

Rozdział I. Zarys genezy dóbr służących wspólnotom publicznym

Historia majątku służącego wykonywaniu zadań administracyjnych państwa sięga chwili powstania pierwszych osiadłych wspólnot rolniczych epoki neolitu. Przyjmuje się, że członkowie tych wspólnot wyróżniali własność, którą dzisiaj moglibyśmy nazwać prywatną. W ten osobisty sposób posługiwania się przedmiotami traktowano prawo korzystania z narzędzi, broni oraz ozdób. Inne zwyczaje ówczesnej ludności odnosiły się do ziemi oraz zwierząt hodowlanych. W odróżnieniu od własności prywatnej, stanowiły one własność wspólną mieszkańców pierwotnej osady¹. Nie była to własność publiczna w dzisiejszym rozumieniu. Istniejącym wówczas organizacjom społecznym brakowało bowiem cech pozwalających traktować je jako organizacje państwowe².

W literaturze podkreśla się trudności w ustaleniu genezy instytucji własności. Dla przykładu *R. Pipes* uważa, że największa przeszkoda, z jaką spotyka się badacz tego temat, jest brak niezbędnych danych archiwalnych. W większości krajów własność przybierała formę, posiadania, do którego roszczenia opierały się nie na udokumentowanym tytule, ale na długotrwałym zasiedzeniu, które zwyczajowo uznawano za dowód własności³. Niewątpliwie własność prywatna historycznie wyprzedziła powstanie własności publicznej⁴. Najstarsza znana pisemna wypowiedź na temat istoty własności datowana jest na lata 1200–1900 p.n.e., a zawiera ją egipski papirus o treści: „Jego majątek jest jego

¹ Zob. *R. Cameron, L. Neal*, Historia gospodarcza świata. Od czasów paleolitu do czasów najnowszych, Warszawa 2004, s. 36.

² Zob. *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1896, s. 60.

³ *R. Pipes*, Własność jako instytucja, [w:] Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów, Warszawa 2012, s. 414. Przytoczony autor pisze także, że angielski historyk *L.T. Hobhouse* nie widział możliwości napisania ogólnej historii własności nawet w przypadku takiego kraju jak Wielka Brytania z powodu ubóstwa danych i kłopotów w rozgraniczeniu prawa od rzeczywistości.

⁴ *Ibidem*, s. 413.

własnością, może on dać go komu chce”⁵. Wydaje się, że także ze starożytnego Egiptu pochodzi instytucja własności publicznej. Zasięg własności ówczesnego monarchy oraz jego przeznaczenie pozwalają sądzić, że należący do niego majątek dał początek własności publicznej⁶. Starożytne państwo egipskie opierało się na zasadzie uznającej, że monarcha jest nieograniczonym panem całego kraju i całej ludności a także aparatu gospodarczego. Jego własnością była nie tylko ziemia, ale także skarby mineralne. Prywatne gospodarstwa były dopuszczone tylko w tej mierze, w jakiej dało się ich aktywność wkomponować w ramy ogólnej gospodarki państwowej. Ziemie w Egipcie dzielono na królewskie, czyli pozostające pod bezpośrednim zarządem państwowym, ziemie będącą we władaniu świątyni oraz ziemie pozostającą w użytkowaniu prywatnym. Bez względu na rodzaj własności, gospodarstwa musiały stosować się do planu gospodarczego opracowywanego przez centralną administrację⁷.

Spśród znanych dzisiaj kategorii własności publicznej, szczególnie intensywnie w starożytności rozwijały się instytucje rzeczy przeznaczonych do powszechnego użytku. Impulsem do tworzenia tego obszaru domeny państwowej, a w tym zasad korzystania, było powstanie aglomeracji miejskich. Tworzenie się dużych skupisk ludzkich na terenie Egiptu i Mezopotamii stanowiło bodziec dla budowy pierwszych urzędów dostarczających mieszkańcom wodę i odprowadzających ścieki a także publicznych łaźni. Ekspansja terytorialna starożytnych imperiów wymusiła tworzenie szlaków komunikacyjnych zaspokajających potrzeby rozwijającego się handlu, administracji oraz zapewniających szybki przemarsz wojsk. Także większe miasta tego okresu mogły poszczycić się siecią planowo budowanych połączeń drogowych. Przykładów rozwoju urzędów miejskich dostarczają przede wszystkim badania nad powstaniem i ekspansją osad rzymskich. Miasta rzymskie wyposażone były w ulice, place, mosty i połączenia z siecią utwardzonych dróg lądowych, zaś miasta leżące nad spławnymi rzekami z siecią dróg rzecznych. Ocenia się, że urządzenia kanalizacyjne Rzymu powstały już w VI p.n.e. Istnienie tej rozwiniętej infrastruktury miejskiej zrodziło potrzebę ustalenia organów odpowie-

