

Rzeczy publiczne w powszechnym używaniu

„Treść używania powszechnego wynika z właściwości rzeczy publicznych i z natury celu, któremu służą. [...] Powszechne używanie nie oznacza używania bezpłatnego [...]. Przez powszechne używanie należy rozumieć używanie przez wszystkich. Każdemu wolno używać rzeczy publicznych natomiast nie jest powszechnym użytkowaniem używanie rzeczy przez poszczególne osoby albo tylko przez poszczególne kategorie osób (ustawa zastrzega, że mogą korzystać z pewnych rzeczy publicznych tylko pewne osoby). Nie należy do powszechnego używania wszelkiego rodzaju używanie, które opiera się na specjalnym pozwoleniu lub umowie”¹.

Przytoczony powyżej fragment rozważań profesora Tadeusza Bigi, dotyczący rzeczy publicznych, wyraża ogólne założenia koncepcji powszechnego używania jako jednego z rodzajów korzystania z rzeczy publicznych. Dokonane spostrzeżenia pozwalają na wyodrębnienie w ramach szerokiej, wewnętrznie złożonej, kategorii mienia publicznego pojęcia mienia powszechnego. Odnośne rozważania dotyczyły nie tylko cech (znamion) powszechnego używania, pozwalających na wyróżnienie składników mienia powszechnego, ale odnosiły się także do natury prawnej powszechnego używania. W tym zakresie profesor Bigo odrzucił dawniejszy pogląd o uznaniu powszechnego używania za publiczne prawo podmiotowe, którego podmiotem byłaby nie jednostka, lecz ogół (podmiot zbiorowy). Uznał zaś, że mamy tu do czynienia z wolnością człowieka, będącą „[...] refleksem prawa przedmiotowego na sferę interesu jednostki”². Korelatem tej wolności jest obowiązek władzy zabezpieczania danej rzeczy publicznej i umożliwiania powszechnego korzystania z niej. Natomiast w ramach stosunku prawnego między jednostką a władzą publiczną w zakresie korzystania z rzeczy publicznych w powszechnym używaniu jednostkom nie przysługuje publiczne prawo podmiotowe, na które można by się powoływać w sytuacji ograniczenia przez władzę publiczną, w interesie publicznym, zakresu korzyści wynikających z powszechnego użytkowania³.

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 177–178.

² *Ibidem*, s. 179.

³ *Ibidem*, s. 179–180.

Wzmiankowana tu koncepcja powszechnego używania rzeczy publicznych, czyli, inaczej mówiąc, wyodrębnienia w ramach mienia publicznego mienia powszechnego znalazła kontynuację i rozwinięcie w koncepcjach i poglądach wrocławskich przedstawicieli nauk administracyjnoprawnych. Z zarysowanymi powyżej poglądami profesora Bigi koresponduje m.in. stanowisko dr. Macieja Guzińskiego w zakresie kategorii mienia publicznego. Wskazany autor wyróżnia wśród nich, oprócz mienia skarbowego (kapitałowego) i mienia służącego administracji (majątku administracyjnego), także mienie powszechne (dobra publiczne), na które składają się „[...] wszelkie rzeczy przeznaczone do powszechnego użytku, z których korzystać może każdy, na równych prawach i bezpośrednio (drogi, place, wody publiczne, wybrzeże morskie). Sposób korzystania z tego mienia określają przepisy prawa administracyjnego”⁴.

Na dominującą pozycję prawa administracyjnego w określaniu sposobu korzystania z mienia powszechnego wskazywał także profesor Bigo. Podkreślał, że dla zarządu i dyspozycji rzeczą publiczną znajdującą się w powszechnym używaniu właściwe są normy prawa publicznego (administracyjnego). Jednocześnie zdaniem tego autora rzeczy publiczne *sensu stricto* nie znajdują się zupełnie poza obrotem prywatnoprawnym. Mogą być przedmiotem takiego obrotu, ale tylko o tyle, o ile dana czynność nie sprzeciwia się samemu celowi administracyjnoprawnemu, któremu takie rzeczy służą. Inaczej mówiąc, czynności takie są dopuszczalne wobec mienia powszechnego, z daleko idącymi ograniczeniami, o ile cel administracyjny korzystania ze składników takiego mienia pozwala na podporządkowanie w jakimś zakresie rzeczy publicznej także prawu prywatnemu⁵. W tym kontekście należy pamiętać, że mienie powszechne jest uważane za takie ze swej natury (np. z racji niepodzielności czy wręcz braku charakteru materialnego), ale też z racji takiej kwalifikacji jego składników dokonywanej na podstawie przepisów prawa administracyjnego⁶. Profesorowie Adam Błaś oraz Jan Boć stwierdzają wręcz, że z zakresu używanego przez nich pojęcia majątku publicznego należy wyeliminować takie rozważane elementy, z których korzystanie odbywa się wyłącznie na zasadzie cywilnoprawnej⁷.

