

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 1 (197) 2014
Warszawa 2014

Alina Jurcewicz, Paweł Popardowski ■

PRZEMIANY WŁASNOŚCI W ROLNICTWIE – KONTEKST SYSTEMOWY Z PERSPEKTYWY PRAWA KRAJOWEGO I UNIJNEGO

I.

Własność stanowi szczególną instytucję prawną. Pomimo swojego cywilnoprawnego rodowodu we współczesnym ujęciu własność przestała być postrzegana wyłącznie przez pryzmat regulacji prawa cywilnego stając się w swej istocie instytucją „wspólną” dla całego porządku prawnego¹. Jej uniwersalne odniesienie wyrażające się w oddziaływaniu na kształt ustroju społeczno-gospodarczego każdej struktury państwowej powoduje, że własność stanowi zasadniczą instytucję w całym systemie prawnym.

Również w obszarze regulacyjnym ujmowanym jako prawo rolne problematyka własności zajmuje centralną pozycję. Mało tego, szczególny charakter własności w rolnictwie wyrażający się w znaczącym oddziaływaniu na treść tego prawa obowiązków o charakterze publicznoprawnym tradycyjnie ujmowany jest w doktrynie jako jedna z przesłanek uzasadniających wyróżnienie prawa rolnego jako odrębnej gałęzi w systemie prawa².

¹ Por. W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 80–81.

² Por. np. A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1969, s. 227–228; M. Korzycka-Iwanow, *Ochrona własności rolniczej w nawiązaniu do koncepcji własności rolniczej Profesora Andrzeja Stelmachowskiego*, *Studia Iuridica Agraria*, t. IX, Białystok 2011, s. 119.

Własność w rolnictwie charakteryzuje się również szczególnym jej przedmiotem. Silne eksponowanie w ramach prawa rolnego elementu funkcjonalnego – prowadzenie działalności rolniczej, wiąże nierozdzielnie instytucję własności z gospodarstwem rolnym³. W tym ujęciu własność w rolnictwie (własność rolnicza) postrzegana jest jako kompleks praw i obowiązków określających sytuację prawną właściciela gospodarstwa rolnego⁴.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie w kontekście systemowym istoty współczesnego normatywnego postrzegania własności w rolnictwie i przypisywanych temu prawu funkcji, a także przemian w ujmowaniu tej formy własności. Z tego też względu Autorzy, analizując prawo własności środków produkcji rolnej, zwracają uwagę nie tylko na zmiany w normatywnym ujęciu własności rolniczej, ale również podejmują próbę ukazania zmieniającego się kontekstu społecznego, politycznego i gospodarczego rzutującego na postrzeganie tej instytucji prawa. W tym względzie szczególne znaczenie przypisano zmianom modelu legislacyjnego dotyczącego sektora rolnego wynikającym z transformacji ustrojowej, jaka nastąpiła w Polsce na przełomie lat 80/90-tych XX wieku oraz będących następstwem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej co wiązało się z włączeniem rodzimego sektora rolnego w ramy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)

II.

Własność stanowi jedną z naczelných instytucji w każdym porządku prawnym. To w niej upatruje się bowiem filaru ustroju społeczno-gospodarczego państwa⁵. Wywodzona z obowiązującego porządku prawnego normatywna konstrukcja własności określa nie tylko zakres uprawnień właściciela względem przedmiotu swego prawa, ale również wyznacza dopuszczalne formy własności,

³ Na ten aspekt zwraca również uwagę A. Stelmachowski, w: T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 3*, Warszawa 2007, s. 187–188; A. Stelmachowski, K. Zaradkiewicz, w: E. Gniewek (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe, Tom 3*, Warszawa 2013, s. 316–317.

⁴ A. Stelmachowski, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 24, tenże, w: T. Dybowski (red.), *System...*, op. cit., s. 189.

⁵ Por. W. Bienkowski, *Problemy teorii rozwoju społecznego*, Warszawa 1966, s. 151; M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 7; J. Jabłońska-Bonca, *Własność – w labiryncie interdyscyplinarnych problemów. Kilka uwag wstępnych*, w: J. Jabłońska-Bonca (red.), *Krytyka prawa. Niezależne studium nad prawem. Tom I. Własność*, Warszawa 2009, s. 12.

stanowiąc w ten sposób zasadnicze narzędzie umożliwiające prawodawcy bezpośrednio oddziaływanie na rzeczywistość społeczną i gospodarczą⁶. Normatywny model własności stanowi zatem egzemplifikację woli prawodawcy co do oczekiwanego kształtu relacji społecznych i gospodarczych w ramach struktur państwowych.

Spoglądając z perspektywy historycznej na przemiany, jakie dokonały się w społeczeństwie i gospodarce, można stwierdzić, że te immanentnie wiązały się ze zmianą spojrzenia na własność⁷. Pojmowanie własności, a co za tym idzie również jej normatywne ujęcie, nigdy nie wykazywało charakteru statycznego, lecz ewoluowało wraz z przeobrażeniami, jakie następowały w organizacji społeczeństwa.

Przemiany własności nie są zjawiskiem odległym czasowo. I chociaż własność towarzyszy rozwojowi społecznemu od zarania dziejów, to nadal nie można mówić o wykrystalizowaniu się jednej uniwersalnej koncepcji normatywnego ujęcia własności. Mało tego, doświadczenia ostatniego stulecia pokazują, jak nadal szeroka i różnorodna jest płaszczyzna koncepcyjnego podejścia do prawa własności. Co przy tym znamienne, ujawniające się na tym tle rozbieżności interpretacyjne często swoje źródło czerpią w uwikłaniu jurydycznego ujęcia własności w pewne założenia aksjologiczne, ideologiczne, doktrynalne, a nawet świadomościowe⁸. Także współczesne spojrzenie na własność nie jest od nich wolne. Nadal bowiem otwarte pozostają, istotne z punktu widzenia konstrukcji własności, pytania dotyczące wyznaczenia podmiotowych i przedmiotowych granic własności. Nierozstrzygnięte są także wątpliwości związane z ochroną własności. W swej istocie sprowadzają się one do określenia wzajemnej relacji po-

⁶ Por. J. Wawrzyniak, *Władza a własność, czyli o wybranych problemach ewolucji stosunków między władzą polityczną a władzą ekonomiczną*, w: J. Jabłońska-Bonca (red.), *Krytyka prawa...*, op. cit., s. 140–145; D. Mitrega, I. Ostrój, *Wpływ państwa na zmiany struktury własnościowej w warunkach gospodarki rynkowej*, w: J. Żabińska (red.), *Państwo w gospodarce rynkowej*, Katowice 1992, s. 41 i nast.

⁷ Powyższa konstatacja nie przeczy istnienia „ponadczasowej” idei własności wyrażającej się w ujmowaniu przez jednostkę lub grupę społeczną wyłączności do korzystania i dysponowania rzeczami lub innymi dobrami niematerialnymi (traktowanie czegoś jako swoje), W. Pańko, *O prawie własności...*, op. cit., Katowice 1984, s. 15.

Zob również szerzej na temat relacji pomiędzy przemianami społecznymi a pojmowaniem własności: A. Stelmachowski, w: T. Dybowski (red.), *System prawa prywatnego. Prawo rzeczowe. Tom 3*, Warszawa 2007, s. 76–87; A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 183–207; Z. K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1980, s. 22–26; A. Jurcewicz, *Prawne formy ingerencji państwa w sferę produkcyjnego wykorzystania gruntów rolnych*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1989, s. 10–24; J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2000, s. 46–53.

⁸ J. Jabłońska-Bonca, *Własność...*, op. cit., s. 22.

między wartością, jaką we współczesnych systemach opartych na modelu gospodarki wolnorynkowej stanowi własność prywatna, a interesem publicznym mogącym stanowić legalną przesłankę ograniczeń w zakresie dysponowania przez właściciela przedmiotem własności. W wielu przypadkach rozbieżne podejścia do sygnalizowanych problemów czerpią swoje źródło w czynionych *a priori* odmiennych założeniach dotyczących znaczenia i funkcji społecznej i gospodarczej prawa własności.

III.

Przedstawione powyżej wątpliwości interpretacyjne ujawniają się również w odniesieniu do własności w rolnictwie. Także na tej płaszczyźnie postrzeganie własności oraz jej roli społecznej i gospodarczej podlegało zmianom. Nawet współcześnie, pomimo relatywnej stabilności uwarunkowań społeczno-gospodarczych w ujęciu globalnym, nie można mówić o wykrystalizowaniu się uniwersalnego i w swoim założeniu niezmiennego postrzegania tej formy własności. W tym względzie nadal aktualna i niezmiennie istotna pozostaje przede wszystkim kwestia dotycząca wyznaczenia zakresu i stopnia intensywności obowiązków nakładanych na rolnika, które rzutują – w sposób bezpośredni lub pośredni – na realizację przez niego uprawnień właścicielskich.

Sektor rolny charakteryzuje się silnym interwencjonizmem państwowym. Oddziaływanie państwa w odniesieniu do tego obszaru aktywności wytwórczej człowieka warunkowane jest różnymi względami. W generalnym ujęciu czynna ingerencja państwa zmierza do zapewnienia maksymalizacji efektywności wytwórczej w rolnictwie poprzez stymulowanie procesów produkcyjnych⁹. Zwiększenie zdolności produkcyjnych (zapewnienie efektywności ekonomicznej produkcji rolnej) umożliwia państwu stworzenie, a w dalszej perspektywie czasowej również utrzymanie, w możliwie najszerszym zakresie niezależności (samowystarczalności) żywnościowej¹⁰. Często jednak oddziaływanie państwa, a w szczególności dobór właściwych instrumentów interwencji, wykracza poza aspekt wyłącznie proprodukcyjny, przyjmując szerszą formę stanowiącą odzwierciedlenie aktualnych oczekiwań co do roli społecznej i gospodarczej, jaką ma pełnić wieś i rolnictwo w danym systemie państwowym. Nie można bowiem pomijać, że we współczesnym ujęciu ingerencja państwa, ukierunkowana w swoim założeniu na zapewnienie efektywności produkcyjnej w rolnictwie, stanowi wyraz nie tylko

⁹ F. Budzyński, *Interwencjonizm a efektywność gospodarowania w rolnictwie*, w: *Doświadczenia i perspektywy interwencjonizmu w rolnictwie*, Warszawa 1992, s. 45–46.

¹⁰ Ibidem, s. 46.

dążenia państwa do zapewnienia i utrzymania odpowiedniego potencjału gospodarczego, ale również realizacji zasadniczych potrzeb społecznych, w tym przede wszystkim prawa do żywności (o odpowiedniej jakości)¹¹.

Instrumenty interwencji państwowej, zarówno o charakterze cywilnoprawnym, jak i administracyjnoprawnym, wpływają na treść prawa własności w sektorze rolnym. Wynikający z nich rozbudowany system nakazów i zakazów determinuje sposób, w jaki rolnik realizuje przysługujące mu uprawnienia właścicielskie. Obowiązki związane z prowadzeniem działalności wytwórczej w rolnictwie w swej konstrukcji mają stanowić czynnik motywujący rolnika do dysponowania przedmiotem swojej własności w sposób zgodny z przypisanymi rolnictwu przez prawodawcę celami społecznymi i gospodarczymi. Dotyczy to zasadniczo wszelkich przejawów realizacji przez rolnika uprawnień właścicielskich, przy czym niekiedy oddziaływanie obowiązków na własność w sektorze rolnym przyjmuje charakter pośredni¹².

Znamienny dla własności w rolnictwie jest rozbudowany system obowiązków kształtujących treść tego prawa. Szczególny charakter produkcji rolnej wynikający przede wszystkim z jej naturalnego charakteru oraz kluczowa rola społeczna efektów tej produkcji (żywności) wiąże się z tym, że prawo własności w rolnictwie kształtowane jest nie tylko przez partykularny interes właściciela (rolnika), ale również interes publiczny. Nie można bowiem pomijać, że uzasadniane szeroko rozumianym interesem publicznym obowiązki związane z ochroną środowiska i zdrowia publicznego, w tym m.in. obowiązek przestrzegania wymogów fitosanitarnych oraz prawidłowej kultury rolnej, w większości dominujących systemów gospodarczych stanowią coraz istotniejszy determinant wyznaczający treść prawa własności¹³.

Dostrzegane na tle własności rolniczej zjawisko swoistej „inflacji” obowiązków właścicielskich, co należy podkreślić, stanowi wyraz generalnej tendencji do coraz mocniejszego akcentowania elementu społecznego przy wyznaczaniu treści prawa własności¹⁴. We współczesnych prawodawstwach prawa socjalne, ochrona

¹¹ Por. H. M. Haugen, *Food Sovereignty – An Appropriate Approach to Ensure the Right to Food?*, Nordic Journal of International Law 2009 (78), s. 263 i nast.

¹² Przykładowo związane z mechanizmem wsparcia bezpośredniego obowiązki związane z ochroną przyrody, zapewnienia rozwoju strukturalnego oraz bezpieczeństwa i jakości żywności (*cross-compliance*).

¹³ Por. np. I. Bezlepkina, R. Jongeneel, F. Brouwer, K. Dillen, A. Meister, K. de Rost, M. Demont, *Environmental and health standards in the dairy sectors of the EU, the USA and New Zealand*, w: F. Brouwer, G. Fox, R. Jongeneel (red.), *The Economics of Regulation in Agriculture. Compliance with Public and Private Standards*, Cabi International 2012, s. 117–130.

¹⁴ Por. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka*

środowiska i zdrowia publicznego znacząco oddziałują na sposób postrzegania prawa własności. Własność od dawna przestała być ujmowana jako instytucja prawna ukierunkowana wyłącznie na realizację patrykularnych interesów właściciela. Wartości ogólnospołeczne, nawet jeżeli pozostają w sprzeczności z interesem właściciela, stanowią istotny czynnik oddziaływania na treść i granice prawa własności. Prawo własności nie jest postrzegane jako prawo absolutne¹⁵. Wzrost znaczenia funkcji społecznej w odniesieniu do prawa własności powoduje, że prawo to znacząco traci swój indywidualny charakter. Jego treść coraz mocniej wyznacza natomiast element społeczny wynikający z przypisywanych temu prawu funkcji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że do istotnych elementów prawa własności należą również jego funkcje. Prawo własności nie ma przecież wyłącznie charakteru autonomicznego nastawionego na samorealizację właściciela, pełni ono również istotne funkcje o charakterze ogólnospołecznym. Tym samym w prawie własności należy upatrywać nie tylko sfery uprawnień właścicielskich, ale również sfery obowiązków nakładanych na właściciela w związku z przypisywanymi temu prawu funkcjami społecznymi.¹⁶

IV.

Zmiany w postrzeganiu własności charakterystyczne są również dla polskiego rolnictwa. Od II połowy XX wieku model regulacyjny dotyczący krajowego sektora rolnego ulegał znaczącemu przewartościowaniu w zakresie doboru instrumentów zmierzających do realizacji zakładanej przez prawodawcę polityki agrarnej. Wyrazem takich zmian było m.in. różne ujmowanie celów i roli społecznej przypisywanych własności w rolnictwie.