⁵ M. Kuryłowicz, Wolność i własność. Tezy komunikatu, [w:] Jednostka wobec działań administracji publicznej, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 21–23.5.2001 r., s. 233.

⁶ Por. J. Kleinerman, Encyklopedia podręczna..., s. 1116; B. Wasutyński, Nauka administracji i prawo administracyjne. Opracowanie na podstawie wykładów uniwersyteckich, t. II, Warszawa 1932, s. 173 i 174; N. Gajl, Skarb Państwa, Warszawa 1996, s. 10; Z. Fedorowicz, Instytucje fiskalne, Warszawa 1996, s. 29.

⁷ Patrz szerzej T. Walek-Czernecki, Historia gospodarcza świata starożytnego, Warszawa 1948, s. 139 i nast.

działnych za ich stan i dalszy rozwój. W ten sposób tworzyły się fundamenty instytucjonalne gospodarki komunalnej⁸.

Korzenie regulacji prawnych własności sięgają czasów panowania w Europie kultury rzymskiej⁹. To prawo rzymskie ukształtowało, powszechnie akceptowane w prawie cywilnym państw współczesnych gwarancje ochrony uprawnień właściciela do swobodnego korzystania i rozporządzenia rzeczą¹⁰. Rzymskiemu prawnikowi *Ulpianowi* zawdzięczamy także współcześnie nie dość jednoznaczny podział na prawo publiczne i prywatne¹¹. Zasadniczy wpływ na powstanie tej klasycznej koncepcji systematyki systemu prawa, mogło mieć stopniowe wzmocnianie się instytucji państwa oraz związanych z nim urzędów administracyjnych. Dowodem tego jest tworzenie w prawie rzymskim regulacji poświęconych miejscom publicznym (*locus publicus*)¹². Sentencja *Ulpiana* posłużyła nazwaniu praw do rzeczy służących państwu oraz społecznościom miejskim własnością publiczną¹³. Już w okresie republiki zaczęto rozróżniać kategorie tak nazywanej własności. Mówiono o istnieniu własności *stricte* publicznej (*res publicae*) oraz własności poddanej prawu prywatnemu. Powodem tego wewnętrznego podziału był m.in. reżim prawny, jaki miał znaczenie dla zarządzania i korzystania z własności. Do własności charakteryzowanej jako typowo publiczna nie odnoszono w charakterze regulacji dominującej przepisów prywatno-prawnych, uznając że są to rzeczy wyłączone spod obrotu prawnego (*res extra commercium*)¹⁴. Wybitnie publiczne przeznacze-

⁸ Patrz szerzej *E. Ochendowski*, Zagadnienia prawne gospodarki komunalnej, Poznań 1967, s. 4 i nast. oraz powołaną tam literaturę.

⁹ Patrz szerzej *J. Szachulowicz*, Własność publiczna, Warszawa 2000, s. 7; *N. Gajl*, Skarb..., Warszawa 1996, s. 18; *M. Kallas*, Historia ustroju Polski, Warszawa 2006, s. 126.

¹⁰ Por. *A. Stelmachowski*, System prawa cywilnego. Prawo rzeczowe, t. 3, pod red. *T. Dybowskiego*, Warszawa 2003, s. 213.

¹¹ Por. *A. Stelmachowski*, Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998, s. 187; *J. Szachulowicz*, Własność..., s. 7. Według *E. Skorczyńskiej* Ulpian nie mówił o dwóch rodzajach władania prawa, lecz o tym, że na prawo można patrzeć z dwóch perspektyw tj. publicznej i prywatnej. Stąd w uproszczeniu posługujemy się wyrażeniami: sprawy publiczne i sprawy prywatne, interesy publiczne i interesy prywatne. Patrz szerzej *E. Skorczyńska*, Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego, Warszawa 2017, s. 231 i nast.

