

## I. ARTYKUŁY

ANDRZEJ STELMACHOWSKI

### WŁASNOŚĆ ROLNICZA

#### I. ZAŁOŻENIA KONSTITUCYJNE

Mówiąc o własności rolniczej jako podstawowej kategorii prawa rolnego, musimy sięgnąć do założeń ogólnych, które dotyczą wszelkich rodzajów własności. Punktem wyjścia jest marksowski podział na środki produkcji i środki konsumpcji. Dla celów naszego wykładu ważna jest zwłaszcza pierwsza z tych kategorii, tj. środki produkcji. Wprawdzie cechą rodzinnego gospodarstwa rolnego jest połączenie gospodarstwa produkcyjnego i domowego, jednak ogniwem decydującym są właśnie środki produkcji, te ostatnie bowiem determinują charakter produkcji rolniczej. Reżim prawny środków konsumpcji jest domeną prawa cywilnego.

W sensie ekonomicznym własność polega — zgodnie z ujęciem marksowskim<sup>1</sup> — na aropriacji produktów przyrody. Nie zawsze jednak produkty te przynoszą zyski ich formalnemu (prawnemu) właścicielowi. W Polsce na przykład właściciele kamienic czynszowych od dawna utracili własność w sensie ekonomicznym, skoro utracili wszelkie płynące z najmu lokali dochody.

Prawne pojęcie własności oczywiście nie jest całkowicie od ekonomicznego oderwane, gdyż normalnie przedmiot własności przynosi właścicielowi korzyści materialne, nie jest to jednak element konieczny. Trzeba tu zaznaczyć, że z punktu widzenia psychologicznego pojęcie własności jako czegoś „wyłącznie swojego” bliższe jest ujęciu prawnemu niż ekonomicznemu. Toteż potocznie używane określenie czegoś jako „własność” najczęściej (choć nie zawsze) pokrywa się z ujęciem prawnym.

Z punktu widzenia prawnego należy wszakże rozróżnić własność w szerokim tego słowa znaczeniu zwanym najczęściej „konstytucyjnym”, gdyż właśnie konstytucja w tym znaczeniu tego używa (i węższym, tech-

<sup>1</sup> Por. K. Marks, *Przyczynek do krytyki ekonomii politycznej*, Warszawa 1953, s. 232, 233.

nicznym czy cywilnoprawnym), co zresztą nie jest o tyle w pełni ścisłe, że kodeksowi cywilnemu znane jest pojęcie mienia i jego własności (por. np. art. 44 k.c.)<sup>2</sup>.

Podkreślić należy, że dla prawa rolnego szczególne znaczenie ma właśnie szerokie znaczenie własności, obejmujące mienie, a więc określoną masę majątkową, całość aktywów (łączyjących się najczęściej z pasywami), nie tylko rzeczy, ale i prawa i to zarówno prawa bezwzględne, jak i względne (obligacyjne). Jest tak dlatego, że podstawową jednostką organizacyjną dla produkcji rolnej jest gospodarstwo rolne, które obejmuje właśnie określone mienie. Nie wystarczy więc operowanie li tylko pojedynczymi składnikami owego mienia. Mają one znaczenie tylko jako element zorganizowanej całości, jaką jest gospodarstwo. W tym też charakterze podlegają szczególnej regulacji prawnej.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabierają formuły konstytucyjne odnoszące się do tak pojmowanej własności. Formuły te, w odniesieniu do rolnictwa, układają się w trzy warstwy:

- 1) postanowienia o charakterze ustrojowym (art. 14),
- 2) postanowienia odnoszące się do celów polityki rolnej, sformułowane zarówno ogólnie, jak i z rozbiciem na poszczególne sektory (indywidualny, spółdzielczy i państwowy),
- 3) postanowienia „własnościowe” sensu stricto.

Postanowienia odnoszące się do celów polityki rolnej (art. 15 Konstytucji) noszą na sobie piętno polityki lat 70-tych, gdyż są w znacznej mierze odbiciem uchwały VII Zjazdu PZPR. Wyróżnić można mianowicie trzy zasadnicze cele: 1) wzrost produkcji rolnej, 2) stwarzanie warunków sprzyjających socjalistycznym przeobrażeniom wsi, 3) podniesienie dobrobytu rolników.

Nadto znaleźć można formułę uznającą ziemię za „dobro ogólnonarodowe” wraz z podkreśleniem, iż państwo „dba o właściwe użytkowanie tej ziemi” (art. 15 pkt 2).

Po tych celach następuje deklaracja odnosząca się kolejno do poszczególnych sektorów, z tym jednak, że użyte sformułowania są do siebie bardzo zbliżone. Odnośnie do gospodarstw indywidualnych mowa jest o tym, że państwo je „otacza opieką” oraz „udziela im pomocy”, odnośnie do gospodarstw spółdzielczych (określanych jako „zespołowe”) państwo „udziela poparcia i pomocy”, a gospodarstwa państwowe „rozwicka i umacnia”. Dopiero kontekst może bliżej wyjaśnić, o co chodzi. Otóż uprzednio nie ulegało wątpliwości, że „socjalistyczne przeobrażenia” miały oznaczać przekształcenie się gospodarstw indywidualnych w gospodarstwa spółdzielcze lub państwowe. Po nowelizacji z 1983 r. kontekst ten

<sup>2</sup> Prawdą jest jednak, że o ile coś innego nie wynika z konkretnej normy, prawo cywilne operuje pojęciem własności w znaczeniu węższym odnoszącym się do rzeczy jako przedmiotów materialnych.

zmienił się w sposób istotny. Mianowicie w punkcie 3. art. 15 Konstytucji traktującym o gospodarstwach indywidualnych, obecnie określonych dodatkowo jako „rodzinne”, dodano słowa „gwarantuje trwałość tych gospodarstw”. Ta skromna w swej szacie słownej zmiana oznacza całkowitą zmianę całego kontekstu.