Przedstawienie ujawniających się na tle polskiego rolnictwa odmienności w zakresie normatywnego ujęcia własności wymaga scharakteryzowania właściwych dla wybranego okresu założeń polityki rolnej państwa, a także – będących wyrazem jej realizacji – zasadniczych rozwiązań jurydycznych rzutujących (bezpośrednio lub pośrednio) na realizację przez rolnika przysługujących mu uprawnień właścicielskich. W tym względzie wymierne dla ukazania zmian w sposobie

w *Konstytucji RP*, Zakamycze 1999, s. 212.

¹⁵ M. Safjan, *Konstytucyjna ochrona własności*, Rzeczpospolita dnia 12 lipca 1999, s. C2.

¹⁶ Por. wyrok TK z dnia 5 listopada 1997 roku, sygn. akt K 22/97, publ. OTK 1997, nr 3–4, poz. 41; orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 roku, sygn. akt K 1/91, publ. OTK 1991, nr 1, poz. 4; orzeczenie TK z dnia 15 grudnia 1992, sygn. akt K 6/92, publ. OTK 1992, nr 2, poz. 27; wyrok TK z dnia 25 maja 1999 roku, sygn. akt SK 9/98, publ. OTK 1999, nr 4, poz. 78.

oddziaływania ustawodawcy na treść prawa własności w rolnictwie będzie miało porównanie założeń polityki agrarnej i towarzyszącej jej regulacji prawnorolnej: 1) w okresie PRL – w szczególności w kontekście rozwiązań prawnorolnych przyjętych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny w jego pierwotnym brzmieniu¹⁷; 2) w okresie po transformacji ustrojowej z lat 1989–1990; 3) w okresie po przystąpieniu RP do Unii Europejskiej, w następstwie czego rodzimy sektor rolny został włączony w ramy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Każdy ze wskazanych okresów, istotny z punktu widzenia rozwoju polskiego rolnictwa, cechuje się bowiem odmiennym doбором instrumentów jurydycznych właściwych dla realizacji zakładanej polityki agrarnej.

V.

W okresie PRL działania w odniesieniu do sektora rolnego cechowało dążenie do „przebudowy” ustroju agrarnego państwa¹⁸. Zasadniczym celem było włączenie rolnictwa w ramy systemu nakazowo-rozdzielczego. W ten sposób dążono do objęcia całej gospodarki kraju jednolitym mechanizmem centralnego zarządzania procesami gospodarczymi. Wyrazem zaś tendencji „centralistycznych” w zakresie sterowania procesami gospodarczymi w rolnictwie była tendencja do coraz szerszego ujmowania własności rolniczej w uspołecznione formy gospodarowania¹⁹. Oddziaływanie państwa na sektor rolny wiązało się również ze zmianami w zakresie preferencji co do formy prowadzenia działalności

¹⁷ Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93.

¹⁸ A. Stelmachowski, w: A. Stelmachowski, B. Zdziennicki, *Prawo rolne*, Warszawa 1980, s. 47–48.

¹⁹ Zob. szerzej na temat własności uspołecznionej W. Opalski, *Mienie ogólnonarodowe w świetle prawa cywilnego*, Warszawa 1975. Stanowiło to konsekwencję charakterystycznego dla ówczesnego porządku prawnego zjawiska typizacji własności (podział własności na typy i różnicowanie poszczególnych typów własności w zakresie doboru środków ochrony prawnej). Typizacja własności pozwalała przeciwstawianie na płaszczyźnie regulacyjnej własności uspołecznionej i własności indywidualnej (prywatnej) i preferowanie tej pierwszej jako zasadniczej formy własności dla przyjętego ustroju społeczno-gospodarczego. Własność prywatną (indywidualną) traktowano nawet jako formę przejściową, która w wyniku zachodzących przemian w zakresie uwarunkowań społecznych i gospodarczych miała się przekształcić we własność społeczną. Podkreślić jednak należy, że antagonizm zachodzący pomiędzy własnością społeczną a własnością prywatną w okresie PRL z czasem ulegał stopniowemu osłabieniu, czego wyrazem były m.in. kolejne nowelizacje Konstytucji PRL z 1952 r. Tym niemniej do czasu nowelizacji Konstytucji PRL z 1989 r. charakterystyczna była preferencja własności uspołecznionej. Por. szerzej A. Stelmachowski, K. Zaradkiewicz, w: E. Gniewek (red.), *System...*, op. cit., t. 3, s. 234.

wytwórczej w rolnictwie. W tym względzie charakterystyczne było dążenie do oparcia zasadniczego trzonu produkcji na kolektywnych formach prowadzenia działalności rolniczej (spółdzielnie rolnicze), a także tych opartych na własności państwowej (PGR – Państwowe Gospodarstwa Rolne). W konsekwencji prowadzona wówczas wobec indywidualnych gospodarstw rolnych polityka znacząco ukierunkowana była na przejmowanie pod różnymi tytułami prawnymi gruntów z tych gospodarstw i przekazywanie ich w ramy zasobu własności państwowej. Jednocześnie wobec gospodarstw, pozostających nadal poza uspołecznionym zasobem, dążono do wprzęgnięcia ich w system gospodarki planowej za pomocą instrumentów administracyjnoprawnych obwarowanych sankcjami karnymi, później zaś przy pomocy systemu kontraktacji.

Skorelowane ze wskazanymi założeniami polityki rolnej były również działania zmierzające do kształtowania struktury agrarnej. Po II wojnie światowej polskie rolnictwo cechowało się znacznym rozdrobnieniem areалу uprawnego. Na zdominowanie struktury rolnej przez gospodarstwa małoprolne na znacznym obszarze terytorium kraju znaczący wpływ miała reforma rolna przeprowadzona na podstawie dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej²⁰. W jej ramach dokonywano bowiem nadania na rzecz bezrolnych i małoprolnych rolników gruntów rolnych, których powierzchnia – zgodnie z art. 13 ust. 2 dekretu – nie mogła przekraczać 5 ha. Przyjęty przez dekret powszechny charakter nadania gruntów, a także duże zainteresowanie ze strony rolników objęciem gruntów rolnych, powodowało, że w wielu regionach kraju powierzchnia przyznawanych gruntów rolnych wynosiła jedynie 1–2 ha²¹.

Niekorzystne ukształtowanie struktury agrarnej determinowało ustawodawcę do wprowadzenia instrumentów prawnych służących utrzymaniu jedności organizacyjnej i ciągłości produkcyjnej gospodarstwa rolnego, a tym samym kształtowaniu właściwej struktury agrarnej. Wprowadzone mechanizmy prawne odnoszące się zarówno do czynności *inter vivos* oraz *mortis causa* w swoim założeniu ukierunkowane były na zapobieganie nadmiernemu podziałowi gospodarstw rolnych w ramach obrotu cywilnoprawnego, a także – co również charakterystyczne – uniemożliwieniu koncentracji znacznej powierzchni gruntów w rękach prywatnych²². Zjawisko koncentracji własności

²⁰ Dz.U. z 1944 r. Nr 4, poz. 17 ze zm.

²¹ Por. szerzej w tej kwestii P. Popardowski, w: K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Przepisy wprowadzające. Część ogólna. Własność i inne prawa rzeczowe. Tom I*, Warszawa 2013, s. 258–260; B. Kordasiewicz, *Dziedziczenie testamentowe gospodarstw rolnych*, Warszawa 1978, s. 13–15.

²² Por. A. Jurcewicz, *Problematyka prawna ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (na tle zarysu historycznego w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi)*, *Więś i Rolnictwo* 2006, nr 1, s. 71–72 oraz W. Jurcewicz, *Ewolucja regulacji prawnej dotyczącej gospodaro-*

postrzegano bowiem jako przejaw tendencji kapitalistycznych (wolnorynkowych) pozostających w sprzeczności z przyjętym ustrojem społeczno-gospodarczym.

Charakterystyczne dla regulacji dotyczącej obrotu nieruchomościami rolnymi w okresie PRL było eksponowanie elementu podmiotowego. Wprowadzone rozwiązania dotyczące przejścia własności rolniczej nie tylko kładły nacisk na utrzymanie właściwej powierzchni gospodarstwa rolnego (normy obszarowe – minimalne, podstawowe i maksymalne), ale również wprowadzały ograniczenia w zakresie osoby nabywcy. Nabycie nieruchomości rolnej w ramach czynności *inter vivos* oraz *mortis causa* powiązane zostało z wymogiem posiadania przez nabywcę kwalifikacji rolniczych. W zamierzeniu prawodawcy wprowadzenie ograniczeń podmiotowych skutkujące zawężeniem kręgu nabywców nieruchomości rolnych ukierunkowane było nie tylko na utrzymanie zdolności produkcyjnych gospodarstwa rolnego. Ingerencja państwa w sferę uprawnienia rolnika do rozporządzania nieruchomością rolną (pomimo werbalnie eksponowanego dążenia do poprawy struktury agrarnej) w swej istocie determinowana była celami o charakterze politycznym. Zmierzała ona bowiem do uprzywilejowania państwa w zakresie przejmowania indywidualnej własności nieruchomości rolnych. Taki model pozwalał na uspołecznienie pozostających dotychczas w rękach prywatnych pewnej liczby indywidualnych gospodarstw rolnych, a tym samym możliwość – również na płaszczyźnie produkcji rolnej – realizacji podstawowego założenia ideologicznego państwa socjalistycznego, jakim był monopol państwa w odniesieniu do środków produkcji²³.

Wyrazem takiego podejścia były m.in. wprowadzone rozwiązania dotyczące obrotu i dziedziczenia gospodarstw rolnych. W odniesieniu do obrotu nieruchomościami rolnymi wprowadzono istotne ograniczenia. Już dekret o reformie rolnej przewidywał (art. 13), że zbycie lub podział nieruchomości rolnej objętych działaniem dekretu dopuszczalne jest jedynie w wyjątkowych sytuacjach²⁴.

wania gruntami rolnymi w latach 1944–1984, *Wiś i Rolnictwo* 1985, nr 1, s. 39.

²³ Na tę kwestię zwracają również uwagę np. A. Jurcewicz, *Problematyka...*, s. 75; A. Lichorowicz, *Szczególny porządek dziedziczenia gospodarstw rolnych w Polsce po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 31.01.2001 r.*, *Rejent* 2001, nr 9, s. 88–89, P. Popardowski, w: K. Osajda (red.), *Kodeks...*, t. I, s. 256.

²⁴ Po uprzednim uzyskaniu zezwolenia gminnej rady narodowej, która podlegała dodatkowo zatwierdzeniu przez prezydium rady narodowej wyższego stopnia. Ponadto utrzymano w mocy m.in. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 września 1919 r. dotyczące przenoszenia własności nieruchomości ziemskich (Dz.U. z 1919 r. Nr 73, poz. 428 ze zm.) wymagające do skutecznego przeniesienia własności ziemskiej uzyskanie stosownego zezwolenia władz państwowych. Co znamienne przy tym, o kwalifikacji danej nieruchomości jako ziemskiej, a tym samym objętej obowiązkiem uzyskania zezwolenia przy przeniesieniu własności, stosowano wymóg normy obszarowej, której wielkość

Uzależnienie przeniesienia własności ziemskiej od elementów administracyjnych wyrażających się w obowiązku uzyskania zezwolenia właściwych organów państwowych, a także wymóg zachowania norm obszarowych, prowadziły do istotnego zahamowania formalnego obrotu nieruchomościami rolnymi. Skutkiem było powszechne zawieranie nieformalnych umów prowadzących do przeniesienia własności gruntów rolnych²⁵.

Negatywnych konsekwencji ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi nie zmieniło zniesienie wymogu uzyskania zgody na zbycie nieruchomości rolnej wskutek wejścia ustawy z dnia 13 lipca 1957 r. o obrocie nieruchomościami chłopskimi²⁶. Ustawa ta zastąpiła mianowicie ograniczenia o charakterze administracyjnym cywilnoprawnymi metodami regulacji. Podkreślić jednak trzeba, że realizując te same założenia polityki rolnej, akt ten również istotnie ograniczał przenoszenie własności nieruchomości rolnych. Następowало to poprzez wprowadzenie różnych norm obszarowych²⁷ oraz ograniczeń podmiotowych w odniesieniu do osoby nabywcy, wymagając posiadania kwalifikacji rolniczych²⁸.

Zahamowanie zbywalności nieruchomości rolnych w ramach obrotu *inter vivos* prowadziło w znacznym stopniu do rozdrobnienia gospodarstw rolnych, głównie w następstwie ich dziedziczenia. W konsekwencji ustawą z dnia 29 czerwca 1963 r. o ograniczeniu podziału gospodarstw rolnych²⁹ zostały wprowadzone rozwiązania zmierzające do zachowania całości organizacyjnej i ciągłości produkcyjnej gospodarstwa rolnego w ramach dziedziczenia, które z niewielkimi modyfikacjami przejął również Kodeks cywilny (art. 1058–1985 k.c.). Ustawa ta przewidywała przede wszystkim ograniczenia podmiotowe w odniesieniu do spadkobierców gospodarstwa rolnego, które były stosowane zarówno na etapie otwarcia spadku, jak i w postępowaniu działowym. W świetle postanowień ustawy dziedziczyć gospodarstwo rolne mogły wyłącznie osoby posiadające

(5 ha) twórczo wywodzone na podstawie orzecznictwa Sądu Najwyższego z panujących ówczesnie uwarunkowań ustrojowych (por. orzeczenie SN 1088/48, „Zbiór Urzędowy” z 1949 r., poz. 69).

²⁵ A. Jurcewicz, *Problematyka...*, s. 73.

²⁶ Dz. U. z 1957 r. Nr 39, poz. 171 ze zm.

²⁷ Ustawa przewidywała, że maksymalna norma obszarowa dla gospodarstwa rolnego wynosi 15 ha, zaś w przypadku gospodarstwa hodowlanego 20 ha. Jeżeli jednak nabycie następowało w ramach dziedziczenia lub nabywcą był małżonek właściciela, jego zstępni, zastosowanie miały normy obszarowe przyjęte w dekreście o reformie rolnej, tj. 100 ha powierzchni ogólnej, 50 ha użytków rolnych, na terenie województw zachodnich i północnych – 100 ha, niezależnie od wielkości użytków rolnych.

²⁸ Por. A. Jurcewicz, *Problematyka...*, s. 74–75, P. Popardowski, w: K. Osajda (red.), *Kodeks...*, t. I, s. 259.

²⁹ Dz.U. z 1963 r. Nr 28, poz. 168.

odpowiednie kwalifikacje lub wykazujące związek z prowadzoną w tym gospodarstwie działalnością rolniczą. Gospodarstwo rolne w ramach postępowania działowego mógł natomiast otrzymać wyłącznie ten spadkobierca spośród powołanych do dziedziczenia, który dawał gwarancję ciągłości i prawidłowości prowadzenia działalności rolniczej. Osoby nieposiadające kwalifikacji rolniczych (nierolnicy) zostały wyłączone z dziedziczenia gospodarstwa rolnego.