¹² Patrz szerzej *R. Kamińska*, Ochrona dróg i rzek publicznych w prawie rzymskim w okresie republiki i pryncypatu, Warszawa 2010, s. 21.

¹³ Por. *J. Szachulowicz*, Własność..., s. 7.

¹⁴ Rzeczami wyjętymi spod cywilnoprawnego obrotu były nie tylko *res publicae*. Do tej kategorii włączano *res divini iuris* (rzeczy prawa boskiego), jak również *res communes omnium* (rzeczy służące wszystkim tj. powietrze, woda, morze). Por. *H.J. Wieling*, [w:] Sachenrecht: Sachen, Besitz und Rechte an beweglichen Sachen, Berlin 1990, s. 57 i 58.

nie rzeczy zabraniało stosowania do niej tych samych przepisów, które stanowiły o gospodarowaniu składnikami własności prywatnej. Kolejna różnica dotyczyła podmiotu uprawnionego do własności publicznej. Rzeczy publiczne nie mogły stanowić własności pojedynczej osoby, a raczej podmiotów zbiorowych zrzeszających grupy społeczne oparte na wspólnocie interesów. Fundamentalne znaczenie dla zrozumienia tego sposobu pojmowania przez starożytnych rzymian własności publicznej ma wypowiedź jurysty *Gaiusa*, który przeciwstawiał rzeczy publiczne własności prywatnej: *quae publicae sunt, nullius in bonis esse credentur, ipsius enim universitatis esse credentur. Privatae autem sunt, quae singulorum sunt*¹⁵. W myśl tych poglądów, rzecz może podlegać albo prawu boskiemu albo ludzkiemu. Jeżeli rzecz podlega prawu ludzkiemu, to może być ona publiczną lub prywatną. Rzeczy publiczne nie wchodziły do niczyjego majątku, stanowiąc własność ogółu¹⁶. W znaczeniu ścisłym, rzeczy publiczne miały wykazywać następujące cechy wspólne: 1) nie była wśród nich obecna wyłącznie własność samych tylko osób prywatnych; 2) rzeczy te szczególnie powiązane były ze wspólnotą; 3) prawo własności przysługiwało wspólnocie. W odniesieniu do trzeciej cechy koniecznym jest zwrócenie uwagi, że pod pojęciem wspólnoty rozumiano nie tylko samo państwo, ale także miasto¹⁷. Rzeczy społeczności wiejskich nie należały do rzeczy publicznych. Uznawano te przedmioty za przypadkowe i prywatne formy własności¹⁸. Obowiązujące wówczas prawo zapewniało każdemu wolny, a w tym bezpłatny dostęp do rzeczy publicznych powszechnego użytku (*res publicae in publico usu*). Prawo to mogło zostać wyłączone mocą decyzji władzy centralnej. Do rzeczy publicznych w powszechnym użytku zaliczono wody płynące, zbiorniki wód okresowych, kanały, porty, drogi, łącznie oraz teatry. Drugą kategorię rzeczy publicznych stanowiły dobra należące do majątku zbywalnego (*res publicae in pecunia populi*). Tak kwalifikowana własność miała dostarczać kapitału potrzebnego dla funkcjonowania organizacji państwowej. W związku z tym, przedmioty zaliczane do majątku zbywalnego, w odróżnieniu od rzeczy w powszechnym użytku, podlegały w pewnym zakresie prawu prywatnemu. Wartość kapitałową przedstawiały niektóre grunty publiczne (*ager publicus*), kopalnie, niewolnicy oraz dobra skonfiskowane nieprzyjaciołom Rzymu¹⁹. Największe za-

¹⁵ Zob. S. *Hirse Korn*, *Die öffentlichen Sachen in Gemeingebrauch*, Berlin 1879, s. 5 i 6; R. *Kamińska*, *Ochrona dróg i rzek publicznych...*, s. 23.

¹⁶ R. *Kamińska*, *Ochrona dróg i rzek publicznych...*, Warszawa 2010, s. 23.

¹⁷ S. *Hirse Korn*, *Die öffentlichen Sachen...*, s. 5 i 6.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*, s. 25.

soby własności ziemskiej państwo rzymskie uzyskiwało w wyniku podbojów. W ten sposób ziemia stawała się *ager publicus*. Wydzielone części zasobów ziemskich były przekazywane obywatelom Rzymu za zasługi lub w wyniku sprzedaży. Na mocy ustawy z 111 r., ziemie te stały się własnością prywatną ich posiadaczy²⁰.