Nie ulega mianowicie wątpliwości, że „socjalistyczne przeobrażenia”, o których jest mowa w art. 15 pkt 1, nie mogą oznaczać mechanicznej zmiany form własności ani też likwidacji gospodarstw rodzinnych, skoro tym ostatnim gwarantuje się trwałość. Wobec tego muszą one oznaczać u s p o ł e c z n i e rozumiane w sposób całkowicie odmienny od dotychczas przyjmowanego. Mianowicie znaną formułę klasyków marksizmu zamieszczoną w *Manifeście komunistycznym*, iż prywatna własność środków produkcji musi być zniesiona<sup>3</sup>, pojmowano w sensie jurydycznym, jako likwidację prawa własności, co w zakresie własności rolniczej musiało prowadzić prostą drogą do postulatu nacjonalizacji ziemi. Tymczasem klasycy marksizmu rozumieli przez własność zespół stosunków produkcji i wymiany. Jak się to ujmuje współcześnie „prywatna własność środków produkcji to przebiegający w procesie produkcji proces bezpłatnego uzyskiwania cudzej pracy. Uzyskiwanie dzięki środkom produkcji nieopłaconej pracy drugiego człowieka — ta cecha stosunku własności prywatnej jako zjawiska ekonomicznego znajduje swój poglądowo-empiryczny wyraz w tym, że właściciel środków produkcji może używać zasadnicze środki utrzymania bez potrzeby wykonywania jakiegokolwiek pracy [...]”<sup>4</sup>. Gdyby nie było zawłaszczania wartości dodatkowej, nie występowałaby w ogóle kategoria własności prywatnej w sensie ekonomicznym. „Własność surowca i narzędzi pracy byłaby wówczas — pisze Marks — tylko nominalna: ekonomicznie surowiec i narzędzia pracy należałyby do robotnika w takim samym stopniu, w jakim należałyby one do kapitalisty, gdyż tworzyłyby dla kapitalisty wartość tylko o tyle byłby on sam robotnikiem. Odnosiłby się więc do nich nie jak do kapitału, lecz jak do zwykłego surowca i środka pracy, tak, jak to czyni sam robotnik w procesie produkcji”<sup>5</sup>.

Nie trzeba wielkiej przenikliwości, by dostrzec, że w takiej właśnie sytuacji znajduje się rolnik prowadzący gospodarstwo rodzinne. Nie może się więc stosować doń ani marksowskich kategorii własności prywatnej, ani postulatu jej zniesienia.

Na tym tle rysuje się też jako w pełni zrozumiała współczesna krytyka posunięć nacjonalistycznych, płynąca ze zrozumienia, że upań-

<sup>3</sup> K. Marks i F. Engels. *Manifest komunistyczny*, w: *Dzieła* wybrane t. I, Warszawa 1949, s. 38 i n.

<sup>4</sup> St. Kozyr-Kowalski w pracy zbiorowej: *Własność. Gospodarka a prawo*, Warszawa 1977, s. 113, 114.

<sup>5</sup> K. Marks, *Przyczynek*.

stwowienie nie oznacza jeszcze uspołecznienia. „Proste odebranie [...] środków produkcji (kapitału) z rąk ich prywatnych właścicieli nie jest wystarczające do ich uspołecznienia w sposób zadowalający. Środki te przestają być prywatną własnością pewnej grupy społecznej (właśnie owych prywatnych posiadaczy), by stać się własnością zorganizowanego społeczeństwa i podlegać pod bezpośredni zarząd i wpływ pewnej grupy osób, tych mianowicie, które, mimo że ich nie posiadają na własność, lecz sprawując władzę w społeczeństwie, dysponują nimi na skalę całego społeczeństwa lub też w skali bardziej lokalnej. Ta grupa zarządzająca i dysponująca może wywiązywać się ze swych zadań w sposób zadowalający z punktu widzenia prymatu pracy, ale może zadania te spełniać źle, broniąc równocześnie dla siebie monopolu zarządzania i dysponowania środkami produkcji. [...]

Tak więc samo przejście środków produkcji na własność przez państwo o ustroju kolektywistycznym nie jest jeszcze równoznaczne z «uspołecznieniem» tejże własności, **O** uspołecznieniu można mówić **tylko** wówczas, gdy zostanie zabezpieczona podmiotowość społeczeństwa, to znaczy, gdy każdy na podstawie swej pracy będzie mógł uważać siebie równocześnie za współgospodarza wielkiego warsztatu pracy, przy którym pracuje wraz ze wszystkimi”<sup>6</sup>.

Jak widać, postulat uspołecznienia dotyczy wszystkich form własności, a jego celem jest maksymalne zabezpieczenie potrzeb społecznych i realizacji praw osoby ludzkiej.