Wprowadzonym przez ustawę z dnia 29 czerwca 1963 r., a następnie przez kodeks cywilny ograniczeniom w zakresie dziedziczenia gospodarstw rolnych przypisywano również znaczącą rolę w kształtowaniu modelu gospodarki opartej na własności społecznej. Znaczące ograniczenia podmiotowe, związane przede wszystkim z koniecznością wykazywania się kwalifikacjami rolniczymi, których często nie spełniali powołani do dziedziczenia spadkobiercy, prowadziły do preferencji państwa w ramach dziedziczenia ustawowego gospodarstw rolnych (pozwalało to na przejmowanie na własność pozostających dotychczas w rękach prywatnych gospodarstw rolnych). Artykuł 1063 k.c. dopuszczał przejmowanie na własność państwa gospodarstwa rolnego, jeżeli żaden z spadkobierców powołanych do jego dziedziczenia nie spełniał wymogów dotyczących kwalifikacji rolniczych. W tym trybie następowało również upaństwowienie gospodarstw do dziedziczenia, których powołane były osoby trwale niezdolne do pracy w chwili otwarcia spadku (art. 1063 § 2 k.c.). W tym jednak przypadku Skarb Państwa był zobligowany do dokonania spłat na rzecz tych osób, których wysokość odpowiadała wartości udziałów w gospodarstwie po odliczeniu długów związanych z jego prowadzeniem.

Tożsame założenia polityczne, jakie eksponowane były na płaszczyźnie stosunków cywilnoprawnych, przypisywano również nowo wprowadzonym instrumentom o charakterze administracyjnoprawnym. Także w tym obszarze regulacyjnym dążono do poszerzenia zasobu własności państwowej poprzez stanowienie rozwiązań pozwalających na władcze pozbawienie rolnika własności gruntów rolnych i włączenie ich w ramy społecznych form własności³⁰. Przyjmowano bowiem, że w sektorze rolnictwa indywidualnego powinny pozostać jedynie silniejsze ekonomicznie gospodarstwa, natomiast słabe należy eliminować, aby na pochodzących z nich gruntach budować gospodarkę społeczną³¹.

Na takim założeniu oparta była m.in. ustawa z dnia 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność państwa za zaległe

³⁰ Por. A. Jurcewicz, *Prawne formy ingerencji państwa w sferę produkcyjnego wykorzystania gruntów*, Warszawa 1989, s. 51.

³¹ Tak W. Jurcewicz, *Ewolucja regulacji prawnej dotyczącej gospodarowania gruntami rolnymi w latach 1944–1984*, *Wiś i Rolnictwo* 1985, nr 1, s. 158.

należności³². Pozwalała ona na przejmowanie na własność przez państwo gospodarstw rolnych ze względu na istniejące zadłużenie właściciela (lub posiadacza samoistnego) z tytułu należności publicznoprawnych enumeratywnie wskazanych w jej treści³³ (tzw. należności scalonych)³⁴.

Jeszcze bardziej restrykcyjne rozwiązania dotyczące przejmowania własności rolnej przez państwo wprowadzała ustawa z dnia 24 stycznia 1968 r. o przymusowym wykupie nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych³⁵. Na jej podstawie dopuszczono możliwość przymusowego wykupu nieruchomości rolnych wchodzących w skład zaniedbanych gospodarstw, tj. takich gospodarstw, w których – zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa z dnia 26 marca 1968 r.³⁶ – w okresie 3 lat nie wykorzystano pod uprawę wszystkich gruntów rolnych lub nie osiągnięto określonej wielkości produkcji.

Instrumenty pozwalające na władcze przejmowanie własności gruntów rolnych i włączenie ich w zasób państwowy przewidziano również w ramach systemu rent. Ustawa z dnia 29 maja 1974 r. o przekazaniu gospodarstw rolnych

³² Dz.U. z 1969, nr 17, poz. 130.

³³ Zgodnie z art. 2 ust. 1 wszczęcie postępowania o przejęcie na własność gospodarstwa rolnego następowało po scaleniu zadłużenia rolnika z tytułu należności określonych w ust. 3 art. 2. Scaleniu podlegały zatem: 1) należności podatkowe, 2) zaległości w obowiązkowych dostawach w przeliczeniu na równoważnik pieniężny, 3) zaległości z tytułu składek na rzecz Państwowego Zakładu Ubezpieczeń za obowiązkowe ubezpieczenia majątkowe, 4) zaległości z tytułu funduszu gromadzkiego, 5) niespłacone w terminie pożyczki bankowe lub raty tych pożyczek, 6) niespłacone zaliczki kontraktacyjne, 7) zaległości z tytułu opłaty elektryfikacyjnej i opłat melioracyjnych, 7) zaległe należności Państwowego Funduszu Ziemi oraz Banku Rolnego związane ze sprzedażą nieruchomości.

³⁴ Pozbawienie własności rolnika następowało na podstawie postanowienia sądu powszechnego (sądu powiatowego) wydanego w postępowaniu wszczętym na wniosek organu finansowego w wykonaniu uchwały powiatowej rady narodowej (art. 3 ust. 1). Znamienne było jednak to, że konstrukcja postępowania sądowego w swej istocie zakładała preferencję żądania wnioskodawcy i poczynionych przez niego w postępowaniu administracyjnym ustaleń co do wysokości zadłużenia. Sąd w zakresie swojej kognicji badał jedynie, czy przedstawione scalone należności są ostateczne oraz czy zachodzą przesłanki przewidziane przez ustawę dotyczące przejęcia własności nieruchomości rolnych (art. 4), co w praktyce wykluczało możliwość kwestionowania przez rolnika prawidłowości poczynionych przez organ finansowy (wnioskodawcę) ustaleń co do istnienia i wysokości zadłużenia. Por. A. Jurcewicz, *Prawne...*, op. cit., s. 57–58.

³⁵ Dz.U. z 1968 r. Nr 3, poz. 14 ze zm.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z dnia 26 marca 1968 r. w sprawie zaliczania gospodarstw rolnych do kategorii wykazujących niski poziom produkcji wskutek zaniedbania i w sprawie ustalania wysokości nakładów niezbędnych do przywrócenia żywności gruntów (Dz.U. 1968 r. Nr 11, poz. 58).

na własność za rentę lub spłaty pieniężne³⁷ oraz poprzedzająca ją ustawa z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność państwa³⁸ dopuszczały możliwość przejęcia gospodarstwa rolnego z urzędu w zamian za zaopatrzenie rentowe dla właścicieli, jeżeli prowadzone przez nich gospodarstwo rolne wykazywało niski poziom produkcji.

Zaznaczyć należy, że stosowanie przedstawionych powyżej instrumentów administracyjnoprawnych cechowało się znaczącą uznaniowością (arbitralnością). W wielu przypadkach organy administracji państwowej, realizując swobodnie interpretowane założenia polityki rolnej, włączały w skład zasobu państwa również te grunty rolne, w odniesieniu do których nie zostały spełnione przesłanki wskazane w przepisach prawa³⁹.

Stanowione w okresie PRL regulacje cywilnoprawne i administracyjnoprawne charakteryzowały się znacznym stopniem ingerencji państwa w rolniczą własność. Przyjęte rozwiązania cechowała przy tym wielopłaszczyznowość ingerencji państwa w odniesieniu do własności w rolnictwie. Oddziaływano zarówno na sferę realizacji przez właściciela (rolnika) uprawnień do rozporządzenia nieruchomością rolną, jak i korzystania z niej. Aktywność państwa, poza eksponowanym formalnie elementem poprawy struktury agrarnej, istotnie determinowana była również dążeniami o charakterze politycznym, które wyrażały się w możliwie najszerszym włączeniu sektora rolnego w ramy uspołecznionych form własności. W tym zakresie szczególnie charakterystyczne było stanowienie norm administracyjnoprawnych pozwalających na władcze przejmowanie własności nieruchomości rolnych w związku z niewłaściwym prowadzeniem działalności rolniczej.

VI.

Zmiany w postrzeganiu własności w rolnictwie, zarówno w kontekście jej funkcji oraz ujęcia jurydycznego, stanowią również pochodną zmian ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce na przełomie lat 1989–1990. Jednym z podstawowych założeń transformacji ustrojowej było bowiem przeprowadzenie zmian w sferze własnościowej. Ich istota wyrażała się w odstąpieniu od deklarowanej na gruncie ówczesnego prawodawstwa marksistowskiej koncepcji własności zakładającej

³⁷ Dz.U. z 1974 r. Nr 21, poz. 188 ze zm.

³⁸ Dz.U. z 1968 r. Nr 3, poz. 15.

³⁹ Por. A. Jurcewicz, *Prawne...*, s. 65–66.

dywersyfikację własności i środków jej ochrony⁴⁰ na rzecz jednolitego pojęcia własności oraz rezygnacji ze zróżnicowania pod względem podmiotowym przyśługujących właścicielowi środków ochrony jego prawa⁴¹. W tym właśnie modelu własności ustawodawca upatrywał bowiem fundamentu dla nowo kształtującego się ustroju społeczno-gospodarczego opartego na idei społecznej gospodarki rynkowej⁴². Zerwanie z marksistowską teorią własności, a co za tym idzie również z eksponowaną na tle ówczesnego prawodawstwa preferencją własności uspołecznionej, miało otworzyć drogę do rozwoju własności prywatnej nie tylko w odniesieniu do dóbr konsumpcyjnych, ale także środków produkcji. W swoich założeniach docelowy model gospodarki zakładał bowiem sprywatyzowanie całości gospodarki z pozostawieniem jedynie niektórych, istotnych z punktu widzenia szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa, przedsiębiorstw państwowych zarządzanych w formach skomercjalizowanych⁴³.

Normatywnym wyrazem wskazanych przemian własnościowych była nowelizacja Konstytucji z 1952 roku dokonana ustawą z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁴⁴ oraz nawiązująca do niej nowela Kodeksu cywilnego przeprowadzona ustawą z dnia 28 lipca 1990 roku⁴⁵. Na płaszczyźnie regulacji konstytucyjnej ustawodawca, uchylając art. 12–18 Konstytucji z 1952 r., odstąpił od charakterystycznego dla prawodawstwa socjalistycznego różnicowania własności, uznając jednocześnie za pry-

⁴⁰ Konstrukcja własności zakładająca jej typizację, tj. podział na typy i formy, swoje uzasadnienie czerpała w marksistowskiej koncepcji podziału na środki produkcji i środki konsumpcji. Podstawowym założeniem filozofii marksistowskiej było uznanie prymatu czynnika ekonomicznego w rozwoju społecznym. Stąd też przyjmowano, że zasadniczym determinantem rozwoju społecznego jest zdobycie i właściwe wykorzystanie środków produkcji. W uspołecznieniu środków produkcji postrzegano natomiast jedyną właściwą formę ich wykorzystania. Por. W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii. Filozofia XIX wieku i współczesna*, Tom III, Warszawa 1978, s. 50 i nast.

⁴¹ Por. M. Bednarek, *Koncepcja własności w dobie transformacji ustrojowej w Polsce*, KPP 1993, z. 4, s. 448; M. Bednarek, *Przemiany...*, op. cit., s. 70 i nast.; S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 13–14; A. Stelmachowski, w: T. Dybowski (red.), *System...*, op. cit., s. 89 i nast.

⁴² Por. C. Kosikowski, *Zadania państwa w zakresie zmiany typu gospodarki*, w: C. Kosikowski (red.), *Państwo i prawo w gospodarce rynkowej. Problemy dostosowawcze*, Łódź 1993, s. 11 i nast.

⁴³ W. Olszowy, *Problematyka prawna oddziaływania przez państwo na przedsiębiorczość państwową*, w: C. Kosikowski (red.), *Państwo...*, op. cit., s. 71.

⁴⁴ Dz.U. z 1989 r. Nr 75, poz. 444 ze zm. W dalszej części opracowania Konstytucja z 1952 w brzmieniu po nowelizacji z dnia 29 grudnia 1982 roku cyt. jako „dawna Konstytucja” – d.k.

⁴⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1990 r. Nr 55, poz. 312 ze zm.).

mat ustrojowy zasadę równouprawnienia wszystkich podmiotów gospodarczych (art. 6 d.k.). Powyższe rozwiązanie przekładało się również na przyjęty w Konstytucji model ochrony własności. Państwo gwarantowało bowiem ochronę (każdej) własności i prawa do dziedziczenia, poręczając zarazem całkowitą ochronę własności osobistej (art. 7 d.k.).⁴⁶

Na gruncie stosunków cywilnoprawnych przyjęte rozwiązania ustrojowe wyrażały się natomiast w uchyleniu przepisów art. 126–135 k.c. stanowiących podstawę do dyferencjacji na tle kodeksowym własności na jej określone typy, tj. na własność społeczną obejmującą: własność państwową (socjalistyczna własność ogólnonarodowa), własność spółdzielczą, własność innych organizacji społecznych ludu pracującego oraz własność osobistą (art. 132 k.c.). Wyrazem tych przemian była również rezygnacja z wyodrębnienia w ramach kategorii uczestników obrotu cywilnoprawnego jednostek gospodarki uspołecznionej.

W odniesieniu do rolnictwa ustawodawca, dążąc do zniesienia normatywnego różnicowania własności, a także chcąc dostosować ten sektor gospodarki do wymogów wolnego rynku, zliberalizował dotychczasową regulację kodeksową dotyczącą problematyki prawnorolnej. Wiązało się to głównie ze zniesieniem istniejących poprzednio ograniczeń w sferze obrotu nieruchomościami rolnymi *inter vivos* i *mortis causa*. Zrezygnowano zatem z obowiązku posiadania kwalifikacji rolniczych przez nabywców gruntów rolnych jak i przestrzegania wszelkich norm obszarowych. Oznaczało to pełną liberalizację obrotu nieruchomościami rolnymi.

Podstawowym założeniem dokonanych w tej materii zmian było zatem przeprowadzenie pełnej „prywatyzacji” rolnictwa⁴⁷. Jednym z przejawów tej tendencji była m.in. likwidacja Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR) dokonana na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁴⁸ oraz powierzenie zarządu nieruchomościami rolnymi pozostałymi po zlikwidowanych gospodarstwach rolnych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.⁴⁹

⁴⁶ Zob. szerzej nt. pojęcia własności osobistej na tle art. 7 Konstytucji A. Łabno-Jabłońska, *Nowa konstytucyjna regulacja własności w Polsce*, w: *Zagadnienia prawa cywilnego, samorządowego i rolnego*, Katowice 1993, s. 32 i nast., a także orzeczenia TK z dnia 4 grudnia 1990 roku, sygn. akt K 12/9, publ. OTK 1990, nr 1, poz. 7 z głosą krytyczną Cz. Żuławskiej, publ. PiP 1991, nr 4, poz. 101.

