

Współczesne zróżnicowanie własności

I. Uwagi wstępne

Przełom 1989 r. spowodował daleko idące przemiany własności i to nie tylko w sensie ekonomicznym, ale i prawnym. Powrót do ustroju kapitalistycznego nie oznaczał przy tym automatycznego powrotu do dawnych konstrukcji własnościowych, gdyż w międzyczasie ustrój kapitalistyczny na Zachodzie ewoluował i w rezultacie mamy do czynienia z innym kapitalizmem niż w 1939 r., w chwili wybuchu II-ej Wojny Światowej.

Prowadzi to do konieczności rewizji prawniczej siatki pojęciowej, co jest zadaniem doktryny. Dodajmy, że jest to zadanie niełatwe, gdyż liczne zmiany ustawodawstwa wykazują niekiedy chwiejność, a nade wszystko brak stabilizacji.

II. Własność w znaczeniu konstytucyjnym a własność w znaczeniu cywilno–prawnym i prawno–rolnym

Podział na własność w znaczeniu konstytucyjnym i w znaczeniu cywilno–prawnym powstał jeszcze w okresie PRL i miał na celu pogodzenie używanych w konstytucji z 1952 r. sformułowań politycznych z normami kodeksu cywilnego. Wynikało to ze swoistego języka jakiego konstytucja z 1952 r. używała i z pojęć jakie wprowadzała.

Dla dalszych rozważań istotne jest wszakże pytanie: dlaczego w literaturze prawniczej PRL tak wiele uwagi poświęcano rozróżnieniu własności w sensie konstytucyjnym i własności w sensie cywilno–prawnym. Otóż konstytucja z 1952 r. operując terminem „własność” nie wspominała o innych prawach. Tymczasem kodeks cywilny tradycyjnie rozróżniał prawa rzeczowe i prawa obligacyjne, a w ramach praw rzeczowych prawo własności, prawo użytkowania wieczystego i prawa rzeczowe ograniczone. Nadto konstytucja z 1952 r. chętnie posługiwała się pojęciem „mienia” szeroko pojmowanego. Tymczasem kodeks cywilny znał wprawdzie pojęcie „mienia” (por. np. art. 44 kc.), ale w sensie „operacyjnym” posługiwał się pojęciem własności odnoszącym się do rzeczy materialnych (art. 45 kc.). Powodowało to konieczność zsynchronizowania siatki pojęciowej konstytucyjnej i siatki pojęciowej stosowanej w prawie cywilnym. Ponieważ normalna synchronizacja nie była możliwa, jedynym wyjściem było przyjęcie założenia, że

pojęcie konstytucyjne własności różni się od cywilno–prawnego pojęcia własności ze względu na inne cele realizowane w obydwu wypadkach. W szczególności konstytucyjne pojęcie własności miałyby służyć celom politycznym, natomiast cywilno–prawne (a w ślad za nim także prawno–rolne) pojęcie własności operacyjnym celem technicznym jako niezbędny instrument obrotu.

Z chwilą wprowadzenia w 1989 r. głębokich zmian ustrojowych sytuacja zmieniła się radykalnie. Już zasadnicza ustrojowa nowela konstytucyjna z 29 XII 1989 r. porzuciła zróżnicowanie własności. Zniknęło pojęcie „własności społecznej”, a wraz z nim zróżnicowane traktowanie własności w zależności od rodzajów podmiotów. Powróciło tradycyjne jednolite pojęcie własności i jednolita jej ochrona, podobnie jak to się dzieje we wszystkich krajach o ustroju kapitalistycznym.

Wejście w życie aktualnie obowiązującej Konstytucji z 2 IV 1997 r. zd. m. uporządkowało siatkę pojęciową na omawianym odcinku, co skłania do nowego spojrzenia na zagadnienie własności. Mianowicie Konstytucja traktuje o własności w dwóch przepisach: art. 21 i w art. 64. Pierwszy z nich stanowi niewątpliwie ogólną wytyczną polityczną. Mianowicie art. 21 stanowi:

1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.
2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Natomiast art. 64, kształtujący prawo podmiotowe obywatela do mienia, ma już inne sformułowanie:

1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Łatwo zauważyć, że cytowany przepis mieści się bezkolizyjnie w siatce pojęciowej przyjętej w kodeksie cywilnym, zwłaszcza po „wielkiej” noweli do tegoż kodeksu z 1990 r. Odtąd zd. m. nie ma żadnych podstaw do rozróżniania konstytucyjnego i cywilno–prawnego pojmowania własności. Owszem, można snuć rozważania na temat stosunku treści art. 21 Konstytucji do treści art. 64 Konstytucji, ale jest to już problem wewnętrznej synchronizacji norm konstytucyjnych. Natomiast trudno dopatrywać się intencji ustawodawcy do odmiennego traktowania problematyki własności w obydwu rozważanych aktach ustawodawczych. Oczywiście można dyskutować czy przedmiot własności jest tu rozumiany identycznie.

W szczególności można bronić poglądu, że Konstytucja, mówiąc o własności, ma na myśli nie tylko własność rzeczy materialnych, ale także np. własność intelektualną. Z drugiej strony nic nie stoi na przeszkodzie by twierdzić, że własność w rozumieniu Konstytucji odnosi się ściśle do takiego jej rozumienia, jakie znajdujemy w kodeksie cywilnym, a wszelkie inne jej postacie mieszczą się w konstytucyjnej formule „innych praw majątkowych”. Osobiście byłbym skłonny przyjmować to drugie rozwiązanie. W każdym bądź razie cała sprawa przesuwana jest na zupełnie inną płaszczyznę, mianowicie na płaszczyznę rozważań na temat przedmiotu własności.

Konkludując, można stwierdzić, że po zmianach ustrojowych jakie nastąpiły w 1989 r., a które znalazły swój wyraz prawny zarówno w noweli do kodeksu cywilnego z 1990 r. jak i w zapisach Konstytucji RP z 2 IV 1997 r. problematyka własnościowa znacznie się uprościła, a rozbudowane rozważania prawnicze na temat wzajemnego stosunku konstrukcji własnościowych konstytucyjnych i cywilno-prawnych, tak charakterystyczne dla okresu PRL mają dziś już tylko znaczenie historyczne.

Nie oznacza to, by zapisy konstytucyjne nie miały znaczenia i by wystarczały formuły w kodeksie cywilnym.

Co się tyczy własności, to zapisy konstytucyjne są związane i ujęte w dwóch płaszczyznach: 1) prawa przedmiotowego i 2) praw podmiotowych.

W płaszczyźnie prawa przedmiotowego znajdujemy w Konstytucji zapisy następujące:

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.

Art. 21

1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.
2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 23

Podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22.

Z tego ujęcia konstytucyjnego wypływają określone wnioski o fundamentalnym znaczeniu. Przede wszystkim widoczne jest sprzężenie zasady wolności gospodarczej z własnością prywatną. Oznacza to swoiste odwrócenie hierarchii

w porównaniu z okresem PRL. Tam na pierwszym miejscu stawiano własność społeczną (w obydwu jej formach: państwowej i spółdzielczej), tutaj na pierwszym miejscu znalazła się własność prywatna. Tylko ten rodzaj własności traktowany jest jako fundament „społecznej gospodarki rynkowej”, tylko jemu przysługuje zasadniczy atrybut wolnościowy w systemie gospodarczym. Nie znaczy to, by inne rodzaje własności nie miały podstaw bytu. Jednak do innych rodzajów własności, zwłaszcza własności publicznej, ma zastosowanie – jak się wydaje – zasada pomocniczości „umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot” – jak czytamy w preambule do Konstytucji.