Wizje przyszłościowe w zakresie tego postulatu mogą być różnorodne. Jako jedną z ciekawszych można tu przytoczyć wypowiedź węgierskiego wybitnego prawnika G. Eörsi, który rzecz ujmuje jako proces odchodzenia od „własności towarowej”. Rozważając ten proces w krajach socjalistycznych pisał on: „Właścicielem strategicznym nie jest większość akcjonariuszy, lecz państwo, które przedsiębiorstwo zakłada i pozwala zarządzać nim menadżerowi — w ramach szerszych lub węższych uprawnień. To konstrukcja nie opiera się na własności społecznej -w warunkach produkcji towarowej. Prawo własności jest tu już w swoim założeniu dwoiste: społeczne i jednostkowe. Własność jednostkowa opiera się nadal na modelu własności towarowej, ale własność społeczna odeszła daleko od tego modelu. W tym przejawia się prawzór dalekiej perspektywy rozwojowej, która zmierza w kierunku własności wspólnej”<sup>7</sup>. Jak widać, perspektywa tej ostatniej jest bardzo odległa, gdyż wymagałaby przewyżczenia produkcji typu towarowego.

Obraz ten nie byłby pełny, gdyby nie wspomnieć o tych założeniach konstytucyjnych, które mają charakter własnościowy sensu stricto. Są

<sup>8</sup> Encyklika Jana Pawła II z 1981, *Laborem exercens*, cz. III, pkt 14.

<sup>7</sup> G. Eörsi, *Gestig und begrifflich geschlossene Zivilrechtstheorie?* w: *Festschrift für Konrad Zweigert*, Tübingen 1981, s. 802.

one ujęte sektorowo, a ponieważ mamy tu do czynienia z najstarszą warstwą przepisów konstytucyjnych, wywodzącą się jeszcze z 1952 r., przeto podejście do poszczególnych form własności<sup>8</sup> jest bardzo silnie zróżnicowane. Odnośnie do własności państwowej (ogólnonarodowej) powiada się, że „podlega szczególnej trosce i opiece państwa oraz wszystkich obywateli” (art. 12), własności spółdzielczej zapewnia się „szczególną opiekę i ochronę” (art. 16), natomiast rolnikom indywidualnym zapewnia się tylko uznanie i ochronę „na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji” (art. 17). To silne zróżnicowanie miało swoje odpowiedniki w innych przepisach, m. in. w przepisach kodeksu cywilnego.

Wraz ze zmianą omawianej zasady prawa rolnego i zastąpienia preferencji dla sektora uspołecznionego równouprawnieniem sektorów, normy konstytucyjne przed chwilą przytoczone zatraciły swoje pierwotne znaczenie. Rzecz w tym, że „obowiązujące ustawy” chronią obecnie własność indywidualnych rolników w takiej samej mierze, jak własność społeczną.

Najbardziej spektakularna była tu zmiana (w 1982 r.) treści przepisu art. 131 kodeksu cywilnego, określającego pryncypia w zakresie ochrony własności indywidualnych rolników. W brzmieniu znowelizowanym stanowi on, że: „przy tłumaczeniu i stosowaniu przepisów niniejszego kodeksu należy mieć na względzie, że Polska Rzeczpospolita Ludowa gwarantuje własność i całkowitą ochronę indywidualnych gospodarstw rolnych, stanowiących trwałą i równoprawny element społeczno-gospodarczego ustroju PRL”.

Można powiedzieć, że cytowana formuła kodeksowa idzie nawet dalej niż formuła konstytucyjna, gdyż obok trwałości podkreśla także równoprawność sektorów. Moim zdaniem art. 131 k.c. można uważać za autentyczną wykładnię normy konstytucyjnej i jej logiczne dopełnienie. Daje wyraz zasadzie, którą uważam za nader ważną dla całego prawa rolnego.

## II. ELEMENTY TREŚCIOWE WŁASNOŚCI ROLNICZEJ

Dotychczas uchodziło za rzecz niemal pewną, że nauką „wiodącą” w **obrębie** nauk prawnych, w zakresie własnościowym, jest cywilistyka, a to dlatego, iż „jądro”, treść, istota własności uregulowane są w prawie cywilnym. Sądzę, że pogląd ten, usprawiedliwiony być może w wie-

<sup>8</sup> Na marginesie należy wyjaśnić, że niesłuszny jest niekiedy używany podział na formy i typy własności. W jednym państwie nie może być wielu typów własności, mogą być tylko różne jej formy. Por. bliżej w tym względzie A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 273 - 276.

ku XIX, nie jest w pełni uzasadniony w czasach dzisiejszych. Dlaczego? Przede wszystkim niezmiernie trudno jest sprecyzować, na czym polega treść i istota prawa własności. Jest to jedna z tych rzeczy, które się dobrze rozumie i wyczuwa niejako „instynktownie”, a znacznie trudniej jest określić, gdy przychodzi do dokładniejszej analizy mającej pretensje do ścisłości.

Pozytywne określenie treści własności nastęrczało zawsze szczególnie duże kłopoty. Od dawna bowiem było wiadomo, że klasyczna triada uprawnień właściciela sformułowana jeszcze przez starożytnych Rzymian, a więc prawo rozporządzania rzeczą, prawo korzystania z rzeczy i prawo jej posiadania nie wystarcza. Wydaje się wszakże, że z grubsza rzecz biorąc prawu własności przypisać można dwie cechy: 1) prawa wyrażającego najszerszy zakres stosunku podmiotu do dóbr materialnych, 2) prawa charakteryzującego się szczególną elastycznością<sup>9</sup>. Należy przez to rozumieć właściwość, że gdy tylko odpadnie którekolwiek z ograniczeń prawa własności, automatycznie powraca ono do poprzedniego, szerokiego zakresu treściowego.