W wyodrębnianiu mienia publicznego (jako takiego) istotną rolę obok kryterium podmiotowego, a więc przynależności jego składników do państwa, samorządu terytorialnego i innych podmiotów publicznoprawnych, odgrywa kryterium funkcji (funkcjonalne) wyrażające się w bezpośrednim lub pośrednim powiązaniu składników mienia publicznego z zadaniami publicznymi podmiotów, w których władaniu znajdują się

⁴ M. Guziński, *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 257.

⁵ T. Bigo, *op. cit.*, s. 176.

⁶ *Ibidem*, s. 175–176.

⁷ J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 289–290.

elementy tego mienia. Profesor Leon Kieres, odnosząc się do funkcjonalnego ujęcia mienia publicznego, podkreśla, że podstawowym i pierwotnym celem regulacji, które traktują mienie publiczne w ujęciu funkcjonalnym, jest takie zorganizowanie jego składników, by służyły one wykonywaniu zadań publicznych w interesie publicznym. „Organizacja (przedmiot prawa własności) w tym ujęciu mienia publicznego ma charakter służebny i wspomagający cel, dla którego wskazane w ustawodawstwie składniki majątkowe (dobra) powinny być wykorzystywane dla pożytku publicznego”⁸. Zdaniem profesorów, Jana Bocia i Adama Błasia, przy jego wyodrębnianiu nie należy przypisywać podstawowego znaczenia do tego, kto jest właścicielem majątku publicznego, bo tym, co pozwala go wydzielić, jest sposób urzeczywistniania praw do tego majątku przez państwo i inne podmioty publicznoprawne. To urzeczywistnianie uprawnień majątkowych zawsze musi mieścić się w celach publicznych, które są wykonywane przez jego dzierżycieli. Na majątek publiczny składają się więc określone dobra, które niezależnie od charakteru podmiotu będącego właścicielem (dzierżycielem) zostały w sposób prawny (prawem administracyjnym) przeznaczone do użytku publicznego w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania⁹. W przypadku mienia powszechnego (rzeczy publicznych w powszechnym używaniu) aspekt podmiotowy ich przynależności do podmiotów publicznoprawnych wyraźnie wiąże się z aspektem funkcjonalnym polegającym na dostępności składników tego mienia dla korzystania przez każdego zainteresowanego, w celu bezpośredniego zaspokajania potrzeb zarówno materialnych, jak i niematerialnych. W tej kwestii w poglądach szkoły wrocławskiej zwraca się uwagę na aspekt potencjalności korzystania z rzeczy publicznych *sensu stricto*. Profesora Magdalena Tabernacka wskazuje na zasadność utożsamiania powszechności korzystania z zasadą niewykluczania z możliwości korzystania, podkreślając przy tym, że „Powszechność korzystania napotyka w praktyce na pewne bariery faktyczne, których nie można znieść regulacjami prawa publicznego [...]”, dlatego kluczowym dookreśleniem jest tu właśnie „potencjalność” powszechnego używania¹⁰. Poruszając kwestię powszechnej dostępności urządzeń i obiektów użyteczności publicznej, cytowana powyżej autorka zaznacza, że badana tu cecha nie oznacza, że prawodawca nie może określić w przepisach prawa administracyjnego warunków koniecznych do spełnienia w celu legalnego korzystania z takich urządzeń lub obiektów. „Przesłanką, którą prawodawca może brać tu pod uwagę, jest przede

⁸ L. Kieres, *Zarząd mieniem publicznym*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, M. Biliński, R. Blicharz, T. Długosz, K. Horubski, K. Kiczka, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*. Tom 8A (red. serii R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), Warszawa 2013, s. 720.