W ramach szerszego pojęcia ustroju gospodarczego znajdujemy węższe określenie ustroju rolnego. Dotychczas w doktrynie prawa rolnego ustrój rolny określano jako „układ stosunków własnościowych i form organizacji produkcji w rolnictwie, jak również form organizacyjnych rynku rolnego”¹. Określenie to zachowuje swoją aktualność, z tym, że „formy organizacyjne rynku rolnego” muszą być rozumiane jako segment ogólnej gospodarki rynkowej. Natomiast zapis art. 23 Konstytucji przesądza, że podstawową formą organizacyjną ustroju rolnego ma być gospodarstwo rodzinne, a więc takie w którym działalność gospodarza jest sprzężona z rodziną; wyklucza to jego oparcie na sile najemnej, która może mieć charakter li tylko pomocniczy. Oczywiście nie wyklucza to istnienia innych rodzajów gospodarstw rolnych, ale trzeba sobie zdawać sprawę z faktu, że do gospodarstw rolnych stanowiących własność publiczną będzie miała zastosowanie generalna zasada pomocniczości. Bardziej skomplikowany układ prawny rysuje się wewnątrz własności prywatnej. Poza rolnictwem nie występuje konstytucyjne zróżnicowanie wśród podmiotów. W rolnictwie gospodarstwo rodzinne zostało określone jako forma podstawowa. Odpowiada to faktycznemu stanowi rzeczy jaki się wytworzył w rozwoju historycznym. Zapis konstytucyjny daje wszakże wyraz przekonaniu, że ten stan rzeczy ma być utrzymany także w przyszłości, co oczywiście nie przesądza kształtu ani wielkości gospodarstwa rodzinnego.

Wspomniano już, że istnieje jeszcze druga płaszczyzna regulacji własnościowej w Konstytucji RP. Jest to płaszczyzna praw podmiotowych określona w art. 64 umieszczonym w podrozdziale zatytułowanym „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” (nawiązującym wyraźnie do konwencji międzynarodowych z 1966 r. regulujących tzw. „prawa człowieka”).

Konstytucja przesądza tu dwie istotne zasady. Pierwsza z nich to zasada równej ochrony prawnej dla wszystkich. Chodzi tu oczywiście o równość podmiotową. Zasada ta jest pochodną ustroju gospodarki rynkowej, gdyż trudno sobie

1 Por. P. Czechowski, M. Korzycka, St. Prutis, A. Stelmachowski: „Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej”, Warszawa 1999, s. 19.

wyobrazić prawidłowo funkcjonujący rynek, na którym występowałyby jednostki uprzywilejowane.

Druga zasada nawiązuje do treści prawa własności. Wspominaliśmy już, że prawo to nie ma charakteru absolutnego. Może być nawet całkowicie odjęte (za „słusznym odszkodowaniem”) w interesie publicznym. Ale Konstytucja idzie dalej. Wiadomo bowiem, że ograniczenia własności mogą przybierać jeszcze inną postać, mianowicie prowadzić do ograniczenia jego treści. Otóż ustawodawca konstytucyjny dostrzegł tu niebezpieczeństwo takich ograniczeń, które mogłyby wypaczyć treść prawa własności. Stąd zastrzeżenie, że ograniczenia własności nie mogą naruszać istoty prawa własności. Z wszelką pewnością nie mogą one prowadzić do sytuacji, w której prawa właściciela dadzą się sprowadzić do *nudum ius*.

Dla naszych rozważań istotne jest stwierdzenie, że ograniczenie własności odnośnie własności publicznej zostały ustawowo skodyfikowane.

Na pierwszym miejscu wymienić tu należy ustawę z 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami². Ogólnie można powiedzieć, że o ile kodeks cywilny reguluje obrót powszechny nieruchomościami, to wspomniana ustawa reguluje gospodarkę własnością publiczną oraz problematykę pojawiającą się „na styku” własności publicznej i własności prywatnej.

Przy tym należy zauważyć, że ustawodawca wraca na tor ostrego rozgraniczenia instrumentów prawnych gospodarki terenami zurbanizowanymi oraz terenami rolnymi i leśnymi. Ma tu swoiste odbicie rzeczywisty zakres planowania przestrzennego. Wprawdzie teoretycznie planowanie przestrzenne obejmuje wszystkie obszary: zarówno miejskie, jak i wiejskie, jednak w praktyce planowanie to – rozumiane w sensie operacyjnym – w tym zwłaszcza plany miejscowe, ogranicza się do terenów miejskich i tych terenów wiejskich, które mają być przeznaczone na cele nierolnicze. W ten sposób utrwalił się podział na gospodarkę rolną i leśną z jednej strony i gospodarkę terenami zurbanizowanymi – z drugiej strony. Podział ten znalazł swój wyraz także w układzie struktur administracyjnych.

III. Prawo prywatne i prawo publiczne

Przełom jaki się dokonał w 1989 r. musiał oczywiście zaważyć na kształcie prawa i jego fundamentalnych konstrukcjach. Na porządku dziennym stało więc zagadnienie prawa publicznego i jego stosunku do prawa prywatnego. Oczywiście ustawodawca nie „zadekretował” powrotu do zasadniczego podziału prawa na prawo publiczne i prawo prywatne. Uczynił to pośrednio poprzez wprowadzenie w życie rozwiązań praktycznych, które były wyrazem tego podziału. Rzeczą dok-

2 Dz.U. z 2000 r., nr 46, poz. 543 ze zm.

tryny jest właściwe odczytanie tych rozwiązań i nadanie tym mniej lub więcej kazuistycznym rozstrzygnięciom ustawodawczym syntetycznego wyrazu. Odnosi się wszakże wrażenie, że na razie panuje w tym względzie znaczne zamieszanie, a ciężenie dawnych, PRL-owskich pojęć i konstrukcji jest zauważalne.

W szczególności w piśmiennictwie prawniczym podkreślano, że przejście od własności społecznej do własności publicznej nie jest zadaniem łatwym, że wobec tego należy zachować pojęcie własności społecznej, które miałyby funkcjonować obok własności publicznej³. Nie wydaje się, by pogląd ten był uzasadniony. W szczególności nie jest jasne, jakie kryterium miałyby przemawiać za wyodrębnieniem własności społecznej. Czy miałyby to być własność grupowa inna niż własność publiczna? Nie wydaje się, by na to było miejsce w obliczu dychotomicznego podziału na prawo publiczne i prawo prywatne.

Własność społeczna jako odrębna kategoria miała sens wówczas, gdy państwo występowało jako podmiot gospodarujący, czy to bezpośrednio poprzez własne przedsiębiorstwa państwowe, czy też pośrednio poprzez spółdzielnie i inne podmioty zaliczane do własności społecznej. Zawsze jednak było wyraźne spoiwo w postaci narodowego planu gospodarczego obejmujące wszystkie podmioty zaliczane do własności społecznej. Z chwilą zniesienia systemu gospodarki planowej zabrakło owego czynnika spajającego. Pozostały tylko własność prywatna i własność publiczna. Oczywiście nie znaczy to, by nie rodziły się wątpliwości co do zaliczenia określonych podmiotów i ich mienia do jednej z tych kategorii. Zwłaszcza w okresie przejściowym, gdy system prawny ulega przebudowie, stan prawny nie zawsze jest klarowny. Nie znaczy to jednak, by podział na własność prywatną i własność publiczną nie zarysował się coraz wyraźniej.