Zarządzanie rzeczami publicznymi należało do zadań rzymskiej administracji. Aktów dotyczących majątku publicznego mógł dokonać każdy z urzędników, którego działalność wymagała takiej czynności. Wydawanie zarządzeń centralnych należało do wyłącznej kompetencji najwyższych urzędników. Szczególnej kontroli administracyjnej podlegały akty o nadaniu ziemi publicznej osobom prywatnym²¹. W zarządzie administracji oprócz *res publicae* znajdował się także finanse publiczne²². Gospodarka funduszami, z których pokrywano wydatki publiczne oparta była na dwóch instytucjach finansowych. Skarb senacki określany jako *aerarium populi romani*, stanowił własność obywateli rzymskich. Natomiast skarb cesarski (*fiscus caesaris*) należał do cesarza. Dochody tego skarbcza pochodziły z prowincji należących do imperatora. Z czasem, na skutek trudności z jakimi borykał się skarb senacki, rolę skarbu centralnego przejął *fiscus caesaris*²³. Przejęcie przez cesarza ciężarów wydatków publicznych, jest uznawane w literaturze za moment powstania instytucji Skarbu Państwa²⁴. Uformowane przez starożytnych rzymian fundamenty administrowania sprawami publicznymi, a w tym również swoista dla rzeczy publicznych koncepcja prawna, przetrwały do czasów współczesnych²⁵.

Przed powstaniem państwa polskiego właścicielami ziemi byli drobni rolnicy. Rozwój państwowości spowodował rozbicie tej warstwy społecznej²⁶. W Polsce proces kształtowania się własności publicznej wiązany jest przez badaczy historii gospodarczej z dokonaniem na przestrzeni XVI w. rozdziałem skarbu królewskiego i skarbu koronnego. Do tego czasu skarb królewski był osobistym skarbem króla polskiego, z którego finansowano zarówno wydatki państwowe oraz związane z utrzymaniem osoby panującego i jego dworu.

²⁰ N. Gajl, Skarb..., s. 13.

²¹ Patrz szerzej Rzymskie prawo publiczne, pod red. B. Sitka, P. Krajewskiego, Olsztyn 2005, s. 117 i nast.

²² *Ibidem*, s. 118.

²³ *Ibidem*, s. 122.

²⁴ Zob. N. Gajl, Skarb..., s. 15 oraz powołaną tam literaturę.

²⁵ Por. J.S. Langrod, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, Kraków 2003, s. 42.

²⁶ Patrz szerzej J. Rutkowski, Historia gospodarcza Polski, Poznań 1946, s. 34.

W Polsce wczesnego średniowiecza panującego uważano za właściciela niezajętych obszarów. Mimo licznych i hojnych nadań, dobra ziemskie panującego zajmowały w tych czasach ogromne obszary. Dobra, o jakich mowa uznawane były za prywatną własność rodziny panującego. Majątek króla nie był majątkiem państwowym²⁷. Badania nad ówczesną gospodarką państwa polskiego wskazują na trzy zasadnicze źródła dochodów skarbu królewskiego nazywanego wówczas komorą książęcą. Były to przychody z kar orzekanych przez sądy, świadczenia pochodzące od ludności oraz regalia, czyli monopole książęce. Czwartym rodzajem przychodów komory książęcej, niemających jednak stałego charakteru, były łupy wojenne²⁸. Środki te były przeznaczane przede wszystkim na utrzymanie dworu, Kościoła oraz wojska²⁹. Dochody skarbcza królewskiego, zwłaszcza pod koniec panowania dynastii Jagiellonów, stopniowo topniały. Było to wynikiem zmniejszania się obszaru własności ziemskiej króla a także skutkiem postępującego zmniejszania obciążeń podatkowych szlachty³⁰. Proces rozdziału własności króla i własności publicznej zapoczątkowany w 1504 r., został ostatecznie zakończony w 1590 r. dzięki szczegółowemu podziałowi dochodów zasilających obydwie rodzaje skarbów oraz podział majątku³¹.

W Polsce o publicznym przeznaczeniu własności możemy mówić dopiero z chwilą wyodrębnienia z mienia monarchy praw mających służyć szerokiej grupie obywateli³². W okresie średniowiecza własność państwa była przez wówczas żyjących traktowana, jako dobro należące do króla i jego rodziny³³.