⁹ J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 289–290.

¹⁰ M. Tabernacka, *Prawne zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013, s. 48.

wszystkim cel istnienia określonego obiektu lub urządzenia, czy też podstawowa jego funkcja. Reglamentacja może więc dotyczyć dostępności jako takiej, a także sposobu korzystania¹¹, nie może prowadzić jednak do dyskryminacji określonych osób lub ich grup w społeczeństwie, dlatego też należy zawsze przy projektowaniu takich rozwiązań legislacyjnych brać pod uwagę względy celowościowe”¹².

W świetle powyższych uwag mienie powszechne stanowi ten obszar mienia publicznego, w którym najwyraźniej uwidacznia się zasadność sytuowania mienia publicznego w pojęciu dobra wspólnego, o którym stanowi już art. 1 Konstytucji RP¹³. Jednocześnie widoczny jest tu ścisły związek między rzeczami publicznymi w powszechnym używaniu a różnymi wymiarami wolności człowieka, jak choćby wolność w ujęciu czysto fizycznym (wolność poruszania się), ale także np. wolność gospodarcza. Należy również odnotować, że mienie powszechne pozostaje także w ścisłym związku z kategorią prawną użyteczności publicznej (usług, obiektów, urządzeń użyteczności publicznej), nierzadko będąc koniecznym substratem (dobrem), którego istnienie warunkuje możliwość świadczenia takich usług (np. istnienie infrastruktury drogowej w odniesieniu do usług transportu publicznego).

Podstawową zasadą prawa publicznego odnoszoną do mienia publicznego jest zasada prawidłowego zarządu (gospodarowania) mieniem publicznym. Jako swoistą zasadę, leżącą u podstaw administracyjnego prawa gospodarczego, wskazał ją profesor Adam Chelmoński, podkreślając, że jej treścią jest cały obszar wykonywania praw majątkowych państwa i innych podmiotów publicznoprawnych¹⁴. Analiza wypowiedzi przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (w tym administracyjnego gospodarczego)¹⁵ pozwala, zdaniem autora, na wyodrębnienie następującej grupy celów prawidłowego zarządu

¹¹ Profesorowie Adam Błaś i Jan Boć uznali, że powszechność korzystania z przeznaczonych do tego składników majątku publicznego jest pewną konwencją, w zakresie której wcale nie wszyscy i wcale nie jednocześnie mogą z takiego majątku korzystać, dlatego należy wyróżnić korzystanie powszechne nieograniczone oraz ograniczone – J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 293. Na możliwość zacieśniania (ograniczania), a także rozszerzania zakresu powszechnego używania zwracał uwagę także profesor Tadeusz Bigo, stwierdzając, że w szczególności może to dotyczyć takich rzeczy publicznych, które uzyskują ten status na mocy konstytucyjnego aktu administracji publicznej. Profesor Bigo jako przykład rozszerzonego zakresu powszechnego korzystania z rzeczy publicznych wskazał sytuację jednostek sąsiadujących z daną rzeczą publiczną, np. osób, których nieruchomości sąsiadują z drogą publiczną i z racji tego bliskiego sąsiedztwa, „[...] ci adiacenci korzystają w szerszej mierze z drogi publicznej (a zatem z dobra publicznego), niż wszystkie inne jednostki [...]” – T. Bigo, *op. cit.*, s. 179.

¹² M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 49–50.

¹³ Por. K. Horubski, *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*, Warszawa 2017, s. 509–510; M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 49.

¹⁴ A. Chelmoński, *Swoiste zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] L. Kieres (red.), *op. cit.*, s. 64.

¹⁵ Zob. J. Jagoda, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 960–965, 967–968; L. Kieres, *op. cit.*, s. 721–723; A. Niewiadomski, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 65–66.