1. Własność prywatna

W przeciwieństwie do systemu scentralizowanej gospodarki planowej, w gospodarce typu kapitalistycznego państwo nie jest podmiotem gospodarującym. W związku z tym modelem podstawowym nie jest własność społeczna, lecz własność prywatna, skoro podmiotami gospodarującymi są w zasadzie podmioty prywatne. Państwo występuje jako podmiot gospodarujący tylko na zasadzie wyjątku podyktowanego szczególnymi względami, np. względem na obronność kraju, chociaż czynione są wysiłki, by nawet w tych dziedzinach dokonać prywatyzacji. Na tym tle własność publiczna jest wyjątkiem od zasady, co nie znaczy oczywiście by własność ta występowała jako coś wyjątkowego.

3 Tak w szczególności M. Guziński, T. Kocowski: (w:) *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 255 i nast., a także J. Szachulowicz: *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 10.

O takim właśnie modelowym charakterze własności prywatnej przesądza zapis art. 20 Konstytucji, który mówi:

Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak zaznaczono w literaturze prawniczej: Znaczenie przymiotnika „prywatna” towarzyszącego terminowi własność, sprowadzałoby się w takim razie do roli polityczno–aksjologicznej, to jest do zaakcentowania opozycji współczesnego ustrojodawcy w stosunku do marksistowskiej teorii państwa i prawa, która opierała podstawę systemu gospodarczego państwa na własności społecznej, w tym przede wszystkim własności państwowej⁴. To ujęcie aksjologiczno–polityczne ma zasadnicze znaczenie, gdyż przesądza kierunek rozwoju prawa. W szczególności już sama konstytucja przewiduje odnośnie własności „równą dla wszystkich ochronę prawną” (art. 64 ust. 2 konstytucji). Już wcześniej „wielka nowela” do kodeksu cywilnego z 1990 r. zniósła zróżnicowanie ochrony własności ze względu na jej podmiot, uchylając przepisy, które dawały uprzywilejowaną w tym względzie pozycję podmiotom własności społecznej, zwłaszcza własności państwowej. Można więc powiedzieć, że zasadnicze ustawowe rozwiązania szczegółowe są oparte na modelu własności prywatnej i znajdują zastosowanie *mutatis mutandis* do własności publicznej (o ile oczywiście przepisy szczególne nie stanowią inaczej).

Ochrona własności prywatnej nie ogranicza się przy tym li tylko do kodeksowych regulacji cywilistycznych. Już dawno temu zwrócono uwagę, że o intensywności ochrony własności prywatnej przesądzają w sposób szczególnie dobitny przepisy wywłaszczeniowe⁵. Im łatwiejsze jest wywłaszczenie, im szerszy jest zakres celów dla których może być ono wykorzystywane, im wreszcie niższe odszkodowanie – tym słabsza będzie ochrona własności. O tym przekonać się mogli liczni wywłaszczeni w okresie PRL. I odwrotnie, im trudniejsze będzie przeprowadzenie wywłaszczenia, im precyzyjniej, a jednocześnie wężej będzie określony krąg celów na jakie można dokonać wywłaszczenia, wreszcie im wyższe będzie odszkodowanie – tym intensywniejsza będzie ochrona własności prywatnej. Co więcej, właśnie prawo wywłaszczeniowe określa w sposób istotny granice między własnością prywatną a własnością publiczną.

Dlatego ustawa z 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, stanowiąc realizację konstytucyjnej zasady, że *wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem* (art.

4 M. Bednarek: Mienie, Warszawa 1997, s. 40. Por. także E. Gniewek: Prawo rzeczowe, Warszawa 1997, s. 41; S. Wójcik twierdził, że nie ustanowiono nowego, jednolitego modelu własności, jednak pogląd ten był wyrażony w początkowych latach III Rzeczypospolitej, gdy nie było jeszcze nowej konstytucji (por. S. Wójcik: Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej, „Rejent” 1991, nr 7–8, s. 21.

5 W kwestii wywłaszczeń por. zwłaszcza M. Zimmermann: Wywłaszczenie, Lwów 1939.

21 ust. 2 konstytucji) precyzuje w sposób kazuistyczny cele publiczne, na których realizację można dokonać wywłaszczenia. Katalog tych celów jest o tyle zamknięty, że tylko ustawa może go rozszerzyć. Co więcej, orzecznictwo sądowe stoi na stanowisku, że wykładnia rozszerzająca wspomnianych celów jest niedopuszczalna⁶.

Zakres **podmiotów własności prywatnej** jest bardzo szeroki. Obejmuje on wszystkie osoby fizyczne i przeważającą część osób prawnych. W przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego nawet okoliczność, że podmiotem własności jest Skarb Państwa lub przedsiębiorstwo państwowe nie wyklucza jej zaliczenia do kategorii własności prywatnej. Dotyczy to w szczególności tzw. majątku skarbowego (zwanego niekiedy fiskalnym)⁷. Są to akcje lub udziały przedsiębiorstw, papiery wartościowe, w tym obligacje skarbowe, pożytki z własności nieruchomości, dochody z przedsiębiorstw, z banków, monopoli, itp. W stosunku do nich stosuje się reżim prawny właściwy dla własności prywatnej. *Mutatis mutandis* odnosi się to również do części mienia jednostek samorządu terytorialnego.

Odpowiednikiem zasady wolności gospodarczej jest daleko idąca swoboda w korzystaniu z własności prywatnej i rozporządzaniu nią. W związku z tym regulacja prawna dotycząca własności, zawarta w kodeksie cywilnym jest stosunkowo mało rozbudowana. Uderza znaczny zakres deregulacji prawnej w porównaniu z okresem PRL. Istnieją oczywiście różnego rodzaju ograniczenia własności prywatnej zawarte w regulacjach typu administracyjnego. Dla naszych rozważań istotne jest, że regulacje **modelowe** odnoszące się do własności prywatnej są maksymalnie uproszczone. Stanowią one wyraźne przeciwieństwo do regulacji odnoszących się do własności publicznej, które są liczne i bardzo rozbudowane.

Obraz ten nie byłby pełny, gdyby pominąć problematykę wywołaną wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 31 I 2001 r.⁸ W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z Konstytucją z 1997 r. przepisy kodeksu cywilnego regulujące porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych, w szczególności wykluczające od dziedziczenia gospodarstwa rolnego tych członków rodziny spadkodawcy, którzy nie są rolnikami, jeżeli mieliby dziedziczyć w zbiegu z rolnikami. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyraził m.in. pogląd następujący:

Konstytucyjna gwarancja prawa dziedziczenia ma przede wszystkim znaczenie „negatywne”, to jest uzasadnia zakaz arbitralnego przejmowania przez państwo (inne podmioty prawa publicznego) własności osób zmarłych. Inaczej mówiąc, ustawodawca nie ma możliwości wprowadzenia „ukrytego” wywłaszcze-

6 Por. wyrok NSA z 15 IV 1992 r., ONSA 1993, poz. 40.

7 Por. S. Kasznica: Polskie prawo administracyjne, Poznań 1947, s. 160–162. Do klasyfikacji majątku państwowego jeszcze niżej powrócimy.

8 OTK z 2001, nr 1, poz. 5.

nia poprzez pozbawienie praw majątkowych osób zmarłych statusu własności prywatnej. Prawo dziedziczenia czyni własność prywatną instytucją trwałą, nieograniczoną czasowo, niezależną od okresu życia osoby, której w danej chwili uprawnienia przysługują. Z uwagi na omówioną poniżej funkcję porządkową instytucji dziedziczenia przejście własności osoby zmarłej na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu publicznego nie jest kategorycznie wykluczone, ale może ono wejść w grę dopiero wówczas, gdy nie jest możliwe ustalenie osób fizycznych, których następstwo prawne po zmarłym jest bardziej uzasadnione bliskością stosunku łączącego te osoby ze spadkodawcą (...).