²⁷ *Ibidem*, s. 34.

²⁸ A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia gospodarcza Polski*, Warszawa 2010, s. 17.

²⁹ *Ibidem*, s. 17.

³⁰ *Ibidem*, s. 18 i 19.

³¹ Uposażenie króla stanowiły tzw. dobra stołowe, zwane również ekonomiami. Obejmowały one 21 miast i 312 wsi. Do innych dochodów skarbcza królewskiego należały środki pochodzące z żup solnych, ceł, mennicy. Natomiast skarbiec publiczny zasilany był dzięki dotychczasowym królewskoszlacheckim. Największe dochody skarbiec publiczny czerpał z podatków. Patrz szerzej A. Jezierski, C. Leszczyńska, *Historia...*, s. 61; N. Gajl, *Skarb...*, s. 18; M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2006, s. 126.

³² Na ten temat zob. J. Kleinerman, *Własność publiczna*, [w:] *Encyklopedia...*, s. 1116 i nast.; A. Wasilewski, *Administracja wobec prawa własności nieruchomości gruntowych*. Rozważania z zakresu nauki prawa administracyjnego, Kraków 1972, s. 64; P. Radziwiński, *Pojęcia „dobra publiczne” i „rzeczy publiczne” w niemieckiej i francuskiej nauce prawa administracyjnego*, ST 1997, Nr 4, s. 3 i 4.

³³ Patrz szerzej P. Radziwiński, *Pojęcia „dobra publiczne”...*, s. 3 i 4. Przypisywanie własności państwa osobie władcy nie było charakterystyczne tylko dla warunków polskich. We Francji okresu monarchii absolutnej, dobra nazywane dobrami korony zgodnie z fundamentalnymi pra-

Wraz z wydzieleniem własności publicznej nastąpiło przekazanie znaczącej jej części w zarząd aparatu administracyjnego. Było to niezbędne dla funkcjonowania urzędów administracyjnych w tym aparatu bezpieczeństwa, a także tworzenia przedsiębiorstw publicznych wykonujących monopol państwowy. Oprócz gospodarowania majątkiem przedstawiającym dla państwa wartość użytkową i kapitałową, do zadań administracji należała piecza nad dobrami państwowymi o przeznaczeniu powszechnym. O publicznym charakterze tych kategorii własności decydował nie tylko publiczny kierunek wykorzystania rzeczy, ale także źródło powstania. Majątek monarchy, a następnie majątek publiczny tworzony był, wyłączając dobra zdobyte na skutek prowadzenia wojen, poprzez powszechne daniny oraz wywłaszczenia. Pod koniec średniowiecza, obok własności państwowej coraz wyraźniej zaczęła się wyodrębniać własność komunalna³⁴. Instytucja Skarbu Państwa oraz związana z nią własność publiczna ustabilizowała się w czasach nowożytnych. Tą stabilizację prawo publiczne zawdzięcza przede wszystkim zmianom ustrojowym, które spowodowały zwiększenie wpływu społecznego na prowadzenie gospodarki państwa. Prawo decydowania o źródłach dochodów publicznych i przeznaczeniu wydatków państwa od XVII w., stopniowo przechodziło do kompetencji ciał przedstawicielskich³⁵.

Niebagatelny wpływ na sposób regulowania w Europie dóbr o przeznaczeniu publicznym miały przepisy Kodeksu Napoleona³⁶. Efekty obowiązywania Kodeksu można dostrzec aktualnie w porządkach prawnych państw znajdujących się pod wpływem francuskiej kultury prawnej³⁷. Zainteresowanie tym ak-

wami królestwa, stanowiły niezbywalną własność króla. Dopiero wydany w 1790 r. *Code domanial*, uznał dobra korony za własność narodu. Zbycie dóbr korony mogło nastąpić wyłącznie w drodze ustawy, a więc za zgodą przedstawicieli właściciela dóbr.

³⁴ N. Gajl, Skarb..., s. 19.

³⁵ Proces przejmowania kompetencji skarbowych przez parlament, rozpoczął się w Anglii. W ustawie *Bill of Right* uchwalonej w 1688 r., ustalono prawo parlamentu do nakładania podatków i decydowaniu o wydatkach. Patrz szerzej N. Gajl, Skarb..., s. 21 oraz powołane tam piśmiennictwo.