Są to dwie cechy uniwersalne, które dają się odnieść do wszelkich kategorii własności. Na tym się jednak podobieństwa kończą. Cechą bowiem czasów współczesnych jest różnicowanie się własności.

Zrazu zdawało się, że to różnicowanie się ma przede wszystkim charakter podmiotowy, związany z podziałem na formy własności. Świadectwem tego rodzaju poglądów mogą być przepisy kodeksu cywilnego, które różnicują (niekiedy nieco sztucznie) ochronę własności właśnie ze względu na jej podmiot (własność państwowa, spółdzielcza, indywidualna).

Ostatnio wszakże widoczne jest innego rodzaju zróżnicowanie, o charakterze funkcjonalnym<sup>10</sup>, związanym z przedmiotem własności. Na tej właśnie zasadzie można, a nawet trzeba, wyodrębnić własność rolniczą.

Jej odrębność funkcjonalna istniała zawsze (trudno negocjować specyfikę produkcji rolnej). Gdy jednak doszły do tego czynniki społeczno-polityczne, odrębności uregulowania prawnego urosły do tego stopnia, że trudno nie widzieć własności rolniczej jako wyraźnie ukształtowa-

<sup>9</sup> Ibidem, s. 263.

<sup>10</sup> Wiąże się to z tzw. funkcjonalizmem. W cywilistyce reprezentatywnym przedstawicielem tego kierunku był L. Douguit (por. tenże: *Kierunki rozwoju prawa cywilnego od początku XIX wieku*, Warszawa, Kraków 1938, s. 125-150). W prawie publicznym podobne myśli wyrażał M. Hauriou (*Principes de droit public*, Paris 1910). Dla przemian doktrynalnych doby współczesnej charakterystyczne są myśli zawarte w encyklikach papieskich Pawła VI *Populorum progressio*, oraz Jana Pawła II *Laborem exercens*. Por. bliżej szczegóły w: A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, (rozdz. 12); tenże (red.): *Przemiany własności i ziemi w rolnictwie polskim*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1974, **rozd. I \ VI**

nego rodzaju własności. Przecież i obrót ziemią poddany jest szczególnym prawidłom (art. 160 - 167, 213 - 219 k.c.) i dziedziczenie odbywa się na zasadach szczególnych (art. 1059 - 1088 k.c.). Nawet egzekucja przebiega w trybie swoistym (art. 921 - 1013 k.p.c), a zasadniczy przepis art. 140 k.c. nakazujący korzystanie z rzeczy zgodnie ze „społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa”, na tle swoistego przeznaczenia własności rolniczej otwiera dalsze perspektywy szczególnego kształtowania jej treści.

Zmusza to do zastanowienia się, jakie funkcje spełnia własność rolnicza. Wydaje się, że można mówić o dwóch takich funkcjach szczególnych: 1) produkcyjnej, 2) społeczno-politycznej.

Zostały one zarysowane jeszcze w dekreście PKWN o reformie rolnej. Formuła, iż „ustrój rolny w Polsce oparty będzie na silnych, zdrowych i zdolnych do wydatnej produkcji gospodarstwach stanowiących prywatną własność ich posiadaczy” (art. 1 ust. 1 zdanie drugie) stanowiła punkt wyjściowy dla całego prawa rolnego Polski Ludowej.

Odtąd funkcja produkcyjna podkreślana była wielokrotnie tak dalece, że w doktrynie można było zasadę produkcyjności uznać za jedną z wiodących zasad prawa rolnego. Zdolność do towarowej produkcji rolnej jest dziś kryterium ustawowym przy tworzeniu nowych gospodarstw rolnych (zarówno w obrocie ziemią, jak i przy działach spadkowych). W wypadkach skrajnych, to jest w braku jakiegokolwiek produkcji i pozostawienia ziemi odłogiem, kończy się ochrona własności i może być ona właścicielowi odjęta.

Funkcja społeczno-polityczna wyraża się przede wszystkim w priorytecie czynnika pracy. W szczególności własność indywidualna jest uznana i chroniona ze względu na zaangażowanie osobistej pracy właściciela i członków jego rodziny. Rodzinna forma gospodarstwa prywatnego ma swoją doniosłość społeczną również ze względu na społeczne walory rodziny jako komórki społecznej. Dobrze funkcjonujące gospodarstwo rolne pozwala na harmonijne łączenie pracy zarówno dorosłych członków rodziny, jak i dzieci i wreszcie osób starszych będących już w wieku poprodukcyjnym. Każdy członek rodziny znajduje swoje miejsce nie tylko w gospodarstwie domowym, ale i w gospodarstwie produkcyjnym. Oczywiście mówimy o dobrze funkcjonującym gospodarstwie, w którym czynniki produkcji (ziemia, kapitał, praca) są należycie zharmonizowane i nie powstaje zjawisko pracy ponad siły, ani też braku wykorzystania możliwości członków rodziny.

Jeżeli jednak zachodzi potrzeba skoooperowania pracy większych zespołów ludzkich (np. przy produkcji nasiennej), to winna się ona odbywać już w innych formach własnościowych, w ramach gospodarstw państwowych lub spółdzielczych.