⁴⁷ Por. S. Prutis, *Adekwatność instrumentów prawnych do potrzeb rozwoju polskiego rolnictwa*, w: *Z zagadnień prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci prof. A. Stelmachowskiego*, Białystok 1991, s. 161 i nast.

⁴⁸ Dz.U. z 1991 r. Nr 107, poz. 464 ze zm.

⁴⁹ Obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych.

Tak więc cechą rozwiązań prowadzonych w odniesieniu do sektora rolnego była daleko posunięta ich liberalizacja. Szczególnie jaskrawo dążenie to ujawniło się na tle regulacji Kodeksu cywilnego, gdzie – jak wskazano – zasadniczo zrezygnowano z szczególnego (odrębnego) regulowania własności rolnej. Wskutek uchylenia przez Trybunał Konstytucyjny⁵⁰ znacznej części przepisów kodeksowych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych, poza przepisami odnoszącymi się do zniesienia współwłasności gospodarstw rolnych (art. 213–221 k.c.) oraz pojęcia i przeniesienia gospodarstwa rolnego (art. 55³ i art. 55⁴ k.c.), brak jest regulacji szczególnej dotyczącej własności rolniczej. Wynikające z tego „zrównanie” dotyczącej własności *in generale* i własności rolniczej wskazuje jednoznacznie tendencję ustawodawcy do rezygnacji ze stosowania instrumentów cywilnoprawnych dla kształtowania właściwej struktury agrarnej⁵¹.

VII.

Istotne znaczenie dla postrzegania własności w rolnictwie odgrywają normy konstytucyjne. Eksponowany na tle uregulowań ustawy zasadniczej model własności (art. 20, art. 21 i art. 64 konstytucji)⁵² oraz wytyczne w zakresie kształtu ustroju rolnego kraju (art. 23 konstytucji) stanowią bowiem bezpośrednie odzwierciedlenie preferencji prawodawcy co do kształtu stosunków własnościowych w rolnictwie. Uwzględnienie kontekstu konstytucyjnego pozwala zatem na „doprecyzowanie” normatywnego ujęcia własności w rolnictwie zarówno w kontekście treści tego prawa, jak i jego granic. Nie można pomijać, że konstytucja, jako akt o najwyższej mocy wiążącej, w swej istocie wyznacza zasadnicze ramy jureidyczne i wskazuje na podstawowe założenia ideologiczne wiążące przy kreowaniu oraz interpretacji poszczególnych instytucji prawnych ujętych w aktach niższego rzędu, co dotyczy również własności dóbr związanych z produkcją rolną⁵³. Swoista normatywna nadrzędność konstytucyjnego ujęcia

⁵⁰ Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, publ. OTK 2001 nr 1, poz. 5.

⁵¹ Por. również w tej kwestii A. Lichorowicz, *Perspektywy nowej regulacji obrotu gruntami rolnymi (uwagi wprowadzające)*, Studia Iuridica Agraria t. VIII, Białystok 2010, s. 7–8; K. Stefańska, *Pojęcia „nieruchomość rolna” i „gospodarstwo rolne” w ujęciu Kodeksu cywilnego i ich znaczenie dla rozwoju regulacji prawnorolnej*, Studia Iuridica Agraria, t. VII, Białystok 2009, s. 96–98.

⁵² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) dalej cyt. jako konstytucja.

⁵³ Por. w odniesieniu do własności w rolnictwie T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, Studia Iuridica Agraria, t. VIII,

własności względem jego kodeksowego odpowiednika wyraża się zatem w tym, że własność statuowana na tle regulacji konstytucyjnej jako prawo podstawowe i zasada ustrojowa wyznacza określone wymagania dotyczące treści i pojmowania własności w aktach niższego rzędu⁵⁴. W swej istocie normy konstytucyjne kreują zasadnicze ramy własności, które podlegają konkretyzacji w aktach niższego rzędu, zarówno co do treści, jak i granic tego prawa⁵⁵.

Na płaszczyźnie regulacji konstytucyjnej szczególne znaczenie dla kształtu regulacji prawnorolnej, w tym również dotyczącej stosunków własnościowych w rolnictwie, odgrywa art. 23 konstytucji⁵⁶. Przepis ten wskazuje na wyróżnienie przez prawodawcę w ramach ustroju społeczno-gospodarczego kraju szczególnego obszaru regulacyjnego ujmowanego jako ustrój rolny⁵⁷. W ujęciu konstytucji rolnictwo stanowi segment gospodarki wolnorynkowej (art. 21 konstytucji), z tym, że w odróżnieniu od innych przejawów aktywności gospodarczej podlega ono szczególnym wytycznym dotyczącym kształtu struktury organizacyjnej⁵⁸. Zgodnie bowiem z art. 23 konstytucji podstawą ustroju rolnego państwa ma być rodzinne gospodarstwo rolne. Wynikająca z tego przepisu deklaracja w zakresie struktury produkcji rolnej oznacza przy tym nie tylko utrzymanie dotychczas ukształtowanej struktury organizacyjnej w rolnictwie polskim⁵⁹ i uznania jej za właściwą formę stosunków społeczno-gospodarczych na wsi⁶⁰, ale również

Białystok 2010, s. 16 i nast. oraz w zakresie oddziaływania konstytucji na kodeksowe ujęcie własności w ujęciu ogólnym S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna...*, op. cit., s. 15–18; . B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 29–30 oraz orzeczenie TK z dnia 20 października 1992 roku, sygn. akt K 1/92, publ. OTK 1992, nr 2, poz. 23 oraz orzeczenie TK z dnia 28 stycznia 1991 roku, sygn. akt K 13/90, publ. OTK 1991, nr 1, poz. 3.

⁵⁴ B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne...*, op. cit., s. 30.

⁵⁵ Wyrok TK z 10 lipca 2012 r., sygn. akt T 15/12, publ. OTK-A 2012, nr 7, poz. 77.

⁵⁶ Tak też w kwestii „oddziaływania” art. 23 konstytucji na własność w rolnictwie por. m.in. A. Stelmachowski, K. Zaradkiewicz, w: E. Gniewek (red.), *System.. op. cit.*, t. 3, s. 281–282, T. Kurowska, *Ochrona...*, op. cit., s. 16–17; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne w świetle art. 23 Konstytucji RP*, w: K. Skotnicki, K. Winiarski (red.), *Własność i jej ograniczenia w prawie polskim*, Częstochowa 2004, s. 46–47; M. Szymańska, *Znaczenie własności rolniczej w kształtowaniu ustroju rolnego*, *Studia Iuridica Agraria* t. IX, Białystok 2009, s. 240–241.

⁵⁷ B. Banaszkiewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 237–238.

⁵⁸ A. Stelmachowski, K. Zaradkiewicz, w: E. Gniewek (red.), *System...*, op. cit., t. 3, s. 281.

⁵⁹ Ibidem, s. 282.

⁶⁰ Takie stwierdzenie nie wyklucza przy tym istnienia w ramach obszaru produkcji rolnej innych form organizacyjnych, A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle art. 23 Konstytucji*, w: M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 124.

wymaga od prawodawcy podejmowania działań zmierzających do zapewnienia jej efektywności. W świetle art. 23 konstytucji nie chodzi więc jedynie o utrzymanie dominującej roli rodzinnych gospodarstw rolnych w strukturze agrarnej jako cel sam w sobie, lecz także o stworzenie rozwiązań prawnych zmierzających do osiągnięcia (i utrzymania) właściwego stanu rozwoju polskiego rolnictwa zarówno w aspekcie gospodarczym, jak i społecznym.

Implikacje wynikające z art. 23 konstytucji determinują również spojrzenie na własność w rolnictwie. Normy wyznaczające zakres uprawnień właścicielskich i rzutujące na sposób wykonywania prawa własności w odniesieniu do środków produkcji rolnej w swej istocie „wplatają się” w płaszczyznę związaną z kształtowaniem ustroju rolnego. Szczególny charakter własności w rolnictwie wynika z jej powiązania z gospodarstwem rolnym stanowiącym zasadniczy czynnik kreujący działalność produkcyjną w sektorze rolnym. Ten immanentny związek ujmuje również art. 23 konstytucji. Przepis ten pozwala bowiem na uznanie konstrukcyjnej odrębności gospodarstwa rolnego jako składnika majątku, który może być poddany szczególnej regulacji prawnej zmierzającej do realizacji deklarowanego w jego treści kształtu ustroju rolnego kraju opartego na gospodarstwach rodzinnych⁶¹. Wynikająca z art. 23 konstytucji deklaracja dotycząca ustroju rolnego państwa nie może jednak naruszać norm dotyczących ustroju społeczno-gospodarczego państwa (art. 20) oraz postanowień statuujących konstytucyjną ochronę własności i prawa do dziedziczenia (art. 21 konstytucji). Tym samym dążenie do utrzymania właściwego ustroju rolnego opartego na rodzinnym gospodarstwie rolnym nie uzasadnia kwestionowania znaczenia własności prywatnej jako fundamentu stroju społeczno-gospodarczego kraju, jak również stanowienia rozwiązań wyłączających gwarantowaną konstytucyjnie wolność dysponowania majątkiem⁶². Nie wyklucza to jednak, w szczególności w obszarze regulacji prawnospadkowej, aby prawodawca w zakresie przysługującej mu swobody porządkowania mechanizmu dysponowania dobrami majątkowymi w pewnym zakresie wprowadził szczególne modyfikacje dotyczące nabywania gospodarstwa rolnego, które służą realizacji wynikającej z art. 23 konstytucji dotyczącej kształtu ustroju rolnego. Takie podejście do postrzegania własności

⁶¹ Por. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji)*, *Studia Iuridica Agraria* 2000, t. I, s. 26, oraz w odniesieniu do regulacji prawnospadkowej dotyczącej gospodarstwa rolnego wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99, publ. OTK 2001, poz. 5 oraz wyrok TK z 5 września 2007 r., sygn. akt P 21/06, publ. OTK-A 2007, nr 8, poz. 96.

⁶² Zob. szerzej w kwestii wolnościowego wymiaru własności i jego odzwierciedlenia na tle regulacji konstytucji K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 137–148.

w rolnictwie przyjął również Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r. (sygn. akt P 4/99), w którym badał zgodność z konstytucją przepisów Kodeksu cywilnego statuujących szczególny reżim dziedziczenia gospodarstwa rolnego, oraz w wyroku z 5 września 2007 r. (sygn. akt 21/06) dotyczącym oceny zgodności z konstytucją przepisów intertemporalnych dotyczących dziedziczenia gospodarstw rolnych ujętych w ustawie z 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny⁶³. W judykatach tych Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 23 zd. 2 konstytucji wyraża zakaz eliminacji instytucji dziedziczenia lub wprowadzenia takich rozwiązań, które wykluczałyby swobodę testowania lub równą ochronę praw wszystkich spadkobierców. Nie wyłącza on natomiast wprowadzenia co do spadków, w których skład wchodzi gospodarstwo rolne, szczególnej regulacji modyfikującej w określonych punktach ogólne przepisy prawa spadkowego. Modyfikacje te nie mogą być dowolne, ale służyć mają praktycznej realizacji wyrażonej w art. 23 zasady, zgodnie z którą gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa.

Specyfika własności w rolnictwie wiąże się również z silnym oddziaływaniem na to prawo obowiązków (głównie o charakterze administracyjnoprawnym) nakładanych na właściciela w związku z prowadzoną przez niego aktywnością produkcyjną. Wiaże się to ze szczególną rolą, jaką ogrywa rolnictwo nie tylko w obszarze gospodarki narodowej, ale również w funkcjonowaniu społeczeństwa. Zapewnienie dostępności żywności, spełniającej odpowiednie wymogi jakościowe, stanowi zasadniczy determinant służący zapewnieniu właściwego funkcjonowania struktur społecznych⁶⁴. Tym samym obowiązki nakładane na rolnika oddziałujące na sposób wykonywania przez niego produkcji rolnej służą przede wszystkim realizacji interesu ogólnospołecznego wyrażającego się m.in. w zapewnieniu odpowiedniej jakości produkcji rolnej, bezpieczeństwa fitosanitarnego czy ochronie krajobrazu wiejskiego. Powiązanie własności i obowiązków społecznych, które wyznaczają granice tego prawa⁶⁵, co należy podkreślić, stanowi cechę współczesnego postrzegania własności. Własność nie jest ujmowana jako prawo absolutne, nastawione wyłącznie na realizację interesu jednostkowego⁶⁶. Z prawa własności nie wynika niczym nieograniczona kompetencja jednostki do swobodnego eksploatowania dobra będącego przedmiotem własności. Ujmowanie własności poprzez pozbawioną granic kompetencję jednostki do realizacji władztwa nad określonym dobrem

⁶³ Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 297 ze zm.

⁶⁴ C. Spedding, *Sustainable Agriculture*, The International Journal of Human Rights (1998), v. 2, n. 2, s. 29–31.

⁶⁵ Por. K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja...*, op. cit., s. 366–367.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 369.

w wielu przypadkach wiązałoby się z uznaniem dopuszczalności ingerencji w prawa innych osób czy też wspólnoty⁶⁷. W konsekwencji istnienie ograniczeń w zakresie dysponowania dobrem stanowiących przedmiot własności stanowi element nierozzerwalnie związany z tym prawem⁶⁸. Postrzeganie nie tylko przez pryzmat uprawnień przysługujących właścicielowi, ale i obowiązków stanowi wyraz nawiązania do koncepcji określanej mianem – *społecznego związania prawa własności (Sozialbindung)*. Wywodząca się z niemieckiej tradycji konstytucyjnej koncepcja ta zakłada, że uprawnienie ustawodawcy do wyznaczania granic prawa własności jest tym większe, a ochrona tego prawa tym mniejsza, im bardziej przedmiot prawa własności spełnia funkcje społeczne (np. w odniesieniu do gruntów rolnych). U podstaw tej koncepcji leży założenie o istnieniu podwójnej natury prawa własności. Dostrzega się bowiem, że prawo to wyraża nie tylko element personalny, ale również socjalny, a elementy te wzajemnie się przenikają i koegzystują. W swojej skrajnej formie idea „uspołecznienia” własności, a co za tym idzie upatrywania w prawie własności także obowiązków właścicielskich, wyrażana była na tle tzw. *koncepcji solidaryzmu społecznego* L. Duguita. Zakładała ona, że właściciel nie jest wcale podmiotem uprawnionym, lecz jedynie przedstawicielem społeczeństwa zarządzającym w jego imieniu przedmiotem własności. W tym ujęciu własność przedstawiała być prawem jednostki, a stawała się funkcją społeczną. Zarysowane koncepcje zasadniczo rzutują na współczesne postrzeganie własności. Własność nie jest już bowiem traktowana jako prawo absolutne dające właścicielowi nieograniczone uprawnienie do dysponowania przedmiotem tego prawa. Jednocześnie dysponowanie przedmiotem własności często wiąże się z nałożeniem na właściciela szeregu obowiązków (głównie o charakterze publicznoprawnym) determinujących sposób realizacji przez niego swojego władztwa nad rzeczą. Wyraźnie zależność ta ujawnia się w odniesieniu do własności nieruchomości rolnych. Wykonywanie uprawnień właścicielskich w odniesieniu do tego przedmiotu własności podlega szeregowi ograniczeń statuowanych przez normy prawa krajowego i Unii Europejskiej. Wynika to ze szczególnej funkcji, jaką przypisuje się własności rolnej w związku ze specyfiką wytwarzanych dóbr i ich znacze-

⁶⁷ Por. orzeczenie TK z dnia 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91, publ. OTK 1991 poz. 4; orzeczenie TK z 20 kwietnia 1993 r., sygn. akt P 6/92, publ. OTK 1993, poz. 8, wyrok TK z 5 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98, publ. OTK ZU z 1999 r. nr 4, poz. 78. Zob. również K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 138–139.