³⁶ Kodeks Napoleona (zwany dalej KN) wszedł w życie we Francji 21.3.1804 r., natomiast na ziemiach polskich na terytorium Księstwa Warszawskiego wszedł w życie 1.5.1808 r. na mocy Konstytucji Księstwa Warszawskiego.

³⁷ Pod wpływem francuskiego dorobku nauk prawnych kształtowano m.in. ustrój własności publicznej w Hiszpanii. Przedstawiciele nauki hiszpańskiej wyróżniają odpowiadające znaczeniu *domaine public* i *domaine prive*, dwa zbiory własności podmiotów publicznych *dominio público* oraz *propiedad privada*. Szczególnie wiele miejsca doktryna poświęciła *dominio público*. To publiczne dominium powstało na bazie specjalnych norm, które pozwoliły stworzyć system kategoryzowania określonych dóbr. Podnosi się, że pewne dobra wchodzą do *dominio público*, z racji bycia „specyficznym”. Specjalny reżim prawny obejmuje tą nazwą drogi, wybrzeża oraz kopalnie.

tem spowodowane jest faktem, że KN należy do pierwszych kodyfikacji zawierających wzmiankę o własności publicznej³⁸. Na tle regulacji KN rozróżniano dwie zasadnicze kategorie własności publicznej. Mówiono o dobrach publicznych (*domaine public*) oraz dobrach prywatnych (*domaine prive*)³⁹. Wspólną cechą obu tych postaci własności publicznej było to, że należały do osób prawnych wykonujących funkcje administracyjne w zakresie administracji publicznej (*personnes morales administratives*⁴⁰). M. Proudhon autor czterotomowego traktatu poświęconego własności publicznej, za jedną z podstaw rozróżnienia pomiędzy *domaine public* oraz *domaine prive* uznawał zasadę niezbywalności (*l'inaliénabilité*). Uważał, że zasada niezbywalności rządziła prawami do *domaine public*⁴¹. Niezbywalność składnika *domaine public*, w odróżnieniu od majątku przynależnego w świetle prawa natury wszystkim ludziom, nie była postrzegana w sposób absolutny⁴². Otóż dobro to mogło podlegać prawom zbywalności dopiero wówczas, gdy organ państwa rezygnował ze świadczenia usług publicznych za jego pomocą. Niezbywalność ustawała wraz z przyczyną jej zaistnienia. Za rzeczy niepodlegające zbyciu (*domaine public*) uznawano m.in. drogi, koleje, rzeki, zatoki, porty. O wykluczeniu wymienionych rzeczy z obrotu cywilnoprawnego miało decydować przypisanie jej składników usługom polegającym na zaspokajaniu ważnych potrzeb społecznych⁴³. Jak podkreślał H. Berthelemy, kwestia niezbywalności dóbr publicznych, nie budziła w nauce francuskiej wątpliwości. Za sporne zagadnienie uznawano charakter

Podkreśla się, że w pewnym momencie kryterium specyficzności dóbr publicznych zaczęło się zacierać albowiem do dóbr publicznych włączano dobra równoznaczne prywatnemu majątkowi państwa. Wyodrębnianie dóbr publicznych następowało poprzez stwierdzenie, że dobra te stanowiły część dziedzictwa publicznego, spełniającego funkcje publiczne. Problem wewnętrznego podziału dóbr proponowano rozwiązać poprzez zniesienie *dominio público* i włączenie wszystkich dóbr publicznych do wyłącznej własności państwa. O związanych z tym problemach traktuje monografia autorstwa J.V.Gonzales Garcia, *La titularidad de los bienes del dominio publico*, Madrid-Barcelona 1998.

³⁸ Por. J. Szachulowicz, *Własność...*, s. 7.

³⁹ Patrz szerzej M. Proudhon, *Traité du domaine public*, t. I, Dijon 1833, s. 63.

⁴⁰ To zagadnienie w polskiej literaturze relacionuje P. Radziwiński, *Pojęcie „dobra publiczne”...*, s. 8.

⁴¹ M. Proudhon, *Traité du domaine...*, s. 279.

⁴² M. Proudhon za absolutnie niezbywalne uważał także dobra wspólne, którymi rządziło prawo natury. Wymieniał tu powietrze, wodę, światło i morze. Obrazował to stwierdzeniem: *et quidem naturali jure omnium communia sunt illa: aer, aqua profluens et mare, et per hoc littora maris*. Zob. M. Proudhon, *Traité du domaine...*, s. 278.