Tak rozumiane funkcje własności rolniczej „nakładają się” na tradycyjną funkcję, jaką zawsze spełniała i spełnia własność. Jak wiado-

mo, własność zapewnia właścicielowi określony monopol władztwa nad przedmiotem własności. Bez tego monopolu nie jest możliwa racjonalna działalność gospodarcza, nie jest też możliwe określenie, kto jest odpowiedzialny za jej wyniki. Nawet w razie całkowitej nacjonalizacji ziemi powstaje konieczność przydzielania określonych jej obszarów wyznaczonym jednostkom do wyłącznego użytkowania. Tyle tylko, że użytkownik nie może rozporządzać swoim prawem i ktoś inny musi dbać o zharmonizowanie czynników (ziemia, praca, kapitał), a ściślej rzecz biorąc, użytkownik ma ograniczony zakres manewru. Właściciel decyduje sam, zmniejszając lub powiększając obszar ziemi lub zwiększając i zmniejszając środki kapitałowe (użytkownik może dokonać manewru tylko w zakresie środków kapitałowych wzgl. pracy). O tyle więc można powiedzieć, że przyznanie komuś prawa własności oznacza decentralizację znacznego zakresu decyzji gospodarczych.

Tak rozumiana własność rolnicza uzyskuje swój pełny obraz dopiero wówczas, gdy weźmiemy pod uwagę nie tylko przepisy kodeksu cywilnego, ale kompleks przepisów różnej rangi, należących do różnych dziedzin prawa i kształtujących treść tej własności. Co więcej, właśnie elementy pozacywilistyczne mają tu szczególne znaczenie. Dzieje się tak z dwóch przyczyn.

Mianowicie prawo cywilne reguluje przede wszystkim prawa do poszczególnych rzeczy. Tymczasem, jak już wyżej wspomniano, specyficzne cechy własności rolniczej ujawniają się wówczas, gdy stanowi ona swoiste mienie składające się na zorganizowaną całość gospodarczą, jaką stanowi gospodarstwo rolne. 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 wystarczać dla określenia sytuacji prawnej zorganizowanej całości, jaką stanowi gospodarstwo rolne? Jeżeli odnoszą się doń wprost, tak jak się to dzieje przy dziedziczeniu, odpowiedź pozytywna nie budzi wątpliwości, jeżeli jednak miałyby się odnosić tylko *mutatis mutandis*, wątpliwości rosną.

Przykładem może być formuła kodeksowa (art. 140 k.c.) mówiąca o prawie właściciela do korzystania z rzeczy. Z punktu widzenia rzeczywistej sytuacji prawnej właściciela gospodarstwa rolnego jest ona oczywiście niewystarczająca. Chcąc się dowiedzieć, w jaki sposób może rolnik wykorzystać swoją ziemię, musimy sięgnąć do przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a niekiedy także do przepisów o ochronie i kształtowaniu środowiska. Chcąc zbadać, czy i w jakim zakresie może on wybudować dom i pomieszczenia gospodarcze, musimy zbadać nie tylko przepisy o terenach budowlanych na obszarach wsi, 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 przepisy o ustalaniu cen (w tych ostatnich może się ukrywać bardzo znaczny podatek pośredni). Nie możemy też zapomnieć o przepisach ubezpieczeniowych i składkach z tego tytułu.

Mamy całe kompleksy przepisów, które wpływają w sposób pośredni na możliwość korzystania przez rolnika z jego własności. Przepisy o nasiennictwie i hodowli, o zaopatrzeniu w wodę i melioracji, o scalaniu gruntów — wszystko to ma swoje istotne znaczenie. Wszystko to bowiem określa sytuację prawną podmiotu własności rolniczej.

Sytuacja ta nie może być już dłużej ujmowana jako prawo właściciela li tylko ze względu na interes publiczny ograniczane. Względy historyczne sprawiły, że cywilistyczny model własności (pamiętajmy, że model ten zbudowany został na wzorcu prawa do rzeczy, a nie prawa do czynnych produkcyjnie mas majątkowych) obowiązuje nadal w naszym prawie cywilnym. Jest to model odziedziczony po prawie rzymskim, które kładło nacisk na prawa właściciela, absolutne wobec wszystkich innych osób. Właściciel miał prawa, nie miał natomiast wobec otoczenia żadnych obowiązków. Przeciwnie, otoczenie miało obowiązek respektowania praw właściciela. Jest to konstrukcja różniąca się od tej, jaką przyjęto dla zobowiązań, przy których mamy do czynienia z korelatem praw i obowiązków stron stosunku zobowiązanego. W prawie rolnym własność — właśnie dlatego, że występuje jako mienie — obejmuje zarówno prawa, jak i obowiązki. Ze swej natury jest kompleksem praw i obowiązków. Obowiązki nie są tylko zewnętrznymi ograniczeniami własności rolniczej, są jej immanentnym składnikiem treściowym<sup>11</sup>.