mieniem publicznym, na które składają się: 1) ochrona mienia publicznego przed utratą lub uszczupleniem (szkodą); 2) ochrona przed nadmiernym ryzykiem (minimalizacja ryzyka) w zarządzaniu mieniem publicznym; 3) zapewnienie ekwiwalentności świadczeń nabywanych (pozyskiwanych) w zamian za składniki mienia publicznego; 4) osiąganie korzyści ekonomicznych z praw majątkowych, wchodzących w skład mienia publicznego¹⁶. Stąd też, jak wskazuje profesor Leon Kieres, prawidłowe gospodarowanie mieniem publicznym oznacza utrzymywanie jego składników rzeczowych w stanie nie tylko nie pogorszonym, ale także postulowanym (wymaganym) w kategoriach prawnie określonych, zgodnie z przeznaczeniem takich składników do wykorzystania w interesie publicznym¹⁷. W odniesieniu do mienia powszechnego szczególne znaczenie będzie miał niewątpliwie pierwszy ze wskazanych powyżej celów, a więc ochrona składników tego mienia przed utratą lub uszczupleniem (szkodami). Za szczególnie trafną, w tym kontekście, należy uznać uwagę, że „Jeśli w majątku publicznym nie chodzi o jego ochronę, to znaczy, że o nic istotnego nie chodzi”¹⁸. Wobec tego regulacje administracyjnoprawne dotyczące korzystania z rzeczy publicznych w powszechnym używaniu muszą zmierzać do godzenia aspektu bezpośredniej dostępności do takich dóbr dla wszystkich zainteresowanych z koniecznością zapobiegania niszczeniu (utracie) takich dóbr, a tym samym zaniku ich społecznie użytecznych funkcji. W przypadku składników mienia powszechnego, które podlegają wytworzeniu, przy udziale działalności organizacyjnej administracji publicznej istotnym wymiarem prawidłowego gospodarowania takimi rzeczami publicznymi będzie także zapewnienie ekwiwalentności świadczeń pieniężnych ze strony podmiotów publicznych w stosunku do świadczeń niepieniężnych prowadzących do wytworzenia takich rzeczy (np. budowy drogi publicznej), w szczególności w celu zapewnienia ich należytej jakości (trwałości, funkcjonalności). W tym zakresie występuje związek poruszanej tematyki z zagadnieniem ekwiwalentności świadczeń majątkowych w prawie publicznym.

Przedstawione powyżej wybrane dla przykładu i jedynie ogólnikowo naszkicowane ustalenia i twierdzenia przedstawicieli szkoły wrocławskiej na temat mienia powszechnego (rzeczy publicznych w powszechnym używaniu) jako kategorii mienia publicznego pozwalają na stwierdzenie, że tematyka ta jest podejmowana i wciąż twórczo rozwijana w badaniach nad administracją publiczną i prawem administracyjnym prowadzonych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, a poglądy profesora Tadeusza Bigi, odnoszące się do poruszanych tu kwestii, są źródłem szczególnie wartościowej i trwałej inspiracji dla podejmowania dalszego wysiłku naukowego opracowywania tej problematyki.

¹⁶ K. Horubski, *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*, Warszawa 2017, s. 514.

¹⁷ L. Kieres, *op. cit.*, s. 721.

¹⁸ J. Boć, A. Błaś, *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 293.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Boć J., Błaś A., *Majątek publiczny*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Chełmoński A., *Swoiste zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Guziński M., *Przedsiębiorcy publiczni i zarząd mieniem publicznym*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Horubski K., *Administracyjnoprawne instrumenty realizacji zamówienia publicznego*, Warszawa 2017.
- Jagoda J., [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Kieres L., *Zarząd mieniem publicznym*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, M. Bieliński, R. Blicharz, T. Długosz, K. Horubski, K. Kiczka, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*. Tom 8A (red. serii R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel), Warszawa 2013.
- Niewiadomski A., [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Tabernacka M., *Prawne zasady korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*, Warszawa 2013.

* * *

Streszczenie: Z wypowiedzi prof. Tadeusza Bigi wyłania się koncepcja powszechnego używania rzeczy publicznych jako kategoria pojęciowa prawa administracyjnego. W tej koncepcji prof. Bigo uznał, że prawo do używania rzeczy publicznych (mienia powszechnego) jest przejawem wolności człowieka, będącym refleksem prawa przedmiotowego na sferę interesu jednostki. Z zakresu powszechnego używania rzeczy publicznych wykluczono używanie prawnie zastrzeżone dla pewnych kategorii osób, a także oparte na specjalnym pozwoleniu lub umowie. Odnośna koncepcja jest twórczo rozwijana w pracach przedstawicieli nauk administracyjnoprawnych ośrodka wrocławskiego.

Słowa kluczowe: rzeczy publiczne, powszechne używanie, mienie publiczne, mienie powszechne.