⁴³ M. Proudhon pisał: *On ne conçoit pas comment une grande route, par exemple, pourrait devenir la propriété exclusive d'unindividu, tant que tout le monde a également le droit de s'en servir*. Zob. M. Proudhon, *Traité du domaine...*, s. 279 i 280.

praw rządzących *domaine public* i *domaine prive*⁴⁴. Konieczność zapewnienia korzyści wszystkim członkom wspólnoty poprzez przymioty rzeczy zaliczanych do *domaine public*, uważano za podstawę objęcia tej kategorii normami prawa administracyjnego. Właściwość reżimu prawnoadministracyjnego była obok niezbywalności drugim z najczęściej powoływanych wyróżników *domaine public*⁴⁵. Zdaniem większości, regulacje administracyjnoprawne gwarantują ochronę prawną dóbr szczególnych ze względu na przypisywane im przeznaczenie⁴⁶. H. Berthélemy pisał, że można w prosty sposób z uwzględnieniem istniejących różnic stosować do *domaine prive* przepisy prawa cywilnego. Natomiast dobra używane przez ogół społeczeństwa, takie jak rzeki, drogi główne podlegać muszą przepisom specjalnym (*régles speciales*)⁴⁷.

Domaine public nazywane było we Francji prawem własności należnym podmiotom administracji, choć nie rzadkie były poglądy uznające tą własność za rzecz niczyją (*res nullus*)⁴⁸. Więcej zwolenników zyskał pogląd M. Hauriou, traktujący prawo własności państwa i samorządu wobec rzeczy publicznych jako prawo szczególnego rodzaju⁴⁹. Autor ten przyznawał, że w przeszłości instytucja własności publicznej była instytucją samodzielną. Powstawała w wyniku zdarzeń naturalnych i była przeznaczona do ogólnego użytku. Jednak w XIX w. doszło do wielkiej transformacji własności publicznej. W jej skład wchodzi już nie tylko dobra powstałe w wyniku działania natury ale także takie, które stają się składnikami własności publicznej (*dépendances*) w wyniku interwencji władz administracyjnych (np. decyzji administracyjnej). Wobec niektórych z nich władza administracyjna musi sprawować pieczę aby własność zachowała swą powszechną użyteczność⁵⁰.

Drugą kategorię własności należnej podmiotom publicznym nazywano we Francji *domaine prive*. Tak określono prawa do rzeczy należących do podmiotów ze sfery publicznej, lecz nie ukierunkowane na pożytek publiczny poprzez oddanie do korzystania osobom trzecim. Odmienne niż w przypadku *domaine public* przeznaczenie przedmiotów *domaine prive* decydowało, iż wła-

⁴⁴ H. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris 1905, s. 405.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 404.

⁴⁶ M. Proudhon, *Traité du domaine...*, s. 65.

⁴⁷ H. Berthélemy, *Traité élémentaire...*, s. 404 i 405.

⁴⁸ Zwolennikami teorii traktującej rzecz publiczną za niepodlegającą prawu własności byli M. Ducrocq i H. Berthélemy. Zob. M. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. II, Paris 1888, s. 106 i nast., H. Berthélemy, *Traité élémentaire...*, s. 403 i nast. Por. R. Bonnard, *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris 1926, s. 289.

⁴⁹ M. Hauriou, *Precis élémentaire de droit administratif*, Paris 1914, s. 664 i nast.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 664.

sność ta nie była z równą mocą poddana prawu administracyjnemu. Do *domaine prive* stosowano z pewnymi wyjątkami zasady prawa cywilnego⁵¹.

⁵¹ A. Wasilewski analizując poglądy francuskiej nauki zauważył, że to klasyczne rozróżnienie straciło później na znaczeniu. Powołany autor za J.M. Auby pisał, że całokształt dóbr administracji poddany jest specjalnemu systemowi zasad prawnych zaś prawu cywilnemu tylko w przypadku braku rozwiązań autonomicznych. A. Wasilewski, *Administracja wobec...*, s. 67. Zob. też L. Duguit, *Traite de droit constitutionnel*, Paris 1927, s. 58. Podobnie P. Radziwiński, *Pojęcie „dobra publiczne”...*, s. 8.