W konsekwencji Trybunał uznał, że usprawiedliwione jest szczególne uregulowanie dziedziczenia gospodarstw rolnych, których odrębność potwierdza art. 23 Konstytucji. Przepis ten zawiera koncepcję gospodarstwa rodzinnego jako podstawy ustroju rolnego. Jednakże Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że (...) Przepisy realizujące tę koncepcję nie mogą naruszać postanowień art. 21 Konstytucji, a więc także prawa dziedziczenia. Oznacza to, że rodzinny charakter określonego gospodarstwa nie uzasadnia wprowadzenia innego mechanizmu przejścia własności w przypadku śmierci właściciela (współwłaściciela) niż dziedziczenie. Podobnie nie powinien on być interpretowany jako podstawa eliminowania uprawnień właściciela gospodarstwa i przymusowego tworzenia własnościowych wspólnot rodzinnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie wyklucza to jednakże ustawodawca – w granicach przysługującej mu swobody regulowania dziedziczenia – odwoła się do koncepcji rodzinnego gospodarstwa rolnego jako wartości konstytucyjnej i realizując ją potraktuje gospodarstwo rolne jako szczególny przedmiot dziedziczenia, a więc podda go w określonym zakresie pewnym odrębnym regulacjom (...). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny wskazał na możliwość szczególnego uregulowania działu spadku obejmującego gospodarstwo rolne i specyficznego uregulowania rozliczeń między spadkobiercami, podkreślając, że zasady równej ochrony praw majątkowych nie można utożsamiać z równością praw nabywanych w drodze dziedziczenia.

W rezultacie Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z Konstytucją przepisy regulujące powołanie do spadku obejmującego gospodarstwo rolne, ale nie przepisy regulujące dział spadku.

2. Własność publiczna

A. Założenia ogólne

Jak już wyżej wspomniano zasadniczym kryterium wyodrębnienia własności publicznej jest jej **cel, jakim jest użytek publiczny, zakładający dobro ogółu**. Ten punkt wyjściowy jest stosunkowo jasny.

Natomiast znacznie trudniejsze jest określenie zakresu **podmiotów własności publicznej**. Wynika to stąd, że – jak pisze J. Szachulowicz – „Do podmiotów administracji publicznej włącza się także samorządy zawodowe (lekarские, prawnicze) i gospodarcze (izby gospodarcze i rolnicze) oraz różnego rodzaju instytucje państwowe, fundacje, stowarzyszenia, jak też kościoły i związki wyznaniowe, którym ustawowo powierzono wykonywanie niektórych zadań ze sfery świadczeń usług o charakterze publicznym. Należy podkreślić, że wskazane podmioty działające poza administracją państwową i terytorialną administracją samorządową wykonują tylko niektóre zlecone im zadania związane z realizacją zadań publicznych w ramach ustawowo określonych uprawnień i obowiązków albo działają we wspomnianej sferze na podstawie porozumień administracyjnoprawnych”⁹. Następnie tenże autor stwierdza, że „Działają one w swojej sferze stosunków własnościowych opartych na zasadach prawa prywatnego i uzupełniane są regulacjami statutowymi. Własność tych podmiotów zasadniczo służy realizacji ich celów i nie ma istotnego znaczenia dla wykonywania zadań zleconych. Rozważając więc o podmiotach administracji publicznej, jako właścicielach realizujących cele publiczne, ograniczono się do prawa własności tylko tych podmiotów, które działają w formach władczych i same inicjują, organizują i wykonują cele publiczne jako zadania własne”¹⁰.

Pogląd ten jest – jak się wydaje – dyskusyjny. Nie ulega wątpliwości, że własność „podmiotów, które działają w formach władczych i same inicjują, organizują i wykonują cele publiczne jako zadania własne” należy zaliczyć do własności publicznej. Co więcej, można powiedzieć, że mamy tu do czynienia z trzonem własności publicznej, albo że występuje tu **własność publiczna sensu stricto**.

Nie znaczy to jednak, że własność innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu świadczenia usług o charakterze publicznym należy zaliczyć do własności prywatnej. Oczywiście może się zdarzyć, że jakaś organizacja realizuje przede wszystkim własne cele a zlecone zadania z zakresu administracji publicznej mają charakter uboczny. Jednak nie zawsze tak się dzieje. Przytoczyć tu można trzy przykłady ilustrujące tezę odmienną.

Pierwszy przykład to Kościół Katolicki (podobnie zresztą także inne kościoły). Można oczywiście stanąć na stanowisku czysto formalistycznym i powiedzieć, że z chwilą ratyfikacji konkordatu, w następstwie dokonania zmian w prawie rodzinnym Kościół pełni zlecone funkcje publiczne ze względu na t.zw. „małżeństwa konkordatowe” mające aktualnie ważność także w sferze prawa cywilnego. Można wszakże bronić poglądu, że niezależnie od konkordatu Kościół

9 J. Szachulowicz: Własność publiczna, Warszawa 2000, s. 12, 13.

10 Tamże, s. 13.

pełnił i pełni niezwykle doniosłą rolę społeczną, której nie można zwyczajnie zaliczyć do sfery prywatności. Jego działalność była i jest działalnością publiczną. W konsekwencji własność kościelna nie może być bez reszty zaliczona do kategorii własności prywatnej.

Przykład drugi to Polski Czerwony Krzyż. Jest to organizacja, o której nie można powiedzieć, że ma własne cele różne od celów publicznych. Nie jest też dziełem przypadku, że status Polskiego Czerwonego Krzyża nie jest określony ogólnymi ramami prawa o stowarzyszeniach, lecz odrębną ustawą.

Przykład trzeci to szpitale publiczne. W tym wypadku funkcja szpitala jest bardzo wyrazista i niezależna od podmiotu, który szpital prowadzi. Nie można też powiedzieć, że własność jest tu w pewien sposób niezależna od funkcji. Przeciwnie, zarówno budynek szpitala, jak i jego wyposażenie (niekiedy bardzo kosztowne) są bardzo ściśle związane z jego funkcją. Nie jest też rzeczą przypadku, że ustawodawca rozróżnia szpitale publiczne i niepubliczne, przy czym szpital publiczny może należeć do osoby prawnej.

Podobnie rzecz się ma – jak już wyżej wspominaliśmy – gdy chodzi o stowarzyszenia, którym zleca się w coraz szerszym zakresie zadania państwowe ze sfery użyteczności publicznej.

W sposób szczególny układa się sytuacja prawna fundacji. Niektóre z nich zostały powołane przez państwo i realizują cele wyłącznie publiczne, a są i takie, które powstały z inicjatywy prywatnej dla celów o zasięgu bardzo ograniczonym.

Konkludując, należy wyrazić pogląd, że **własność publiczna występuje w dwóch formach: 1) w ścisłym tego słowa znaczeniu (*sensu stricto*), oraz 2) w szerszym tego słowa znaczeniu (*sensu largo*).**

Własność publiczna w ścisłym tego słowa znaczeniu przynależy tylko tym podmiotom, które dysponują kompetencjami władczymi. Nie jest też rzeczą przypadku, że wywłaszczenia można dokonać tylko na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego.

Własność publiczna w szerszym tego słowa znaczeniu przynależy wszelkim podmiotom, które realizują cele o charakterze publicznym¹¹. Prawda, że dzisiejszy obraz systemu prawnego nie jest klarowny, gdyż jeszcze jest wiele pozostałości starego systemu, a zmiany następują stopniowo.