⁶⁸ J. Wasilkowski, *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972, s. 58; F. Zoll, *W świetle funkcjonalizmu własności. Na tle spuścizny po Leonie Duguit*, PN 1947, t. I, s. 26.

niem gospodarczym, oddziaływaniem na środowisko naturalne i znaczącym różnicowaniem strukturalnym.

VIII.

Zasadnicze znaczenie dla postrzegania własności w rolnictwie miało przyłączenie RP do Unii Europejskiej. Z dniem akcesji w ramy krajowego porządku prawnego zostało włączone *acquis communautaire* UE. W odniesieniu do polskiego rolnictwa wiązało się to jednocześnie z jego ujęciem w ramy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Tym samym normy prawne właściwe dla tej polityki unijnej stały się zasadniczym determinantem wyznaczającym ramy funkcjonowania rodzimego sektora rolnego.

Wspólna polityka rolna stanowi szczególnie obszar regulacyjny na tle prawodawstwa unijnego charakteryzujący się znacznym stopniem interwencji państwowej. Takie podejście prawodawcy unijnego stanowi pochodną specyficznych uwarunkowań w zakresie produkcji rolnej oraz znaczenia gospodarczego i społecznego tego sektora w ramach Unii. Zwrócić bowiem należy uwagę, że w wielu aspektach rolnictwo wykazuje znaczące odmienności w wobec pozostałych sektorów gospodarki unijnej. W konsekwencji w płaszczyźnie regulacyjnej postanowienia dotyczące rolnictwa w pewnym stopniu określają odstępstwa od generalnych reguł Traktatu⁶⁹. Tym samym analiza własności w odniesieniu do środków produkcji rolnej wymaga uwzględnienia specyficznego ujęcia tego prawa w świetle postanowień ustawodawstwa dotyczącego Wspólnej Polityki Rolnej.

Na tle prawodawstwa unijnego – co należy podkreślić – prawo własności początkowo w ogóle nie było przedmiotem zainteresowania traktatu ustanawiającego EWG głównie ze względu na jego ogólny charakter⁷⁰. Równolegle do Traktatu Rzymskiego w państwach członkowskich obowiązywała Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁷¹

⁶⁹ A. Jurcewicz, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2011, s. 82.

⁷⁰ Zob. A. Jurcewicz, *Własność w ujęciu prawa wspólnotowego – zarys*, Studia Iuridica Agraria, t. V, Białystok 2005, s. 69 i nast.

⁷¹ Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 – Dz. U. 1993 nr 61, poz. 284, uzupełniona Dz. U. 1995 nr 36, poz. 177, zm. Dz. U. 1998 nr 147, poz. 962. Bliżej zob. T. R. G. van Banning, *The Human Right to Property*, Intersentia, Antwerp 2002, s. 64 i nast.; C. B. Schutte, *The European Fundamental Right of Property: Article 1 of Protocol No 1 to the European Convention on Human Rights: its Origins, its Working and its Impact on National Legal Order*, Kluwer Law International, 2004, s. 17 i nast.; J. E. S. Fawcett, *The application of the European Convention on Human Rights*, Oxford 1987, s. 15.

(EKPCiPW). Obowiązywała wówczas ogólna zasada odesłania w sprawach własności do prawa krajowego państw członkowskich, która w niezmienionej postaci funkcjonuje też obecnie w treści art. 345 TFUE (art. 295 TWE, art. 222 Traktatu Rzymskiego).

Treść art. 345 TFUE, regulując stosunek postanowień prawa unijnego do norm krajowych w kwestii własności, stanowi, że „traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich”. Oznacza to pozbawienie prawa własności jako prawa z zakresu prawa cywilnego poza zakresem regulacji UE, umożliwiając tym samym swobodne kształtowanie porządku własnościowego przez państwa członkowskie.

Na poziomie prawa unijnego własność rozumiana jest szeroko⁷². Należy ją raczej identyfikować z ekonomicznym pojęciem mienia (używany w prawie międzynarodowym) niż z ujęciem cywilistycznym, jako że obejmuje nie tylko własność *sensu stricte*, ale także ograniczone prawa rzeczowe, zobowiązania (np. dzierżawa, najem)⁷³, oraz dotyczy nie tylko prawa do rzeczy, ale także do dóbr niematerialnych⁷⁴, obejmując też np. interesy ekonomiczne przedsiębiorcy wynikające z jego reputacji⁷⁵.

Ponieważ stosunki własnościowe odgrywają pierwszoplanową rolę w gospodarce każdego państwa, to wyłączenie porządku własnościowego z prawnych ram integracji gospodarczej, jaką zakładano w traktacie, nie mogło pozostawać

⁷² Treść art. 222 TEWG (art. 345 TFUE) wywodzi się z Deklaracji Schumana z 9 maja 1950 r., odznaczającej się programowym, a nie prawnym charakterem. Stąd też użyty zwrot „zasady własności” nie ma znaczenia techniczno-prawnego, ale raczej ekonomiczny. Zwrócił na to uwagę Adwokat Generalny w opinii do trzech połączonych spraw wniesionych przed ETS przez Komisję przeciwko Portugalii, Francji i Belgii, dotyczących zasad własności w prywatyzowanych przedsiębiorstwach – sprawy: nr C-367/98 *Commission v Portugal*, nr C-483/99 *Commission v France*, nr C-503/99 *Commission v Belgium*, ECR 2002, s. I-4733.

⁷³ Wyrok ETPC w sprawie *Spadea i Scalabrino v Italy* z 28.09.1995 r., skarga nr 12868/87, sprawa nr 23/1994/470/551, ECHR seria A. 315-B; wyrok ETPC w sprawie *Scollo v Italy* z 28.09.1995 r., skarga nr 19133/91, sprawa nr 24/1994/471/552, ECHR seria A. 315-C.

⁷⁴ Jak własność intelektualna, zob. decyzję Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie *Smith Kline and French Laboratories v Netherlands* z 4.10.1990 r., skarga nr 12633/87, DR 66/70.

⁷⁵ Zob. Ch. Jr. Donahue, T. E. Kauper, P. Martin, *Cases and materials on property. An introduction to the concept and the institution* West Publishing Co., St. Paul, Minn. 1993, s. 110 i nast.; C. Mik, *Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, PiP 1993, z. 5, s.25, 1993; I. Nakielska, *Prawo do własności w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańsk 2002. Zob. też wyrok ETPC w sprawie *Tre Traktoerer (Umlaut) AB v Sweden* z 7.07.1989 r., skarga nr 10873/84, sprawa nr 4/1988/148/202, ECHR seria A. 159.

bez wpływu na procesy integracyjne. Należy przy tym pamiętać o fundamentalnych dla tych procesów traktatowych zasadach (niedyskryminacji, proporcjonalności) i swobodach podstawowych⁷⁶, jak swoboda przepływu kapitału czy wolność efektywnej konkurencji, które ze swojej strony również wpływają na porządek własnościowy w państwach członkowskich. W takiej sytuacji interpretacja treści wówczas obowiązującego art. 295 traktatu (TWE) do czasu utworzenia Unii Europejskiej sprawiała poważne trudności, tym bardziej, że bardzo niewiele było orzeczeń ETS, które przyczyniłyby się do jego rozumienia. Niemniej jednak jasne były przynajmniej dwie kwestie. Po pierwsze, ówczesny art. 295, obecny zaś art. 345 TFUE w praktyce nie ma żadnego wpływu na rozstrzygnięcia krajowego prawodawcy w zakresie prawa własności jako prawa rzeczowego. Po drugie, w doktrynie prawa europejskiego powszechnie uznaje się, że przepis ten nie stanowi gwarancji prawnej własności, ale też nie blokuje stworzenia takiej gwarancji⁷⁷.

Z punktu widzenia unormowań unijnego prawa pierwotnego własność ujmowana jest w aspekcie negatywnym i pozytywnym. Ten pierwszy wyrażony został w art. 345 TFUE w formule, iż nie przesądza w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich, co oznacza, że w zakresie tego ograniczenia funkcjonują pozostałe postanowienia traktatu. Nie mogą wpływać na istotę tego prawa, mogą jednak ingerować w sposób korzystania z prawa własności. Aspekt pozytywny sprowadza się do wypełniania i realizacji – mimo ograniczeń wynikających z art. 345 TFUE – podstawowych zasad traktatowych, swobód, reguł konkurencji oraz założeń unijnych polityk⁷⁸.

⁷⁶ Zob. ogólnie C. Mik, *Ochrona prawa własności w prawie europejskim*, w: T. Jasudowicz, C. Mik (red.), *O prawach człowieka w podwójną rocznicę paktów. Księga pamiątkowa w hołdzie profesor Annie Michalskiej*, pod red. T. Jasudowicza, C. Mika, Toruń 1996; I. Lach, *Europejskie aspekty prawa własności*, w: C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999; A. Graś, *Własność nieruchomości w prawie Unii Europejskiej*, Przegląd Zachodni 2001, nr 2.

⁷⁷ Zob. S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Bielsko-Biała 2002, s. 566; zob. też w kwestii zakresu zastosowania art. 345 TFUE: M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej*, Bielsko-Biała 2003, s. 351; M. Muszyński, *Nacjonalizacja mienia cudzoziemców w Polsce a problem rekompensaty za mienie pozostawione*, Przegląd Sejmowy 2006, nr 1, s. 60.

⁷⁸ Zob. wyrok ETS w sprawie nr C-350/92 Spain v Council, ECR 1995, s. I-1985; sprawa nr C-30/90 Commission v United Kingdom, ECR 1992, s. I-829.

IX.

Zarówno doktryna, jak i judykatura, szczególnie zaś Adwokaci Generalni starali się określić zakres zastosowania art. 345. Okolicznością wyłączającą stosowanie tego postanowienia jest brak elementu wspólnotowego (unijnego). Tak właśnie stwierdził Trybunał w sprawie Annibaldi⁷⁹, w której powód utrzymywał, że wskutek objęcia krajowym aktem prawnym jego nieruchomości gruntowych obrębem parku przyrodniczo-archeologicznego, został pozbawiony własności bez odszkodowania. ETS orzekł, że z brzmienia ówczesnego art. 222 TEWG (obecnie art. 345 TFUE) wynika, że w zakresie przedmiotowego aktu krajowego państwo członkowskie zachowało swobodę decyzji. Zatem ustawodawstwo krajowe, takie jak ustawa ustanawiająca park przyrodniczo-archeologiczny w celu ochrony i poprawy środowiska oraz spuścizny kulturalnej regionu, nie jest objęte prawem wspólnotowym. Nie przedstawiając wykładni art. 222 TEWG (art. 345 TFUE), Trybunał stwierdził jedynie, że w związku z jego brzmieniem, sytuacja prawna skarżącego ma charakter wyłącznie wewnętrzny (krajowy).

Wątpliwości co do zgodności z prawem wspólnotowym zrodziły się wobec krajowych aktów prawnych w sprawie Fearon⁸⁰, które wprowadzały zakaz prowadzenia wywłaszczeń w stosunku do podmiotów, zamieszkujących w obrębie trzech mil od nieruchomości gruntowej (w przypadku osób prawnych wszyscy udziałowcy winni odpowiadać temu wymogowi). Podkreślano, że te podjęte w interesie powszechnym środki krajowe mają na celu m.in. zapobiec spekulacjom gruntami oraz gwarantować własność tym, którzy z nich korzystają. Strona powodowa jednak podnosiła dyskryminacyjny charakter tej regulacji. Trybunał stwierdził, że chociaż art. 222 (obecnie art. 345) nie kwestionuje prawa państw członkowskich do ustanowienia systemu wywłaszczeń przez podmioty publiczne, to jednak system taki musi być zgodny z podstawową zasadą niedyskryminacji oraz swobodą przepływu osób (tj. osiedlania się).

W sprawie Konle⁸¹ uznano za niezgodny z traktatem, tzn. swobodą przepływu kapitału i swobodą przedsiębiorczości, system uprzedniego, administracyjnego zatwierdzania umów sprzedaży nieruchomości obowiązujący w Tyrolu. Broniąc zasad prawa krajowego, Austria powoływała się na art. 222 (obecnie art. 345), na podstawie którego – według niej państwa członkowskie mogą kontrolować krajowe zasady prawa własności. Podnosiła też, że wyłącznie system

⁷⁹ Sprawa nr C-309/96 Daniele Annibaldi v Sindaco del Comune di Guidonia, Presidente Regione Lazio, 1997 ECR s. I-7493.

⁸⁰ Sprawa nr C-182/83 Robert Fearon and others v Irish Land Commission, 1984 ECR s. 3677.

⁸¹ Sprawa nr C-302/97 Klaus Konle v Austria, 1999 ECR s. I-3099.

owego zatwierdzania umożliwia państwowym i lokalnym władzom utrzymanie kontroli zgodności planowania przestrzennego z zadaniami leżącymi w interesie powszechnym, co w regionie, takim jak Tyrol, jest szczególnie ważne z uwagi na niewielką część gruntów podlegających zabudowaniu. Wyjaśniając relacje art. 222 do podstawowych zasad traktatu, Trybunał stwierdził, że „(...) chociaż zasady prawa własności pozostają w gestii każdego państwa członkowskiego na podstawie art. 222 traktatu, to postanowienie to nie powoduje wyłączenia tych reżimów z zakresu zastosowania podstawowych zasad traktatu”.

W sprawie CILFIT⁸² Trybunał powiedział, że przepisy prawa wspólnotowego winny być interpretowane bez pomijania ich kontekstu, w świetle prawa wspólnotowego jako całości, z uwzględnieniem jego celów i aktualnego stadium rozwoju. Taka też wykładnia celowościowa (obok językowej) winna być przyjęta wobec art. 345 traktatu⁸³. Zgodnie z opinią Adwokata Generalnego⁸⁴ „art. 295 TWE (art. 345 TFUE) powinien być interpretowany jako zapewniający państwu członkowskiemu w sposób generalny swobodę organizowania zasad prawa własności, nie gwarantując jednak, że wspólnotowe instytucje nie będą wkraczały w podmiotowe prawo własności”.