### III. OCHRONA WŁASNOŚCI ROLNICZEJ

Ochronę własności można rozumieć w wąskim, cywilistycznym tego słowa znaczeniu, można również rzecz ujmować szeroko. Ponieważ, jak już wyżej zaznaczono, trzonem naszych rozważań jest własność rolnicza rozumiana przede wszystkim jako mienie zorganizowane w ramach go-

<sup>11</sup> Por. art. 44 i 45 ustawy z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 11, poz. 79). W odniesieniu do jednostek gospodarki uspołecznionej konsekwencje nienależytego wykonywania prawa określone są w § 14 ust. 1 pkt 2 rozp. Rady Ministrów z 22 XI 1968 r. w sprawie przekazywania nieruchomości rolnych i niektórych innych nieruchomości położonych na terenie gmin między jednostkami gospodarki uspołecznionej (Dz. U. z 1969 r. nr 1 poz. 1 z późn. zm.). W odniesieniu do mienia gminnego odnośne sankcje przewidziane są w art. 43 cyt. wyżej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

spodarstwa rolnego, przeto również ochronę własności rozumieć będziemy w sensie szerokim.

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

W literaturze prawniczej słusznie podkreślono, 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 własności”<sup>12</sup>.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że w systemie prawa socjalistycznego „na plan pierwszy wysuwa się dobro ogólnospołeczne, a więc efekty wykonywanego prawa. W zakresie własności rolniczej produkcja na potrzeby ogólnospołeczne kształtuje model właściciela i stanowi o treści ochrony prawa”<sup>13</sup> (podkr. A.S.). A więc wzgląd na produkcję rolną decyduje o zakresie i intensywności ochrony.

W konsekwencji najsilniej jest chroniony właściciel, który osobiście prowadzi gospodarstwo rolne i należycie wykorzystuje przedmiot swej własności. Już ochrona właściciela, który ziemię wydzierżawia, a sam nie gospodaruje, będzie wyglądała inaczej. Przede wszystkim atrybut korzystania z prawa będzie kształtował się o tyle inaczej, że będzie musiał płacić podatek dochodowy od uzyskiwanego czynszu dzierżawnego. Nie będzie też korzystał z rolniczych ubezpieczeń społecznych, gdyż te ostatnie powiązane są z osobistą pracą w gospodarstwie rolnym. Jeszcze słabsza będzie ochrona prawa własności tego, kto nie gospodaruje należycie. W wypadku skrajnym pozostawienia ziemi odłogiem może dojść nawet do pozbawienia własności (będzie jeszcze o tym mowa niżej w rozdziale poświęconym ochronie gruntów rolnych).

Nie mniej istotny jest zakres (intensywność) ochrony. Przede wszystkim istotne jest zagadnienie przesłanek pozbawienia własności.

Nie bez racji swego czasu M. Zimmermann podkreślał, że o intensywności ochrony własności w znacznej mierze przesądza łatwość lub trudność wywłaszczenia<sup>14</sup>. Można nawet powiedzieć, że prawo wywłaszczeniowe jest swego rodzaju papierkiem lakmusowym wskazującym na rzeczywistą trwałość własności i znacznie lepiej informuje nas o zakresie ochrony własności, niż deklaracje konstytucyjne. Otóż stwierdzić należy, że pod tym względem nastąpiły zmiany bar-

<sup>12</sup> M. Korzycka, *Ochrona własności rolniczej*, Warszawa 1979, s. 14.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>14</sup> M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933 r.

dzo korzystne dla właścicieli — podmiotów własności rolniczej. Zmiany te, zapowiedziane już w porozumieniu rzeszowskim z 1981 r., znalazły swą realizację nie tylko w znowelizowanym kodeksie cywilnym (zwłaszcza jego art. 131), nie tylko w tzw. „zapisie chłopskim” wprowadzonym do Konstytucji w 1983 r., ale także w przepisach własnie prawa wywłaszczeniowego. W noweli do tego prawa z 1982 r.<sup>15</sup> wprowadzono parę zasad o bardzo istotnym dla rolników znaczeniu:

1) uznano za niedopuszczalne wywłaszczenie na cele produkcji rolnej,

2) wprowadzono, na wniosek wywłaszczanego, obowiązek dostarczenia nieruchomości zamiennej, jeżeli nieruchomość wywłaszczana wchodzi w skład gospodarstwa rolnego (do tej pory nieruchomość zamienną należało dostarczyć „w miarę możliwości”, co stwarzało bardzo słabą pozycję dla wywłaszczanego rolnika).

Pierwsza z wymienionych zasad jest konsekwencją zasady równouprawnienia sektorów. Skoro bowiem wszystkie sektory zostały zrównane w swoich prawach, to brakło uzasadnienia dla wywłaszczenia nieruchomości rolnej na rzecz rolnych jednostek gospodarki uspołecznionej. Natomiast druga zasada oznacza ogromne wzmocnienie ochrony własności rolniczej i to właśnie ze względu na dobro chronione, a mianowicie ze względu na produkcję rolną. Zwraca uwagę okoliczność, że nie wprowadzono żadnych szczególnych przywilejów w zakresie wypłaty odszkodowania za nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych. Potwierdza to tylko tezę, że własność rolnicza jest chroniona przede wszystkim ze względu na dążenie do ochrony produkcji rolnej. Z chwilą, gdy ta ostatnia nie może już być wykonywana, ekwiwalent kapitałowy jest wypłacany na zasadach ogólnych.