Powoli wszakże wyłania się już kształt prawa publicznego w ogólności, a w konsekwencji kształt własności publicznej. Trudność polega na tym, że jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne są bardzo zróżnicowane, przy czym

11 Nie można tu ograniczać się do celów wymienionych w ustawie z 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, już choćby z tego względu, że cele publiczne nie są związane tylko z nieruchomościami.

dla niektórych z nich cele o charakterze publicznym mają charakter podstawowy, a dla innej tylko uboczny. Ustawodawca stara się więc wytyczać granice między tymi podmiotami i ich funkcjami. W szczególności mamy rozróżnienie szpitali publicznych i niepublicznych czyli prywatnych. Mamy szkoły i inne placówki wychowawcze publiczne i niepubliczne.

Są wszakże takie sytuacje prawne, które są trudne do zakwalifikowania. Przykładem mogą być zabytki. Należą one do zasobu dziedzictwa kulturalnego, ale w znacznej mierze pozostają własnością prywatną. Właściciel jest wszakże w znacznym stopniu ograniczony w zakresie korzystania i rozporządzania zabytkami.

Wydaje się, że w razie wątpliwości należy się opowiedzieć za przynależnością danego mienia do kategorii własności prywatnej. Ta ostatnia jest bowiem zasadą ustrojową, zaś własność publiczna jest wyjątkiem. Nie znaczy to wszakże, że własność publiczna jest czymś rzadkim, a ewolucja przebiega dwukierunkowo: z jednej strony silne są tendencje prywatyzacyjne, zwłaszcza w sferze gospodarczej, z drugiej zaś dokonywane są przesunięcia w kierunku własności publicznej, jeżeli interes publiczny w określonej dziedzinie zaczyna przeważać. Przykładem tej drugiej tendencji jest ochrona środowiska, która prowadzi do rozbudowy celów publicznych, a w sferze własnościowej – do wywłaszczeń.

Bez względu na to, czy mamy do czynienia z własnością publiczną *sensu largo*, czy też *sensu stricto* gospodarowanie nią jest poddane specjalnym procedurom.

Procedury te, to fragment szerszego zagadnienia **gospodarowania własnością publiczną**. W przeciwieństwie do daleko posuniętej elastyczności w korzystaniu i rozporządzaniu własnością prywatną, gospodarowanie własnością publiczną jest poddane ścisłym rygorom.

B. Własność państwowa

Własność państwowa nie stanowi masy jednolitej, ani w sensie podmiotowym, ani przedmiotowym. St. Kasznica już dawno temu zaproponował podział tego majątku na trzy kategorie:

- 1) majątek skarbowy inaczej zwany fiskalnym,
- 2) majątek administracyjny,
- 3) dobra publiczne¹².

12 Por. St. Kasznica: Polskie prawo administracyjne, Poznań 1947, s. 160–162. Podział ten jest akceptowany także współcześnie. Por. J. Szachutowicz: Własność publiczna, Warszawa 2000, s. 14; M. Szubiakowski w: Prawo administracyjne (pod red. M. Wierzbowskiego), Warszawa 1999, s. 143; M. Guziński, T. Kocowski w: Prawo administracyjne (pod red. J. Bocia), Wrocław 1998, rozdz. V.

W podziale tym majątek skarbowy oznacza te substancje majątkowe, które służą przede wszystkim zabezpieczeniu dochodów Skarbu Państwa. Są to dochody z przedsiębiorstw, monopoli, banków, emisji papierów wartościowych itp.

Majątek administracyjny to przede wszystkim siedziby władz i urzędów.

Dobra publiczne to ogromna masa majątkowa służąca zaspokojeniu celów publicznych, o których była już mowa.

Na tym tle wszakże powstają liczne problemy zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Przede wszystkim – jak się wydaje – należy zerwać z zakorzenionym po poprzedniej formacji społeczno-politycznej poglądem, jakoby państwowy charakter mienia przesądzał o jego przynależności do własności publicznej. Tak jednak nie jest.

W szczególności mienie skarbowe nie powinno być zaliczane do własności publicznej. Udziały Skarbu Państwa w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach będą tu szczególnie dobitnym przykładem. Udziały na rynku, w tym zwłaszcza w obrocie giełdowym, nie mogą być traktowane inaczej niż udziały innych podmiotów w tychże przedsiębiorstwach. Tym samym tracą one przymiot mienia publicznego. To samo dotyczy przedsiębiorstw państwowych, jeżeli nie są to przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Ich status prawny jest taki sam jak przedsiębiorstw prywatnych.

Niekiedy mogą występować przypadki graniczne, które – zwłaszcza aktualnie, gdy proces transformacji ustrojowej nie został jeszcze zakończony – budzą wątpliwości. Takim przykładem są m.in. lasy państwowe. Dopóki lasy te służyły celom głównie gospodarczym sprawa była względnie jasna. Z chwilą jednak, gdy ustawa o lasach¹³ na pierwszym miejscu postawiła ich funkcję ekologiczną sprawa nabrała innego kolorytu. Nie możemy się też dziwić, że wspomniana ustawa nie tylko nie przewidywała prywatyzacji lasów, ale przeciwnie – wprowadziła mechanizmy sprzyjające przekształcaniu lasów prywatnych w lasy państwowe. Co więcej, zarządzanie lasami państwowymi jest aktualnie wysoce scentralizowane. Wszystko to wprowadzono w okresie, gdy liberalizm gospodarczy osiągał swoje szczyty. Wytlumaczenie jest jedno: ze względu na swoje funkcje uznano lasy za mienie publiczne, w stosunku do którego mechanizmy rynkowe mają ograniczony zasięg zastosowania, chociaż nie sformułowano tej zasady *expressis verbis*.

C. Własność komunalna

Konstytucja RP przesądza, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz

13 Ustawa z 28 IX 1991 r. o lasach (Dz.U. nr 101, poz. 444 z późn. zmianami).

publicznych (art. 163 konst.) Wynikają stąd dwie istotne konsekwencje: 1) samorząd terytorialny jest powołany do wykonywania funkcji publicznych, 2) istnieje ogólne domniemanie kompetencji samorządu w zakresie tychże funkcji; kompetencja innych organów musi być *ekspresis verbis* wyrażona w ustawie.

Jest rzeczą oczywistą, że do efektywnego wykonywania zadań publicznych konieczne są odpowiednie środki materialne. Dlatego też konstytucja konsekwentnie stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają zarówno osobowość prawną, jak i prawo własności oraz inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1 konst.). Nie przesądza to jednak zagadnienia charakteru mienia komunalnego. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w tej materii, uznając, że mienie komunalne jest rodzajem mienia publicznego i nie powinno być utożsamiane z mieniem prywatnym¹⁴. W szczególności, zdaniem Trybunału, własność komunalna może doznawać ograniczeń podyktowanych interesem publicznym i to znacznie dalej idących niż w odniesieniu do własności prywatnej. Trybunał zastrzegł jedynie, że wspomniane ograniczenia winny być stosowane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Podobny pogląd pojawił się też w literaturze prawniczej¹⁵ z podkreśleniem, że uzasadnia to stosowanie do niej innej niż cywilno-prawna regulacji prawnej, przede wszystkim regulacji administracyjno-prawnej.

Komunalizacja mienia dotychczas państwowego nie ma charakteru wyłączeniowego. Dlatego pozostają w mocy wszelkie obciążenia na rzecz osób trzecich. Dotyczy to zarówno użytkowania wieczystego i praw rzeczowych ograniczonych prawa cywilnego, jak i obciążeń regulowanych prawem administracyjnym. Wymienić tu należy w szczególności prawa służące mieszkańcom wsi, które w myśl art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym pozostały nienaruszone. Zgodzić się przy tym trzeba z tymi głosami wyrażonymi w piśmiennictwie prawniczym, które wskazują na daleko idącą nieścisłość odnośnego przepisu. Mianowicie w myśl wspomnianego art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym: *Wszystkie przysługujące dotychczas mieszkańcom wsi prawa własności, użytkowania lub inne prawa rzeczowe i majątkowe, zwane dalej mieniem gminnym pozostają nienaruszone*. Otóż jest rzeczą oczywistą, że przepisy komunalizacyjne nie mogły naruszyć praw własności mieszkańców wsi, gdyż te ostatnie pozostawały w ogóle poza ich zasięgiem. Natomiast chodzi tu o różnego rodzaju postacie użytkowania.