W literaturze wyrażane są rozbieżne poglądy co do zakresu zastosowania art. 345 TFUE. Nie wchodząc w bliższą analizę poszczególnych stanowisk, wystarczy wspomnieć, że jedni stoją na stanowisku, że odnosi się on wyłącznie do zasad prawa własności związanych z przedsiębiorstwami, szczególnie zaś w odniesieniu do ich prywatyzacji i nacjonalizacji, inni – że wyłącza z zakresu stosowania zasad traktatowych własność w ogólności, włączając własność intelektualną. Całkowite wyłączenie kompetencji organów Unii w kwestii własności budzi poważne wątpliwości, jako że uniemożliwiałoby funkcjonowanie wspólnego rynku i osiągnięcie jego celów. Kolejna grupa podnosi, że w swoim orzecznictwie ETS nie zaakceptował i pewnie nie zaakceptuje środka niezgodnego z podstawowymi zasadami traktatowymi, takimi jak zasada niedyskryminacji, proporcjonalności, swobody podstawowe i reguły konkurencji⁸⁵. Niektórzy słusznie uważają⁸⁶,

⁸² Sprawa nr 238/81 Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health, 1982 ECR s. 3415.

⁸³ Wskazują, D. Lasok, P. A. Stone, *The Conflict of Laws in the European Community Law*, Abington 1987, s. 66.

⁸⁴ Zob. opinia Adwokata Generalnego Ruiz-Jarabo Colomera w sprawie nr C-56 i 58/64 Etablissements Consten S.r.l. and Grundig-Verkaufs-GmbH v Commission, 1966 ECR s. 352.

⁸⁵ Zob. H. Smit, P. Herzog, *The law of The European Economic Community. A Commentary on the EEC Treaty*, Times Mirror Books 1991.

⁸⁶ Zob. S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej: między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze 2002, s. 271–285;

że art. 345 nie może być interpretowany w sposób uniemożliwiający bądź utrudniający osiągnięcie podstawowych celów traktatu, w związku z czym zawarta w nim klauzula neutralności nie ma charakteru absolutnego. Za trafne uznać zatem wypada też stanowisko⁸⁷, zgodnie z którym art. 345 nie należy traktować jako wyłączającego prawo własności z unijnego porządku. Nie do przyjęcia jest zatem „antyintegracyjna” jego interpretacja, dopuszczająca np. kształtowanie krajowych zasad prawa własności niezgodnie z zasadami prawa unijnego czy też wyłączająca możliwość regulacji jakichkolwiek aspektów własności przez UE.

X.

Konieczność zapewnienia poszanowania podstawowych zasad traktatu oraz realizacji jego celów stanowiła podstawę dla uznania szerokiego zakresu kompetencji UE przez ETS w sprawie nr C-235/89⁸⁸, w której Trybunał stwierdził, że w przypadku braku w prawie unijnym postanowień harmonizujących daną dziedzinę, państwa członkowskie zachowują kompetencje do stanowienia w niej regulacji. Jednak nawet wówczas państwa członkowskie nie mogą stanowić przepisów krajowych niezgodnych z traktatem. Trybunał wskazał, że (ówczesny) art. 295 TWE nie może być interpretowany w taki sposób, aby państwa członkowskie w sferze regulacji dotyczących własności mogły wydawać przepisy, na podstawie których dopuszczalne byłyby naruszenia zasady swobody przepływu towarów w ramach rynku wewnętrznego, która zawarta jest w traktacie.

W sprawie nr C-491/01⁸⁹ Trybunał stwierdził, że z art. 295 (obecnie art. 345) wynika jedynie uznanie przez Wspólnotę kompetencji państw członkowskich do określenia zasad rządzących krajowym systemem własności, co jednak nie wyklucza kompetencji Wspólnoty do wpływania na wykonywanie krajowego prawa własności. W sprawie nr C-350/92⁹⁰ Rada wskazała, że postanowienie to pozostawia określoną swobodę państwom członkowskim w sferze organizacji ich zasad prawa własności, ale nie można na jego podstawie wnosić braku kompetencji Wspólnoty do interweniowania w sferę własności podmiotów indywidualnych, ponieważ oznaczałoby to paraliż władzy Wspólnoty.

T. Skoczny, *Państwowe monopole handlowe w prawie wspólnotowym*, Studia Europejskie 1997, nr 3, s. 45.

⁸⁷ Tak M. Muszyński, *Nacjonalizacja...*, op. cit., s. 60.

⁸⁸ *Commission v Italy*, 1992, ECR s. I-777.

⁸⁹ *The Queen v Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd.*, 2002 ECR s. I-11453.

⁹⁰ *Spain v Council*, 1995 ECR s. I-1985.

W sprawie nr C-503/04⁹¹ Trybunał podkreślił, że państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub inne sytuacje w jego porządku prawnym dla uzasadnienia nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego. Treść art. 295 TWE nie wyłącza obowiązujących w państwach członkowskich zasad prawa własności spod podstawowych reguł traktatu, a szczególne cechy systemu prawa własności państwa członkowskiego nie mogą uzasadniać naruszenia swobodnego świadczenia usług z powodu nieprzestrzegania przepisów wspólnotowej dyrektywy. Trybunał uznał wręcz, że wykonanie zobowiązań państw członkowskich wynikających z prawa wspólnotowego musi nastąpić, nawet jeśli to miało uchybić zasadzie pewności prawa oraz ochrony uprawnionych (uzasadnionych) oczekiwań, zasadzie *pacta sunt servanda* oraz naruszyć prawo własności, gwarantowanych w krajowym systemie prawnym.⁹²

W doktrynie podkreśla się⁹³, że choć pewne kwestie dotyczące własności pozostają na mocy art. 345 w wyłącznej kompetencji państw członkowskich (przykładowo Unia nie może wywłaszczyć), to krajowe zasady prawa własności podlegają kontroli ze względu na ich zgodność z traktatem, prawem wtórnym realizującym unijne polityki oraz EKPCiPW. Swoboda państw członkowskich w sferze własności dotyczy przede wszystkim kwestii istnienia samego prawa, natomiast jego wykonywanie winno być zgodne z prawem unijnym. Z kolei Unia nie ma kompetencji realizowania zasad traktatowych w sposób, który naruszałby istotę prawa własności. Może jednak podejmować działania stanowiące ingerencję w to prawo, jeśli jest to niezbędne do realizacji celów i zasad traktatu.

XI.

Mając na uwadze, że gospodarka europejska, a w ślad za tym traktaty, opierają się na uznaniu dominującej pozycji własności prywatnej – to pomimo braku konkretnych uregulowań prawnych – od początku swego istnienia Wspólnota chroniła prawo własności z „innej strony”, mianowicie poprzez orzecznictwo ETS w sprawach ochrony praw podstawowych. Ponieważ traktat nie zawierał katalogu praw podstawowych, to aby przeciwdziałać poszukiwaniu przez podmioty bezpośrednio poszkodowane prawem wspólnotowym ochrony praw

⁹¹ Commission v Germany, 2007 ECR s. I-6153.

⁹² W sprawie nr C-351/07 CEPAV DUE, (j.n.p.) Adwokat Generalny w swojej opinii z 11.09.2008 r. uznał wyrażoną powyżej zasadę za słuszną.

⁹³ P. J. G. Kapteyn, P. VerLoren Van Themaat, *Introduction to the law of the European Communities*, Hague-London-Boston 1998, s. 1119 i nast.

podstawowych w porządkach prawnych państw członkowskich – co mogłoby prowadzić do „nieuszanowania” zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego – Trybunał „wywiódł” w porządku wspólnotowym prawa podstawowe, obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich. Oparł się przy tym na przynależnym mu uprawnieniu do „zapewnienia przestrzegania prawa” (art. 220 TWE), przy czym „prawo” rozumiał jako obiektywny wzorzec wartości, a nie obowiązującą wówczas wersję prawa pierwotnego⁹⁴. Ponadto w sprawie nr 29/69 Stauder⁹⁵ Trybunał powołał się na możliwość sądowego zbadania nieuregulowanych w prawie wspólnotowym spraw poprzez odwołanie się do „powszechnych zasad prawnych, które są wspólne porządkom prawnym państw członkowskich”.

Później, w sprawie nr 4/73 Nold⁹⁶ ETS odwołał się zarówno do „wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich”, jak i (po raz pierwszy) do ratyfikowanych przez te państwa międzynarodowych traktatów o prawach człowieka, rozumianych przede wszystkim jako Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁹⁷. ETS stwierdził, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał, chociaż zakres tych praw nie był ujęty w żadnym wiążącym akcie prawa wspólnotowego⁹⁸. I chociaż właśnie z uwagi na klauzulę neutralności zawartą w treści art. 345 TFUE w prawie unijnym brak jest postanowień, które zapewniałyby bezpośrednio ochronę prawu własności, to prawo to było i jest chronione w ramach ochrony praw podstawowych⁹⁹, która spełnia rolę ocenną co do naruszeń tego prawa.

⁹⁴ Zob. F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa-Wrocław 2001, s. 257 i nast.

⁹⁵ E. Stauder v Ulm-Sozialamt, ECR 1969, s. 419.

⁹⁶ J. Nold Kohlen – und Baustoffgroshandlung v Commission, ECR 1974, s. 491.

⁹⁷ Trzeba zaznaczyć, że w ramach EKPC ochrona prawa własności nie obejmuje prawa do nabycia własności, zob. decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie Linde przeciwko Szwecji z 9.05.1986, skarga nr 11628/85, publ. DR 47/270; decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie Agneessens przeciwko Belgii z 12.10.1988, skarga nr 12164/86, publ. DR 70/59. W ramach praw podstawowych w UE ochroną otoczone jest istniejące prawo własności. Natomiast w ramach swobód podstawowych gwarantowane jest prawo do własności jako element autonomicznej wolności gospodarczej. Ochronie podlega głównie równość szans w dostępie do własności. Zob. C. Mik, *Ochrona...*, op. cit. s. 231; I. Lach, *Europejskie aspekty...*, op. cit. s. 290.

⁹⁸ W 2000 r. prawa podstawowe zostały zapisane w Karcie Praw Podstawowych UE, która – do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony – miała wyłącznie deklaracyjny charakter.

⁹⁹ Zob. K. Lenaerts, *Fundamental rights in the European Union*, European Law Review, v. 25 (2006) n. 6, s. 586 i nast.

Po utworzeniu Unii Europejskiej wprowadzenie bezpośredniej ochrony prawa własności nastąpiło z wejściem w życie Traktatu z Maastricht w 1993 r. W wyniku ustaleń konferencji w Amsterdamie w 1997 r. art. 6 ust. 2 TUE (poprzednio – F ust. 2) podkreślał, że Unia Europejska chroni prawa podstawowe, które gwarantowane są przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a które wywodzą się ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich.

Podczas tejże konferencji w Amsterdamie, zmieniając traktat o UE (TUE), do wskazanego powyżej art. 6 dodano ust. 1, który chronił prawo własności nie tylko jako zasadę prawa wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, ale gwarantował ochronę jako zasadę instytucjonalną. Stanowił on, że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji i poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności; zasady te są wspólne wszystkim państwom członkowskim”. Statuuując zasadę instytucjonalną, postanowienia powyższe sprawiały, że gwarancje ochrony prawa własności nie były równoległe wobec art. 295 TWE.

W obecnie obowiązującym – po Traktacie Lizbońskim – „nowym” art. 6 TUE Unia w ust. 1 uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych UE, która stała się częścią prawa pierwotnego Unii, natomiast w ust. 2 UE przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Prawa podstawowe, zagwarantowane w tej konwencji oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państw członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne (ust. 3 art. 6 TUE).

Można przyjąć, że art. 6 TUE – nie kształtując co prawda treści prawa własności jako prawa podstawowego, ale chroniąc władanie własnością – stanowi granice, w jakich państwo może realizować swoje uprawnienia wynikające z art. 345 TFUE.

Źródłami prawa w zakresie własności jest orzecznictwo ETS, SPI oraz Europejska Karta Praw Podstawowych (od czasu konferencji w Nicei). Karta ustanawia katalog praw podstawowych UE, w których prawo własności zajmuje istotne miejsce. Stanowi się w niej, że „każda osoba ma prawo do posiadania, używania, rozporządzania i przekazania w spadku własności nabytej zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za uczciwym odszkodowaniem za jej utratę, wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z własności może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim

jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.

Jeśli chodziło o moc prawną tego politycznego w swym charakterze katalogu praw podstawowych, jakie zawarte są w Karcie, to przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony nie była ona zbyt duża, jako że postanowienia te nie miały charakteru bezwzględnie obowiązującego¹⁰⁰. Niemniej jednak odzwierciedlały one fundamentalne wartości wyrażane przez państwa członkowskie, z których wywodzone są ogólne zasady wspólnotowego prawa. Nie ulega wątpliwości, że Karta stanowiła „esencję” *acquis communautaire* w zakresie praw podstawowych i przenosiła pośrednio na obszar UE ochronę własności z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Niewątpliwie zatem sama Karta Praw Podstawowych, jak i orzecznictwo ETS były blisko związane z ujęciem prawa własności w EKPCiPW. Obecnie – w związku z przystąpieniem Unii Europejskiej do tej konwencji (art. 6 ust. 2 TUE), obowiązaniem Karty Praw Podstawowych jako części prawa pierwotnego (ust. 1) oraz uznaniem praw podstawowych za część prawa Unii jako zasad ogólnych prawa (ust. 3) – sytuacja stała się bardziej klarowna. Ochrona prawa własności jako prawa podstawowego wykonywana jest obecnie na podstawie traktatu jako część prawa pierwotnego a nie – jak dotychczas – w ramach gwarancji wynikającej z niepisanej zasady ogólnej prawa wspólnotowego.

XII.

W kontekście wspólnej polityki rolnej pojawił się w ramach ustawodawstwa rolnego Wspólnoty szczególny aspekt ogólnych zasad prawa wspólnotowego, a mianowicie uznawania i kształtowania prawa własności. Podstaw uznania prawa własności jako generalnej zasady prawa wspólnotowego oraz kształtowania się standardów ochrony tego prawa można upatrywać w fundamentalnym wyroku w sprawie nr C-44/79 Hauer v Land Rheinland-Pfalz¹⁰¹. Tło sprawy było następujące. W 1975 r. L. Hauer wystąpiła do władz landu o pozwolenie na uprawę winorośli w swej posiadłości w Bad Durkheim, przy czym pozwolenie takie na krótko przedtem (parę dni) udzielone zostało właścicielom niektórych sąsiadujących gruntów. Zgodnie z właściwym prawodawstwem niemieckim winorośl można uprawiać na gruntach uznanych w tym celu za odpowiednie. Władze landu odrzuciły wniosek L. Hauer w styczniu 1976 r., uzasadniając odmowę faktem, że posiadane przez nią grunty nie były „w tym celu odpowiednie”.