Ównoległe z nowelizacją prawa wywłaszczeniowego uchylono szereg ustaw dopuszczających pozbawienie właściciela własności rolniczej<sup>16</sup>. Dotyczyło to takich wypadków jak: pozbawienie własności (w trybie sądowym) za zaległe należności, pozbawienie własności (w trybie administracyjnym) gospodarstwa podupadłego ekonomicznie, pozbawienie własności (również w trybie administracyjnym) takiegoż gospodarstwa w zamian za emeryturę lub rentę. Utrzymano w mocy jedynie możliwość przejścia na rzecz Państwa gospodarstwa opuszczonego przez właściciela<sup>17</sup> jak również — w pewnych okolicznościach — zmeliorowanych gruntów bagiennych<sup>18</sup>. Łatwo zauważyć, że owe utrzymane w mocy wywłaszczenia szczególne dotyczą wypadków, gdy w rzeczywistości produkcja *rolna* nie była na danych gruntach prowadzona.

<sup>15</sup> Wprowadzonej art. 48 ust. 2 ustawy z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. nr 11, poz. 79).

<sup>16</sup> Por. art. 51 teje ustawy z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych.

<sup>17</sup> Por. art. 44 teje ustawy z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych.

<sup>18</sup> Por. art. 95 ustawy z 24 X 1974 r. prawo wodne (Dz. U. nr 38, poz. 230).

Dla trwałości własności 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. I tak, prawo przewiduje możliwość przekazania gospodarstwa następcy jeszcze za życia właściciela, jeżeli osiągnął on (właściciel) wiek emerytalny, lub jest niezdolny do osobistego prowadzenia gospodarstwa na skutek inwalidztwa. Następca jego, rekrutujący się spośród członków rodziny, musi wszakże odpowiadać określonym wymogom kwalifikacyjnym, pozwalającym przypuszczać, że będzie należycie prowadził przejęte gospodarstwo. Co więcej, Państwo ułatwia tego rodzaju zmianę pokoleń, ze swej strony zapewniając świadczenia socjalne (emeryturę lub rentę inwalidzką). Także dziedziczenie gospodarstw rolnych wykazuje szereg odchyłeń od ogólnych prawideł prawa spadkowego pomyślanych przede wszystkim jako instrument ochrony gospodarstwa rolnego. Również bowiem spadkobiercy, podobnie jak następcy, muszą posiadać określone kwalifikacje, by móc: a) uzyskać prawa spadkowe, b) przy dziale spadku otrzymać gospodarstwo w naturze. Kwalifikacje te nie są określone identycznie, ale mają wiele cech wspólnych z tymi, jakimi muszą się wykazać następcy przy przekazywaniu za życia. Dodać należy, że zarówno przepisy o przekazywaniu gospodarstw, jak i o ich dziedziczeniu zawierają szereg szczególnych postanowień mających na celu zachowanie gospodarstw w całości i zapobieganie ich rozdrobieniu. Z punktu widzenia zainteresowanych podmiotów przepisy te mogą się przedstawiać jako ograniczenia ich praw, natomiast w sensie funkcjonalnym są to przepisy ochronne, w danym wypadku chroniące gospodarstwo rolne jako zorganizowaną całość gospodarczą.

Sukcesja syngularna zawiera również szereg norm, bardzo charakterystycznych. Dążą one jednocześnie do ochrony gospodarstwa poprzez ograniczenie prawa rozporządzania rzeczą przez właściciela, ale tylko jeżeli rozporządzenie to zmierza do rozdrobnienia gospodarstwa. Zbycie całości gospodarstwa na ogół nie natrafia na przeszkody.

W tym też miejscu dochodzimy do bardzo istotnego punktu. Otóż inaczej przedstawia się ochrona własności gospodarstwa jako całości (w sensie mienia zorganizowanego dla celów produkcyjnych), a inaczej ochrona składników tego gospodarstwa. Do ochrony poszczególnych składników stosuje się z reguły prawidła prawa cywilnego, lecz właśnie w tym względzie dochodzi niekiedy do kolizji. Nieograniczone prawo dysponowania rzeczą (składnikiem gospodarstwa) przez właściciela oznaczałoby niekiedy uszczuplenie mienia i ograniczenie jego możliwości produkcyjnych. Dlatego chroniąc własność rolniczą jako mienie zorganizowane w postaci gospodarstwa trzeba niekiedy ograniczyć prawo dysponowania poszczególnymi jego składnikami. W ten sposób powstaje swoisty

paradoks: chroniąc własność rolniczą gospodarstwa ustawodawca czuje się zmuszony do ograniczenia niektórych atrybutów własności odnośnie do jego składników. Jak widać, na prawo własności gospodarstwa jako mienia nie można patrzeć poprzez pryzmat prawa własności poszczególnych jego składników. Jeżeli więc konstatujemy ograniczenie prawa rozporządzania tymi składnikami, to nie upoważnia nas to do wniosku, że ograniczeniu ulega własność rolnicza. Po prostu w tym miejscu rozcho- dzą się drogi prawa rolnego i tradycyjnego prawa cywilnego<sup>19</sup>. W sposób najbardziej spektakularny dotyczy to własności ziemi.

Najtrudniejszy jest problem ochrony własności rolniczej w zakresie tego jej atrybutu, który jest tradycyjnie określany mianem prawa k o r z y s t a n i a z r z e c z y. Chodzi tu bowiem o konglomerat norm praw- nych, które regulują inne materie, ale w sposób niekiedy pośredni wpły- wają na prawo do korzystania z rzeczy.