W szczególności może tu wchodzić w rachubę dawne mienie gromadzkie. Na tym tle należy się krótkie wyjaśnienie. Otóż jeszcze w okresie zaborów ukształtowało się pojęcie mienia gromadzkiego, które obejmowało jego dwa rodzaje: 1) „dobro gromadzkie” (na terenie b. zaboru austriackiego, zwane

14 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 13 V 1997 r. (OTK z 1997, nr 2, poz. 18).

15 Por. C. Kosikowski: *Prawo gospodarcze publiczne* (część ogólna), Łódź 1992.

„majątkiem specjalnym”) oraz 2) „majątek gromadzki”. Pierwszy rodzaj mienia obejmował takie przedmioty, jak: budynki mieszczące siedzibę urzędową gromady, szkoły i grunty szkolne, remizy strażackie, cmentarze, place, ulice i inne urządzenia służące ogółowi mieszkańców gminy na użytek publiczny. Drugi rodzaj mienia obejmował pastwiska, lasy, stawy gromadzkie służące mieszkańcom do wspólnego użytkowania, nie stanowiąc jednak użytku publicznego.

3. Funkcjonalne zróżnicowanie własności

A. Uwagi ogólne

Współcześnie w miejsce dominującego w okresie PRL podmiotowego zróżnicowania własności coraz większego znaczenia nabiera jej zróżnicowanie funkcjonalne. Wyżej omawialiśmy zróżnicowanie wynikające z użyteczności publicznej, które doprowadziło do wyodrębnienia się własności publicznej. Niezależnie jednak od podziału na własność publiczną i prywatną, które stało się dominującym zarysowuje się **zróżnicowanie ze względu na przedmiot własności**. Prawo cywilne określa tylko bardzo ogólne ramy dla przedmiotu własności, przy czym dominujący jest tradycyjny podział na rzeczy ruchome i na nieruchomości. Tymczasem okazuje się, że podział ten, jakkolwiek istotny, współcześnie nie jest wystarczający. Rozwój cywilizacji doprowadził do swoistego „rozsadzenia ram” cywilistyki tradycyjnej rodząc nowe problemy. Rozwój prawa idzie w tym względzie różnymi drogami. Niekiedy dochodzi do rozbudowy tradycyjnego prawa cywilnego. Tytułem przykładu można przytoczyć pojawienie się w kodeksie cywilnym, w ramach prawa spadkowego, specjalnego tytułu dotyczącego dziedziczenia gospodarstw rolnych, a w prawie zobowiązań – specjalnego działu dotyczącego papierów wartościowych.

Znacznie częściej jednak dochodzi do pojawienia się ustaw szczególnych regulujących nowe dziedziny stosunków społecznych. Tak się dzieje w szczególności, gdy chodzi o t.zw. własność intelektualną. W tym wypadku brak jest jeszcze ustawowego ujęcia syntetycznego; mamy jedynie szereg ustaw rozwiązujących najpilniejsze zagadnienia praktyczne. Prawo autorskie, prawo wynalazcze, prawo o nasiennictwie – to tylko przykłady szybko rozwijającego się prawa. Ujęcia syntetyczne obejmujące całość własności intelektualnej pojawiają się tylko w doktrynie. Można wszakże sądzić, że z czasem dojdzie do prawnej regulacji tego zagadnienia. Tymczasem z braku ustawowej syntezy rozrastają się rozwiązania kazuistyczne, o stosunkowo małej stabilności.

Dlatego nie przesądzając innych jeszcze zróżnicowań możemy – kierując się aktualnym stanem rzeczy – wyodrębnić następujące rodzaje własności, w jej ujęciu funkcjonalnym:

- 1) własność rolniczą,
- 2) własność zasobów leśnych,
- 3) własność zasobów naturalnych, w tym własność górniczą, własność wód itp.,
- 4) własność zasobów mieszkalnych,
- 5) własność intelektualną,
- 6) własność przemysłową,
- 7) własność dóbr kultury stanowiących dziedzictwo narodowe (zabytków).

B. Własność rolnicza

Co się tyczy własności rolniczej, to jest ona związana z **gospodarstwem rolnym**. Dzieje się tak dlatego, że charakterystyczne funkcje własności rolniczej ujawniają się wtedy, gdy występuje ona jako czynna masa majątkowa. Nawet szczególny reżim prawny nieruchomości rolnych występuje dopiero wówczas, gdy wchodzi one w skład gospodarstwa rolnego, lub co najmniej mogą doń wchodzić potencjalnie. A więc szczególny charakter gospodarstwa rolnego oddziałuje na jego składniki. Powstaje więc pytanie: czy te rozwiązania cywilistyczne, które odnoszą się do rzeczy, mogą wystarczyć dla określenia sytuacji prawnej zorganizowanej całości, jaką stanowi gospodarstwo rolne? Zresztą znowelizowany w tym względzie kodeks cywilny ten swoisty charakter gospodarstwa rolnego, jako czynnej, zorganizowanej masy majątkowej, podkreśla. W szczególności w art. 55³ kc. czytamy:

„Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami obowiązkami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.

Zapis ten daje wyraz prawidłowości, że o własności rolniczej można mówić tylko wówczas, gdy odnosi się ona do mienia. Nie jest też dziełem przypadku, że specyficzne regulacje zawarte w kodeksie cywilnym, a mające za przedmiot własność rolniczą odnoszą się zawsze do mienia. I tak dziedziczenie gospodarstw rolnych (art. 1058 i nast. kc.) odnosi się do mienia. Przepisy o kontraktacji (art. 613 i nast. kc.) odnoszą się do gospodarstwa rolnego, a więc również do mienia. Szczególna odpowiedzialność za długi nabywcy gospodarstwa rolnego (art. 526 kc.) też dotyczy mienia.

Wszakże przytoczonego art. 55³ kc. nasuwają się dwie uwagi. Pierwsza z nich odnosi się do słów: „stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą”. Nie ma problemu, gdy dane gospodarstwo stanowi zorganizowaną całość gospodarczą. W tym wypadku bowiem ustawodawca przyjmuje za punkt odniesie-

nia istniejącą rzeczywistość gospodarczą. Nieco inaczej jest wszakże, gdy dane mienie rolnicze nie jest czynnym gospodarstwem rolnym, np. gdy cała ziemia leży odłogiem, a właściciel nie wykonuje żadnych czynności gospodarczych. Z punktu widzenia ekonomicznego nie można wówczas mówić o gospodarstwie rolnym. Natomiast prawo może tu wkroczyć, jeżeli uznaje, że są przesłanki by nieczynną masę majątkową uaktywnić i dlatego poddaje ją takiemu samemu reżimowi prawnemu, jaki stosuje się do gospodarstw czynnych. Zasada jest więc zachowana. Co więcej, z regulacją prawną o jakiej mówimy skorelowana jest definicja nieruchomości rolnej zawarta w art. 46 kc.:

Nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej. Ma to swój sens, gdyż o nieruchomości rolnej można mówić sensownie tylko wówczas, gdy jest ona składnikiem gospodarstwa rolnego. Wskazuje na to niezbicie odniesienie do produkcji rolniczej, a ta z założenia może się odbywać tylko w ramach gospodarstwa rolnego.