¹⁰⁰ Zob. F. G. Jacobs, *Human Rights in the European Union: the role of the Court of Justice*, *European Law Review* (2001) v. 26, n. 4, s. 338.

¹⁰¹ *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, ECR 1979, s. 3727.

W tym samym miesiącu złożyła ona formalną skargę na tę odmowną decyzję, która to skarga została odrzucona w październiku 1976 r. na podstawie przyjętego w międzyczasie rozporządzenia Rady 112/76 w sprawie środków mających na celu dostosowanie potencjału upraw winorośli do potrzeb rynkowych¹⁰², które zakazywało nowych nasadzeń odmian winorośli sklasyfikowanych jako odmiany winne, a także zakazywało udzielania zezwoleń na nowe nasadzenia.

Szczegółowe pytania, z którymi zwrócono się do TS, odnosiły się bardziej do interpretacji rozporządzenia aniżeli jego mocy obowiązywania. Pierwsze z nich dotyczyło stosowania zakazu nowych nasadzeń winorośli, o które wnoszono w chwili wystąpienia o zezwolenie na uprawę winorośli przed wejściem w życie rozporządzenia, drugie zaś – stosowania zakazu w ogóle, tzn. niezależnie od tego, czy dane grunty były uznane za odpowiednie do uprawy winorośli w rozumieniu niemieckiego prawodawstwa.

W dość krótkim czasie Trybunał udzielił na te pytania odpowiedzi, stwierdzając, że wynikające z rozporządzenia zakazy w istocie miały zastosowanie w sytuacjach, w których ubiegano się o zezwolenie na uprawę winorośli przed jego wejściem w życie, oraz że stosowały się niezależnie od charakteru gruntów. Rozstrzygnięcie to doprowadziło do sedna sprawy. Mianowicie, rozpatrując sprawę sąd niemiecki zaznaczył, że jeśli rozporządzenie zostało zinterpretowane w taki sposób, to nie może mieć zastosowania w Niemczech, jako że nie było zgodne z art. 12 i 14 konstytucji niemieckiej dotyczących prawa własności i prawa prowadzenia działalności gospodarczej. Trybunał dokonał więc oceny jego mocy prawnej w kontekście zasad prawa wspólnotowego. Na wstępie rozważył kwestię miejsca prawa własności we wspólnotowym systemie, biorąc za punkt wyjścia art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁰³, który według Trybunału odzwierciedlał „wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich”¹⁰⁴. Trybunał zauważył, że postanowienie to uznawało, iż „każda osoba fizyczna lub prawna ma prawo do spokojnego użytkowania swoich nieruchomości”, ale jednocześnie zachowało „prawo państwa do przyjmowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne w celu kontroli wykorzystywania własności zgodnie z interesem ogólnym”. Pomimo że Trybunał przyjął pogląd, że rozporządzenie miało na celu kontrolę użytkowania nieruchomości, to uznał jednak,

¹⁰² Dz. Urz. WE 1976 L 135/32.

¹⁰³ Protokół nr 1 i 4 do EKPC – Dz. U. 1995, nr 36, poz. 175, zm. Dz. U. 1998, nr 147, poz. 962. Warto zauważyć, że bezpośrednie powołanie się przez ETS na Protokół nr 1 stanowił nowy element w orzecznictwie dotyczącym prawa własności.

¹⁰⁴ We wszystkich zbadanych wówczas przez ETS systemach prawnych państw członkowskich (a było ich dziewięć) dawały one wyraz poszanowaniu funkcji społecznej własności.

że przepis Konwencji nie umożliwiał mu udzielenia wystarczająco wyczerpującej odpowiedzi w przypadku tego problemu i rozpatrzył przepisy stosowane w różnych państwach członkowskich, w tym przypadku konstytucji niemieckiej, włoskiej i irlandzkiej¹⁰⁵. Wnioski Trybunału sprowadzały się do stwierdzenia, że posiadanie nieruchomości wiąże się nierozłącznie z istnieniem pewnych obowiązków, dostosowaniem się do wymogów społecznych oraz wymogów dobra wspólnego. W ten sposób Trybunał starał się wykazać, że ograniczenia prawa własności są dopuszczalne nie tylko na gruncie prawa międzynarodowego, ale też konstytucyjnego państw członkowskich oraz prawa wspólnotowego – z uwagi na ogólny interes ówczesnej Wspólnoty. Ograniczenia te nie powinny jednak, w świetle ich celu, stanowić ingerencji w prawa właściciela o charakterze nieproporcjonalnym i nie do zniesienia, jak i nie mogą godzić w istotę tych praw¹⁰⁶. Trybunał zauważył też, że wszystkie państwa Wspólnoty produkujące wino nałożyły ograniczenia na uprawę winorośli, wybór odmian i sposób uprawy i że nigdzie nie uznano tych ograniczeń za naruszające prawo własności.

Mając na uwadze, że rozporządzenie 162/76 było przykładem takiego ograniczenia, Trybunał rozpatrzył, czy wprowadzone zakazy zgodne były z celami zakładanymi we wspólnotowym prawodawstwie dotyczącym winorośli, tzn. z ustanowieniem trwałej równowagi na rynku wina i poprawą jakości wina wprowadzanego na rynek. W tym kontekście rozporządzenie to było środkiem tymczasowym dążącym do zapobieżenia wzrostowi nadprodukcji, która już miała miejsce. Dlatego też postanowiono, że nie stanowiło to nieuzasadnionego ograniczenia wykonywania prawa własności, ponieważ uzasadniały to cele, do których Wspólnota zmierzała w interesie ogólnym. Tym samym Trybunał

¹⁰⁵ Właśnie w przypadku konstytucji tych państw członkowskich funkcja społeczna własności została w nich wyraźnie wyrażona. I tak, konstytucja niemiecka stanowi, że z prawem własności wiążą się obowiązki społeczne, a korzystanie z własności winno odpowiadać interesowi ogółu. We włoskiej konstytucji podkreśla się społeczną funkcję własności, w irlandzkiej zaś – iż wykonywanie prawa własności winno być zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej i służyć interesowi ogółu.

¹⁰⁶ Zob. wyrok w sprawie C-44/79 Hauer, op. cit., pkt 23. Adwokat Generalny w tej sprawie, odwołując się do wyroku w sprawie C-4/73 J. Nold Kohlen – und Baustoff-großhandlung v Commission (ECR 1974, s. 491), podkreślił, że prawo własności nie jest prawem absolutnym i podlega ograniczeniom uzasadnionym koniecznością realizacji celów Wspólnoty pod warunkiem, że istota tego prawa pozostanie nietknięta. Przy zapewnieniu przez wszystkie państwa członkowskie ochrony prawa własności na poziomie konstytucyjnym, Adwokat Generalny wywodził trzy zasady wspólne wszystkim tym państwom 1) podlega ono ochronie przed arbitralnym jego pozbawieniem, 2) pozbawienie prawa własności (wywłaszczenie) dopuszczalne jest w interesie publicznym i za odszkodowaniem, 3) ograniczenia wykonywania prawa własności mogą być ustanawiane wyłącznie na podstawie przepisów prawnych.

zgodził się zarówno z opinią Adwokata Generalnego, jak i uwagami rządu niemieckiego.

Następnie Trybunał rozważył, czy rozporządzenie stanowiło naruszenie prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej. Wskazano, że rozporządzenie to nie uniemożliwiało nikomu uprawy istniejących winorośli, a tak dalece jak zakaz dotyczył swobody działalności związanej z jej uprawą, stanowił on naturalną konsekwencję ograniczenia prawa własności i z tych przyczyn był uzasadniony.

Adwokat Generalny zajął się kwestią wypłaty rekompensaty za takie ograniczenie prawa własności i stwierdził, że mogłoby to mieć miejsce, gdyby działanie prowadziło do wywłaszczenia, jednakże w jego opinii w tym przypadku taka sytuacja nie miała miejsca¹⁰⁷. Wręcz przeciwnie, wspólna organizacja rynku wina nie przewiduje wypłaty premii, gdy producent postanowi na stałe zaprzestać uprawy winorośli na danym obszarze¹⁰⁸.

XIII.

Mogłoby się wydawać, że kwestie nabywania bądź utraty prawa własności należą do ekskluzywnych kompetencji państw członkowskich i zamykają się w granicach powołanego powyżej art. 6 TUE. Należy jednak pamiętać, że kwestie wolności nabywania i posiadania nieruchomości na cele związane z realizacją zasady swobody przedsiębiorczości reguluje stosowany bezpośrednio art. 50 TFUE (art. 44 TWE, art. 54 TEWG). Stanowi on, iż „w celu urzeczywistnienia swobody przedsiębiorczości (...) Rada i Komisja (...) wykonują funkcje (...) umożliwiając nabycie i korzystanie z własności gruntu znajdującego się na terytorium danego państwa członkowskiego przez obywateli innego państwa członkowskiego (...)”. Co prawda, działanie art. 50 TFUE ograniczone jest treścią art. 52 TFUE (art. 46 TWE, art. 56 TEWG), który przyznaje pierwszeństwo sprawom porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia pub-

¹⁰⁷ Przyjął on, że jednym z koniecznych warunków uznania, że nastąpiło wywłaszczenie, jest trwałe i definitywny charakter pozbawienia własności. Nie oznacza to jednak, że każde trwałe ograniczenie prawa własności automatycznie powinno być uznane za jego pozbawienie. Zbadania też wymaga „ekonomiczny ciężar” nałożony na właściciela przez zastosowany środek prawny – czy jest on do zniesienia, czy też posiadane prawo czyni bezużytecznym ekonomicznie. W sprawie L. Hauer zakaz uprawiania nowych winorośli nie uczynił gruntu bezużytecznym ekonomicznie, ponieważ mógł służyć pod inne uprawy, a zatem zachował zadowalającą wartość ekonomiczną.

¹⁰⁸ Rozporządzenie Rady nr 1493/1999, Dz. Urz. UE 1999 L179/1.

licznego przed zadaniami gospodarczymi Wspólnoty, jednakże niewątpliwie art. 50 TFUE spełnia zasadniczą rolę w zakresie kształtowania i wykonywania prawa własności w państwach członkowskich UE. Można stwierdzić, że przepis ten dość istotnie ogranicza swobodę kształtowania porządku prawnego w zakresie prawa własności przez państwa członkowskie. Interesującym przykładem w tym względzie służy powoływana już sprawa nr C-302/97 Konle v Austria¹⁰⁹.

Przybliżając sedno sprawy, należy wskazać, iż jej podłożem była zmiana uchwalonej i obowiązującej jeszcze przed przystąpieniem Austrii do UE ustawy o obrocie nieruchomościami w Tyrolu¹¹⁰, która nastąpiła w 1966 r. (a zatem już po uzyskaniu członkostwa w Unii). Zamiast ustawowego obowiązku składania oświadczenia o zamiarze nabycia tzw. drugiego domu (które dotyczyło tylko obywateli austriackich, podczas gdy cudzoziemcy mieli obowiązek uzyskania zgody na nabycie), ustawa z 1996 r. wprowadziła generalny wymóg uzyskania urzędowego zezwolenia jeszcze przed nabyciem nieruchomości przez wszystkich nabywców, a więc zarówno obywateli austriackich, jak i obcokrajowców. Z powodu nieuzyskania zgody na nabycie drugiego domu w Tyrolu niemiecki obywatel (K. Konle) zaskarżył tyrolską ustawę o obrocie nieruchomościami z 1996 r. jako naruszającą prawo wspólnotowe.

Na mocy traktatu akcesyjnego Austrii (art. 70) mogła ona utrzymać obowiązujące rozwiązania prawne dotyczące „drugich domów” przez pięć lat od przystąpienia, co stanowiło regulację wyjątkową w stosunku do traktatów podstawowych (TWE, TUE). Trybunał przyjął, że po uzyskaniu członkostwa UE nowo uchwalony przepis może „zmieścić się” w takiej regulacji wyjątkowej, jeśli co do istoty zgodny jest z poprzednią regulacją bądź łagodzi lub usuwa wcześniej istniejącą przeszkodę, która utrudniała wykonywanie wspólnotowych praw i wolności. Jeśli jednak nowa regulacja opiera się na innej koncepcji ogólnej oraz ustanawia nową procedurę, to nie może być uznawana za równoznaczną z regulacjami z chwili przystąpienia.

Co prawda regulacja z 1996 r. usunęła zróżnicowane traktowanie w zakresie nabywania nieruchomości przez obywateli austriackich i cudzoziemców (nie polepszając przy tym sytuacji obcokrajowców), ale wprowadziła jednocześnie kontrolę ich nabywania w drodze obowiązku uzyskiwania zgody na nabycie drugiego domu. W efekcie Trybunał uznał austriacką ustawę z 1996 r. za niezgodną z art. 63 TFUE (art. 56 TWE, art. 73(b) TEWG) i art. 70 traktatu adhezyjnego Austrii tym bardziej, że zdaniem Trybunału zawarte w niej rozwiązania mogły prowadzić do uprzywilejowania wniosków na nabycie nieruchomości składa-

¹⁰⁹ 1997 ECR, s. I-3099.

¹¹⁰ Tiroler Grundverkehrsgesetz 1993.

nych przez jej własnych obywateli.

Trzeba podkreślić, że ujęcie prawa własności jako prawa podstawowego ma taki skutek, iż nie tylko winno ono być respektowane przez wspólnotowe instytucje oraz państwa członkowskie, ale też winno być chronione. Skoro tak, to – jak już podkreślano powyżej – rodziło się pytanie, do jakiego stopnia organy UE, wykonując w duchu wspólnotowym uprawnienia w zakresie ochrony prawa własności, mogą ingerować w proces legislacyjny formowania tego prawa przez ustawodawcę krajowego. Jak powiedziano, na gruncie treści art. 345 TFUE trudno jest wprost wywieść jakieś uprawnienia instytucji UE poza nakazem nienaruszania reżimu własności w państwach członkowskich. Z drugiej strony jednak, jeśli pamięta się o związkach między własnością a procesem integracji gospodarczej w ramach UE, któremu służyć mają różne swobody (jak wskazano powyżej swoboda przedsiębiorczości), to nie sposób jest interpretować art. 345 w sposób powodujący całkowite wyłączenie prawa własności z orbity zainteresowania prawa unijnego. Na podstawie dotychczasowych rozważań można przyjąć, iż to proces integracji gospodarczej określa granice, w jakich państwa członkowskie mogą swobodnie kształtować swój własnościowy porządek prawny, ponieważ nie pozwala on na naruszanie zasad i swobód unijnego prawa.

