu i szczególnej ochronie związanej z korzystaniem z tej własności (ochrona przed zużyciem, zniszczeniem), zarządzaniem nią i zmianą jej przeznaczenia,
- dotyczy rzeczy i innych praw, w związku z tym zaspokaja potrzeby społeczeństwa w sferze materialnej (infrastruktura techniczna, społeczna, ład przestrzenny i ekologiczny) i niematerialnej (kształtowanie wartości patriotycznych, kulturowych, podtrzymywanie więzi międzyludzkich).