Tutaj wszakże nasuwa się druga uwaga. Otóż obie definicje (nieruchomości rolnej i gospodarstwa rolnego) nawiązują do pojęcia gruntu rolnego. Nie byłoby w tym nic złego, gdyby nie okoliczność, że formuła art. 46 kc. łączy jak gdyby pojęcie gruntu rolnego i nieruchomości rolnej w sposób, który nasuwać może wniosek, że są to identyczne kategorie prawne. Tymczasem byłby to wniosek całkowicie błędny. Wiadomo skądinąd, że pojęcie nieruchomości jest pojęciem prawnym i odnosi się do gruntów rozumianych jako część powierzchni ziemskiej (pomijamy w tej chwili nieruchomości budynkowe) stanowiącą wyodrębniony przedmiot własności. Innymi słowy: nieruchomość jest zawsze jednostką własnościową. Tymczasem zarówno „grunt” w ogólności, jak i „grunt rolny” w szczególności nie są jednostkami własnościowymi. Kodeks cywilny ich nie definiuje; możemy znaleźć definicje gruntu rolnego w innych ustawach, w szczególności dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych lub oznaczeń geodezyjnych. Są to definicje dla innych celów, zawsze jednak abstrahujące od problematyki własnościowej. Dlatego wydaje się, że wzmianka o gruntach rolnych zawarta w art. 46 kc. winna być odczytywana łącznie z ogólną definicją nieruchomości zawartą w art. 46 kc. i nie oznacza ona nic innego, jak tylko punkt odniesienia inny niż budynki i inne przedmioty własności. Byłoby wszakże lepiej, gdyby w art. 46 owej wzmianki „nawiasowej” w ogóle nie było, gdyż zamiast wyjaśniać wprowadza tylko wątpliwości. Można tylko dodać, że gdyby „grunt rolny” rozumieć jako synonim nieruchomości rolnej, to powstałyby ogromne komplikacje. Wynikałoby bowiem stąd, że gospodarstwo rolne w rozumieniu kodeksowym musiałyby być prowadzone wyłącznie na gruntach własnych właściciela, gdy wiadomo skądinąd, że gospodarstwa rolne

w praktyce obejmują nie tylko grunta własne, ale i dzierżawione, czy użytkowane z innych tytułów.

Przepisy kodeksu cywilnego regulujące ogólnie problematykę własnościową są z reguły nie wystarczające, jeżeli mielibyśmy je odnieść do własności rolniczej. Przykładem może być formuła kodeksowa mówiąca o prawie właściciela do korzystania z rzeczy (art. 140 kc.). Chcąc się dowiedzieć w jaki sposób rolnik może wykorzystać swą ziemię i inne składniki gospodarstwa rolnego musimy sięgnąć do przepisów o ochronie środowiska, a także o ochronie gruntów rolnych oraz leśnych. Chcąc zbadać, czy i w jakim zakresie może on wybudować dom i pomieszczenia gospodarcze, musimy poznać nie tylko przepisy o planowaniu przestrzennym, ale i prawo budowlane. Chcąc się dowiedzieć w jakim zakresie jego własność przyniesie mu dochód, musimy przestudiować przepisy podatkowe, przede wszystkim zaś zasady kształtowania cen. Nie możemy też zapominać o przepisach ubezpieczeniowych i składkach z tego tytułu. Gdy Polska stanie się członkiem Unii Europejskiej dojdą do owej kolekcji jeszcze liczne przepisy kształtujące rynek rolny (ściślej rzecz biorąc unijne branżowe rynki rolne).

Mamy całe kompleksy przepisów, które wpływają w sposób pośredni na możliwość korzystania przez rolnika z jego własności. Przepisy o nasiennictwie i hodowli zwierząt, o zaopatrzeniu w wodę i melioracjach, o scalaniu gruntów – wszystko to ma swoje istotne znaczenie; suma bowiem tych regulacji określa sytuację prawną rolnika¹⁶.

Co więcej, z faktu że własność rolnicza odnosi się do mienia, a więc do kompleksu praw i obowiązków, wynika, że własność rolnicza jest kompleksem praw i obowiązków. Właściciel ma w stosunku do innych nie tylko prawa, ale i obowiązki. Cechą charakterystyczną własności rolniczej jest, że wspomniane obowiązki odnoszą się nie tylko do określonych jednostek (choć np. na tle praw sąsiedzkich można i takie obowiązki wyodrębnić), ile wobec państwa reprezentującego interes społeczeństwa jako całości. W zamian za należyte wykonywanie własności rolniczej właściciel ma prawo liczyć na pomoc przy wykonywaniu swego prawa własności. Pomoc ze strony państwa jest widoczna, zwłaszcza gdy chodzi o podejmowanie takich przedsięwzięć, które przekraczają możliwość działania jednostki (dość wspomnieć melioracje wodne, zaopatrzenie wsi w wodę, scalanie gruntów, telefonizację i gazyfikację wsi itp.)¹⁷.

Z tak pojmowaną własnością skorelowana jest jej ochrona.

Istotne znaczenie mieć tu będzie przedmiot ochrony (w sensie dobra chronionego), jak i zakres (intensywność) ochrony.

16 Por. bliżej: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, St. Prutis, A. Stelmachowski: Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej, Warszawa 1999, s. 22, 23.

17 Tamże, s. 24.

W literaturze prawniczej słusznie zwrócono uwagę, że rozważając przedmiot ochrony należy zwrócić uwagę na dwa elementy: 1) ze względu na jakie dobro w poszczególnych okresach historycznych udzielano prawu własności ochrony i równocześnie, 2) czyj interes miano na uwadze udzielając ochrony; innymi słowy, będzie to pytanie o funkcję prawa własności¹⁸.

W systemie prawa socjalistycznego dobrem chronionym była przede wszystkim produkcja rolna. Ponieważ zaś w systemie gospodarki planowej występowały chroniczne braki żywności, przeto dążono do intensyfikacji produkcji rolnej. Ekstensywna gospodarka rolna była zwalczana i narażała właściciela na różnorodne sankcje. W skrajnym wypadku, gdy ziemia leżała odłogiem, można było pozbawić właściciela własności i to bez odszkodowania.

Co się tyczy interesu, to na plan pierwszy wysuwano interes ogólnospołeczny, co w przełożeniu na język praktyczny oznaczało interes państwa. Interes ten w zależności od okresów historycznych kształtował się różnie, zawsze jednak silnie akcentowana była strona polityczna zagadnienia. Generalnie można powiedzieć, że w całym okresie PRL celem strategicznym było „uspołecznienie” rolnictwa, co wyrażało się w dążeniu do rozbudowy sektora publicznego w rolnictwie bądź w drodze kolektywizacji gospodarki prywatnej, bądź też w drodze rozbudowy własności państwowej w rolnictwie. Uważano bowiem, że tylko pełna kontrola państwowa może zabezpieczyć należycie realizację celów polityki rolnej. Prawda, że ze względów taktycznych postulat „uspołecznienia” rolnictwa realizowano bądź bezpośrednio w drodze nacisku na jego przyspieszoną kolektywizację (tak było w latach 1948–1956), bądź też pośrednio poprzez stwarzanie systemu przywilejów dla sektora „uspołecznionego” i ułatwianie przepływów ziemi do tegoż sektora. Właściwie dopiero na skutek wielkiego ruchu „solidarnościowego” w latach 1980/81 doszło do konstytucyjnego zagwarantowania trwałości własności prywatnej w rolnictwie w roku 1983 i zrównania ochrony własności prywatnej z ochroną własności „społecznej”. Nigdy jednak nie wycofano się z generalnego programu socjalizacji rolnictwa i nigdy nie zniesiono przywilejów przewidzianych dla rolnictwa państwowego i spółdzielczego. Zmiana w tym względzie nastąpiła dopiero wraz ze zmianą ustroju w 1989 r.