Wyraźnie ochronny charakter mają przepisy o ochronie gruntów rolnych. Jest prawdą, że ich trzon stanowią przepisy mające na celu przede wszystkim ochronę ogólnego zasobu gruntów uprawnych, nie- mniej jednak niektóre z nich wyraźnie dotyczą prawa właściciela do korzystania z gruntu. Dotyczy to np. norm chroniących przed szkodli- wymi oddziaływaniami ze strony przemysłu w szczególności odszkodo- wania należnego z tytułu zmniejszenia przychodów spowodowanego szkodliwymi imisjami i tym podobnymi działaniami<sup>20</sup>.

Wachlarz przepisów oddziałujących pośrednio na prawo do korzy- stania z własności rolniczej jest o wiele szerszy. Z reguły dopiero po przekroczeniu określonego progu oddziaływania widoczny jest ich wpływ na prawo korzystania, o jakim mowa. I tak np. przepisy podatkowe sa- me przez się prawa do korzystania z własności nie ograniczają. Jednak przepisy o opodatkowaniu działów specjalnych, zwłaszcza o ile odrywa- ją się od dochodu, a opodatkowują przychód normatywny zależny od wielkości upraw, dość wyraźnie ingerują w sferę prawa właściciela do korzystania z własności, przybierając postać dość dokuczliwego ogranicze- nia. Odwrotnie, system ulg podatkowych (np. z tytułu dokonanych in- westycji) przybiera postać działań ochronnych. Podobnie ma się rzecz z przepisami o cenach. W zasadzie ceny dotyczą innych mechanizmów, niemniej jednak reglamentacja cen może doprowadzić zarówno do sytu- acji, w której będziemy mieli do czynienia z bardzo silnym opodatkowa- niem pośrednim, jak i do systemu subwencyjnego, chroniącego silnie dochody rolnicze. W Europie zachodniej, jak i w Stanach Zjednoczonych Ameryki kształtowanie dochodów rolniczych jest głównym instrumen-

<sup>19</sup> Zjawisko to zostało dostrzeżone już przez M. Korzycką, która postulowała zsynchronizowanie środków ochrony rzeczowej (cywilnej) własności rolniczych środ- ków produkcji z ochroną własności rolniczej. (*Ochrona*, s. 91).

<sup>20</sup> Por. zwłaszcza art. 26 i 27 ustawy z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rol- nych.

tem polityki rolniczej. W Polsce mieliśmy na ogół do czynienia z odmiennym układem stosunków. W każdym razie stwierdzić można, że na skutek długotrwałej specyficznej regulacji dochodów rolniczych (na ogół niższych od tych, które się uzyskuje z działalności pozarolniczej) zanikła kategoria renty gruntowej (absolutnej), a ściślej rzecz biorąc aie powstają warunki do jej realizacji<sup>21</sup>.

Ogólnie można stwierdzić, że dopiero po zapoznaniu się z całym systemem instrumentów prawnych, przy pomocy których Państwo reguluje zarówno produkcję rolną, jak i więź ekonomiczną między miastem a wsią, można wydać sąd, w jakim stopniu chronione jest prawo do korzystania z własności rolniczej.

Najmniej problemów stwarza ochrona tego atrybutu własności, który określamy jako prawo posiadania. W tym zakresie system instrumentów ochronnych prawa cywilnego wydaje się wystarczający i nie widać tu jakiejś cechy specyficznej w zakresie ochrony własności rolniczej.

## AGRICULTURAL OWNERSHIP

### Summary

A wide interpretation of ownership the one encompassing property, is of particular importance to agricultural law. This stems from the fact that the basic organisational unit in agricultural production is found in the farm, which, precisely, includes a specific property. It is not enough to speak, in this case, of only the individual components of that property — they are important only when seen as an element of an organised whole — the farm. In that capacity, they are subject to a specific legal regulation.

Since the abridgement of the Constitution in 1983, the hitherto accepted content of "socialistic changes" discussed in art. 15 point 1, has assumed a different meaning. The present objective of "socialisation" is interpreted in a totally different manner than before. The postulate of socialisation pertains to all forms of property, and its object is an optimal meeting of social requirements and the realisation of human rights.. The new formula of art. 131 C.C. can be seen as an authentic expression of the Constitutional norm and its logical complement.

Agricultural ownership performs two specific functions — a productive and a social and political one. They overlap with the traditional function, which ownership has always performed. The actual situation of the owner is defined by numerous laws and regulations outside the C.C. That situation can no longer be

<sup>21</sup> Por. J. Lewandowski, *Renta gruntowa w rolnictwie polskim*, Warszawa 1960; M. Mieszczankowski, *Teoria renty absolutnej*. Warszawa 1964; A. Runowicz, *Problemy renty gruntowej we współczesnym kapitalizmie*, Warszawa 1966; J. Lewandowski, A. Stelmachowski, *Instrumenty ekonomiczne i prawne w sterowaniu rozwojem gospodarki rolnej*, w: *Problematyka ekonomiczno-prawna rozwoju gospodarki PRL*, Warszawa 1976, s. 158 i n.

treated as an owner's right limited only by public considerations. Agricultural ownership is by nature a complex of rights and duties.

In the realm of agricultural ownership protection, the object of protection and the range (intensity) of protection, are of particular significance. There is a difference, though, between the protection of farm ownership as a whole, and that of the individual components of the farm. What is most difficult is the problem of protecting farm ownership in terms of its attribute of the right to utilize a thing. The fewest problems, in turn, are created by the protection of a different attribute of ownership — the possession right.