W systemie kapitalistycznym ochrona własności rolniczej przejawia się przede wszystkim jako ochrona dochodów rolniczych (tak jest w szczególności w krajach Unii Europejskiej, USA czy Japonii). Nie znaczy to oczywiście, by zabezpieczenie wyżywienia ludności nie miało znaczenia. Np. w początkach istnienia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, gdy kraje Wspólnoty (jako całość) były importerem żywności kładziono nader silny nacisk na intensyfikację produkcji, co

18 M. Korzycka: *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. 14.

resztą doprowadziło z czasem do uciążliwej nadprodukcji. Zawsze jednak ochrona dochodów rolniczych była kamieniem węgielnym polityki rolnej, chociaż zmianom uległy instrumenty tej ochrony. W każdym razie jasne było, że dobrem chronionym był dochód rolniczy. Co się zaś tyczy chronionego interesu, to podejmowano działania zmierzające do kojarzenia interesu rolników–producentów rolnych, jak i konsumentów.

W Polsce współcześnie ochrona własności rolniczej nie rysuje się w pełni jasno. Jest to zapewne wynikiem okoliczności, iż znajdujemy się w okresie przejściowym, gdy nie działają już dawne instrumenty prawne, a nowe jeszcze się w pełni nie wykształciły. Niemniej jednak jest rzeczą oczywistą, że podejmując intensywne starania do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej zmierzamy w tym samym kierunku co kraje tejsze Wspólnoty.

Na tym tle w sposób specyficzny rysuje się rola państwa, jak i organizacji ponadpaństwowych. W systemie socjalistycznym kontrola państwa była bardzo rozbudowana; dotyczyła zarówno kontroli rynku rolnego, jak i kontroli poszczególnych czynników produkcji rolnej, w szczególności gospodarki ziemią, także kapitału. Można tu przypomnieć, że w Polsce do 1970 r. rolnik indywidualny nie mógł swobodnie nabyć nawet traktora (te ostatnie były bowiem zastrzeżone dla sektora „uspołecznionego”). Przez cały czas PRL istniała zaś kontrola państwowa finansowania rolnictwa. W państwach kapitalistycznych ongiś istniała również kontrola gospodarki ziemią, ale od dłuższego czasu zasada wolności gospodarowania, bardzo silnie podkreślana, doprowadziła do wycofania się państwa z kontroli czynników produkcji rolnej. Przesunęła się ona natomiast do sfery regulacji rynku rolnego, w tym przede wszystkim do regulacji sfery poprodukcyjnej. Tutaj mamy do czynienia z intensyfikacją działań już nie tylko poszczególnych państw, ale zwłaszcza struktur ponadpaństwowych, takich jak Unia Europejska.

Dla trwałości własności prywatnej w rolnictwie wielkie znaczenie ma sprawa sukcesji. Przede wszystkim chodzi tu o sukcesję generalną, obejmującą całe gospodarstwo rolne. Otóż można stwierdzić, że ochrona własności rolniczej idzie w tym względzie dość daleko, przy czym ochrona ta jest powiązana bardzo wyraźnie z dążnością do zachowania zdolności produkcyjnej gospodarstwa. W prawie polskim dostrzegamy tu kilka instrumentów prawnych. I tak prawo przewiduje możliwość wymiany pokoleń w rolnictwie jeszcze za życia właściciela gospodarstwa rolnego. W tym kierunku zmierzają przepisy emerytalne¹⁹. Nie wymagają one obecnie wyzbycia się przez właściciela gospodarstwa rolnego, ale stwarzają system zachęt zmierzających w tym kierunku po osiągnięciu odpowiedniego wieku. W szczególności zaniechanie działalności rolniczej powoduje istotne zwię-

19 Por. ustawę z 20 XII 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r. nr 7, poz. 25 z późn. zmianami).

kszenie emerytury. Pojawił się nadto szczególny instrument prawny w postaci rolniczej emerytury strukturalnej, zachęcający do wcześniejszego przekazywania gospodarstw przez osoby zbliżające się do wieku emerytalnego (którym brakuje do emerytury jeszcze 5 lat)²⁰. Dla naszych rozważań szczególne znaczenie ma możliwość wcześniejszego przekazania gospodarstwa następcy.

Najstarszym instrumentem prawnym zabezpieczającym sukcesję pokoleniową gospodarstw rolnych jest prawo spadkowe. Otóż kodeks cywilny zawiera specjalny tytuł regulujący dziedziczenie gospodarstw rolnych (art. 1058 i nast. kc.). Tytuł ten podlegał licznym zmianom, mniej lub bardziej daleko idącym. Niemniej jednak widoczna jest tendencja do utrzymania całości gospodarstw rolnych jako jednostek produkcyjnych przy jednoczesnym zabezpieczeniu praw spadkobierców. Jest widoczne zwłaszcza, gdy chodzi o przepisy regulujące dział spadku. Do niedawna regulacja prawna była jeszcze dalej idąca, gdyż odsuwała w ogóle od dziedziczenia nierolników, jeżeli istnieli rolnicy zdolni do prowadzenia gospodarstwa. Obecnie doszło do zmiany, budzącej zresztą kontrowersje, o której była już wyżej mowa.

Należy dodać, że ochrona całości gospodarstwa występuje nie tylko w związku z jego sukcesją, chociaż jest to przypadek najczęstszy. Zauważyć bowiem należy, że kodeks cywilny zawiera przepisy szczególne dotyczące również zniesienia współwłasności gospodarstw rolnych (art. 213–218 kc.), w których występuje ta sama co przy dziale spadku tendencja do utrzymania gospodarstwa rolnego jako zdolnej do produkcji towarowej zorganizowanej jednostki gospodarczej.

W tym miejscu dochodzimy do punktu bardzo istotnego. Otóż inaczej przedstawia się ochrona własności rolniczej jako mienia zorganizowanego dla celów produkcyjnych, a inaczej ochrona składników gospodarstwa rolnego. Dla ochrony poszczególnych składników stosuje się reguły i prawa cywilnego odnoszących się do rzeczy. Natomiast na prawo ochrony gospodarstwa rolnego rozumianego w sensie art. 53 kc. nie możemy patrzeć wyłącznie przez pryzmat prawa własności jego poszczególnych składników. Co więcej, może się okazać, że dla ochrony gospodarstwa rolnego niezbędne będzie ograniczenie prawa rozporządzania jego składnikami.

Niezwykle charakterystyczne są zgłoszone do łaski marszałkowskiej 3 projekty ustaw regulujących obrót nieruchomościami rolnymi oraz obrót dzierżawy. Ogólnie rzecz biorąc są one wyrazem tendencji do przywrócenia tych regulacji prawnych, które uchylono w 1990 r.

Najtrudniejszy jest problem ochrony własności rolnej w zakresie tego jej atrybutu, który tradycyjnie określamy mianem korzystania z rzeczy (por. art. 140 kc.).

20 Por. ustawę z 26 V 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz.U. nr 52, poz. 539).

Chodzi tu bowiem o konglomerat norm prawnych, które regulują inne materie, ale w sposób niekiedy pośredni wpływają na prawo korzystania z rzeczy

Ogólnie można stwierdzić, że dopiero po zapoznaniu się z całym systemem instrumentów prawnych, przy pomocy których państwo reguluje zarówno produkcję rolną, jak i rynek rolny, można wydać osąd, w jakim stopniu chronione jest prawo do korzystania z własności rolniczej.

Stąd też doszło do ukształtowania się wyspecjalizowanej gałęzi prawoznawstwa jaką jest prawo rolne.