Stąd też trzeba było uznać, że państwa członkowskie, kształtując prawo własności, nie są niezależne od wspólnotowego *acquis communautaire*, ale muszą liczyć się przede wszystkim z wymogami art. 50 TFUE (art. 44 TWE, art. 54 TEWG) oraz art. 6 TUE. Trybunał podkreślał, że uprawnienia poszczególnych państw członkowskich na podstawie art. 295 TWE nie wyłączają obowiązku działania w zgodności z podstawowymi zasadami traktatowymi (sprawa Konle i inne). Natomiast w całkowitej gestii państw członkowskich pozostaje działalność normotwórcza w zakresie treściowego kształtowania prawa własności.

XIV.

W odniesieniu do WPR niewiele jest obszarów materii prawnej, co do których nie wypowiedziałby się Trybunał. Dotyczy to również własności w odniesieniu do środków produkcji rolnej i wyznaczenia granic tego prawa. I tak, w kwestii ograniczeń prawa własności w kontekście wspólnej organizacji rynku rolnego, ograniczenia te uwidoczniły się w sprawie C-280/93, *Germany v. Council*, w której Niemcy utrzymywały, iż wprowadzenie wspólnej organizacji rynku bananów pozbawiło handlowców, tradycyjnie wprowadzających na rynek banany z krajów trzecich, udziału w rynku, co naruszyło ich prawa własności. Trybunał stwierdził stanowczo, że żaden podmiot gospodarczy nie może domagać się prawa

do własności w udziale rynkowym, który posiadał do czasu ustanowienia wspólnej organizacji rynku danego produktu, ponieważ udział taki był jedynie czasową sytuacją rynkową, narażoną na ryzyko w zmieniających się okolicznościach.

Kwestie dotyczące kreowania praw własności pojawiły się zwłaszcza na tych rynkach, na których Unia wprowadziła kwoty produkcyjne. Zauważono, że „nie można ignorować ożywionego handlu kwotami, który rozwinął się w niektórych państwach członkowskich”¹¹¹, co można przeciwstawić pogładowi Trybunału Obrachunkowego, że handel kwotami nie pozwolił na pełną skuteczność w zakresie zmniejszania nadprodukcji¹¹². Fundamentalne jest pytanie, w jakim zakresie działanie mające na celu ograniczenie produkcji może być uważane w świetle prawa UE za prowadzące do prawa własności, które winno być chronione.

System kwot mlecznych jest w pełni tworem prawa unijnego. Został wprowadzony rozporządzeniem nr 857/84, które mając na celu ograniczenie nadmiernej produkcji mleka i przetworów mlecznych, przewidywało nakładanie opłat karnych na producentów lub skupujących przekraczających określone ilości referencyjne, pod warunkiem że opłata nakładana na skupującego miała przechodzić na producenta. Kwestia praw własności wynika z faktu, że istnienie kwot mlecznych zależy od połączenia dwóch elementów: producenta i gospodarstwa.

Początkowy przydział kwoty mlecznej, który został dokonany w 1984 r., uzależniony był od wielkości dostaw lub sprzedaży bezpośredniej producenta we właściwym roku referencyjnym. Pomimo że pierwotny przydział kwoty zależał od działalności produkcyjnej rolnika, to późniejsze przekazywanie kwot powiązane zostało w prawodawstwie Wspólnoty z gospodarstwem. Artykuł 7 ust. 1 rozporządzenia nr 857/84 zastrzegał, że w przypadku sprzedaży, dzierżawy lub przekazania gospodarstwa w drodze dziedziczenia całość lub część odpowiadającą ilości referencyjnej należy przekazać nabywcy, dzierżawcy lub następcy zgodnie z procedurami, które zostaną ustalone. Określono ograniczoną liczbę wyjątków, trzeba jednak zauważyć, że same rozporządzenia Rady nie wypowiedziały się w sprawie zwrotu właścicielowi kwoty mlecznej po wygaśnięciu dzierżawy i rekompensaty dla odchodzącego dzierżawcy, który nie zamierzał kontynuować produkcji mleka. Tym niemniej rozporządzenie wykonawcze Komisji nr 1371/84¹¹³ w art. 5 ust. 3 odnosiło się do innych przypadków przekazywania

¹¹¹ M. Cardwell, *Milk Quotas...*, s. 91.

¹¹² Raport specjalny Trybunału Obrachunkowego nr 4/93 w sprawie implementacji systemu kwot dotyczącego kontroli produkcji mleka (Dz. Urz. WE C 12 z 15.01.1994, s. 1–64).

¹¹³ Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1371/84 z dnia 16 maja 1984 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 5c rozporzą-

kwot, które miały „porównywalne skutki prawne” dla producentów.

Wiele z poruszanych już kwestii pojawiło się w sprawie 5/88, *Wachauf*¹¹⁴. W orzeczeniu tym Trybunał wyraźnie stwierdził, że zwrot gospodarstwa po wygaśnięciu dzierżawy wywoływał „porównywalne skutki prawne” jak formy przekazywania wymienione w rozporządzeniu, a zatem, że zasadniczo kwota „idzie” wraz z gospodarstwem. W dalszej części orzeczenia przyjął, że przynajmniej w przypadku, gdy kwota była wynikiem (jak to określił Trybunał – „owocem”) pracy dzierżawcy, pozbawienie go owych „owoców pracy” bez rekompensaty stanowiłoby naruszenie jego fundamentalnych praw. Jednakże TS stwierdził, że prawodawstwo unijne pozostawiło państwom członkowskim wystarczająco dużo swobody, aby zagwarantować dzierżawcy zatrzymanie całości lub części swej kwoty bądź rekompensatę, jeśli by z niej zrezygnował. Można się domyślać, że Trybunał powziął postanowienie w tych sprawach, ponieważ pojawił się spór w kontekście krajowego programu dla „wychodzących” (*outgoers*) z systemu, dotyczący kwestii, iż ta część kwoty, za którą dzierżawca otrzymał rekompensatę, nie może zostać przeniesiona na właściciela, ale powinna być uznana za „zwolnioną”.

Dopiero później wyjaśniło się, że użycie przez Trybunał określenia „owoc jego (dzierżawcy) pracy” nie było przypadkowe. Trybunał doszedł do wniosku, że sama kwota nie stanowi przedmiotu prawa własności, ale w szczególnym przypadku, gdy wydzierżawiane gospodarstwo nie było jednostką mleczarską, a dzierżawca nabywał krowy mleczne i wprowadzał urządzenia techniczne wymagane do produkcji mleka, kwota ta stanowiła „owoc jego pracy”. Wynika to z orzeczenia w sprawie C-2/92, *Bostock*¹¹⁵, która dotyczyła skutków wygaśnięcia umowy dzierżawy gospodarstwa wydzierżawionego jako mleczarskie w Anglii

dzienia (EWG) nr 804/68 (Dz. Urz. WE L 132 z 18.05.1984, s. 11–16).

¹¹⁴ Sprawa dotyczyła naruszenia praw dzierżawcy farmy mleczarskiej. Został on mianowicie po wygaśnięciu umowy dzierżawy pozbawiony prawa do odszkodowania z tytułu definitywnego zakończenia produkcji mleka, przewidzianego w akcie prawa wspólnotowego. Właściciel gospodarstwa nie wyraził zgody na zaprzestanie produkcji po zorientowaniu się, że wypłata dzierżawcy odszkodowania pozbawi gospodarstwo kwoty mlecznej, chociaż wszystkie urządzenia i zwierzęta gospodarskie stanowiły własność dzierżawcy. Trybunał stwierdził, że pozbawienie dzierżawcy korzyści z „owoców jego pracy” i z poczynionych inwestycji byłoby sprzeczne z wymogami ochrony praw podstawowych. Uznano zatem, że kwota mleczna ma wartość ekonomiczną i stanowi aktywa gospodarstwa rolnego. Rzecznik podkreślił, że definitywne pozbawienie dzierżawcy odszkodowania wskutek wygaśnięcia umowy dzierżawy może zostać uznane za pozbawienie własności.

¹¹⁵ Opinia Trybunału z dnia 24 marca 1995 r. w sprawie 2/92, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Dennis Clifford Bostock*, ECR 1994, s. I-00955.

przed wejściem w życie Agriculture Act 1986. W efekcie kwota mleczna wraz z gospodarstwem powróciła do właściciela bez wyraźnego postanowienia o rekompensacie. Dzierżawca utrzymywał, że stanowiło to naruszenie generalnej zasady uznawania własności w prawie wspólnotowym. Trybunał potwierdził, że wymogi wynikające z ochrony praw podstawowych w porządku prawnym Wspólnoty są także wiążące dla państw członkowskich, kiedy wdrażają one wspólnotowe przepisy¹¹⁶. Nie przyjął jednak argumentu dzierżawcy, że ochrona prawa własności wymaga, aby państwo członkowskie wydało postanowienie o zapłacie odchodzącemu dzierżawcy przez właściciela rekompensaty lub przyznaniu mu bezpośredniego prawa domagania się od właściciela rekompensaty. Trybunał podkreślił, że o ile w sprawie 5/88, *Wachauf*, zajmował się ochroną owoców pracy dzierżawcy, o tyle prawo własności zagwarantowane we wspólnotowym porządku prawnym nie obejmuje prawa do zbytu w celu osiągnięcia zysku wartości takiej jak ilości referencyjne (kwoty), przyznawane w ramach wspólnej organizacji rynku, która nie pochodzi z majątku lub aktywności zawodowej zainteresowanej osoby¹¹⁷.

Podobny pogląd przyjęto w sprawie C-38/94, *Country Landowner's Association*¹¹⁸, dotyczącej wprowadzenia praw do premii (kwot produkcyjnych) przyznawanych producentom baraniny, koźliny bądź wołowiny i cielęciny. W tych przypadkach prawa do premii mogły być przekazywane przez producenta wraz z gospodarstwem lub – pod warunkiem oddania części praw do rezerwy krajowej – bez przekazania gospodarstwa. Właściciele ziemscy utrzymywali, że państwa członkowskie powinny wprowadzić mechanizm rekompensaty za straty, które ponieśli właściciele gruntów. W szczególności dotyczyło to sytuacji, gdy prawo do premii przekazywane było przez producentów nieposiadających gruntów, na których prowadzili działalność rolniczą. Właściciele ziemscy utrzymywali, że przydział swobodnie przekazywanych kwot producentom skutkował będzie zmniejszeniem wartości kapitałowej gruntów. Przyjmując tę opinię, Ministerstwo odrzuciło zobowiązanie do udzielania odszkodowania (rekompensaty) z tego tytułu. Trybunał zaś potwierdził swoje orzeczenie w sprawie *Bostock*, oświadczając, że żadna z generalnych zasad porządku prawnego Wspólnoty, a w szczególności zasada ochrony prawa własności, nie wymaga wypłaty takiego odszkodowania. Z drugiej strony uznał, że każde państwo członkowskie powinno ocenić potrze-

¹¹⁶ T. Tridimas, *General Principles of EC Law*, Oxford 1999, s. 226–227.

¹¹⁷ Zob. także wyrok Trybunału z dnia 22 października 1991 r. w sprawie C-44/89, *Georg von Deetzen v. Hauptzollamt Oldenburg*, ECR 1991, ECR, s. I-05119.

¹¹⁸ Wyrok Trybunału z dnia 9 listopada 1995 r. w sprawie C-38/94, *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Country Landowners Association*, ECR 1995, s. I-03875.

bę zastosowania takich działań, mając zwłaszcza na uwadze krajowe ustalenia co do wdrażania przepisów, o których mowa, a także krajowe przepisy dotyczące relacji pomiędzy właścicielem a dzierżawcą.

Z kolei w nieco innej sytuacji, ale podobnie wypowiedział się Sąd Pierwszej Instancji¹¹⁹ w połączonych sprawach *O'Dwyer i inni*, w których irlandzcy producenci mleka twierdzili, że obniżenie kwoty mlecznej bez przyznania im prawa do odszkodowania, pomimo że wcześniejsze obniżki związane były z odszkodowaniem, spowodowało naruszenie ich prawa własności, wolności prowadzenia działalności gospodarczej i wykonywania zawodu oraz zasady proporcjonalności i niedyskryminacji. Podnosili, że kwoty produkcyjne stanowią aktywa i posiadają rzeczywistą wartość ekonomiczną. Pozbawienie ich tych aktywów bez wypłaty odszkodowania – jak podkreślali – stanowiło ingerencję w prawo własności, która była nie do zniesienia i zagroziła dalszemu funkcjonowaniu ich gospodarstw.

SPI przypominał, że chociaż prawo własności, wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz wykonywania zawodu stanowią ogólne zasady prawa wspólnotowego, to nie mają one charakteru absolutnego i powinny być ujmowane w kontekście ich społecznej funkcji. Mogą zatem ulec ograniczeniu, w szczególności w sferze wspólnej organizacji rynku, przy założeniu, że ograniczenia te faktycznie odpowiadają celom interesu ogólnego Wspólnoty i nie stanowią w jego świetle ingerencji o charakterze nieproporcjonalnym i nie do zniesienia, naruszającej istotę tych praw. SPI wskazał, że obniżenie kwot mlecznych wprowadzono w celu stabilizacji sektora produktów mlecznych ze względu na ogólny interes Wspólnoty. Ograniczenie produkcji mleka jest uzasadnione i nie stanowi naruszenia prawa własności, natomiast producent nie może oczekiwać, że obniżenie limitu produkcji nie nastąpi albo związane będzie z odszkodowaniem. Dotyczy to w szczególności wspólnej organizacji rynków rolnych, w ramach której przeprowadza się ciągłe zmiany dostosowujące ją do zaistniałej sytuacji gospodarczej. W sprawie tej sąd z całym naciskiem podkreślił, że brak odszkodowania w przypadku ingerencji w prawo własności nie narusza tego prawa, jeśli jest to zgodne z interesem ogólnym. Brak odszkodowania nie może też być uznany za środek niewspółmierny, jeśli nie jest rażąco nieodpowiedni do osiągnięcia celu.

Kwestia odszkodowania rozpatrywana była również przez Trybunał w połączonych sprawach C-20/00, *Booker Aquaculture* i C-64/00, *Hydro Seafood*¹²⁰,

¹¹⁹ Wyrok SPI z dnia 13 lipca 1995 r. w połączonych sprawach T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 i T-477/93, T. O'Dwyer, T. Keane, T. Cronin, J. Reidy v. Rada Unii Europejskiej, ECR 1995, s. II-02071.

¹²⁰ Wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 2003 r. w połączonych sprawach C-20/00 oraz C-64/00, *Booker Aquaculture Ltd* (C-20/00) i *Hydro Seafood GSP Ltd* (C-64/00) v. The Scottish Ministers, ECR 2003, s. I-07411.

w których hodowcy ryb podnosili, że brak odszkodowania naruszył ich prawo własności. Chodziło o sytuację, w której zobowiązani oni byli, zgodnie ze wspólnotowym prawem, do uboju chorych roczników ryb hodowlanych, zanim osiągnęły odpowiednią do sprzedaży wielkość oraz pilnej sprzedaży ryb o odpowiedniej wielkości, nie wykazujących objawów choroby, co nie pozwoliło skarżącym uzyskać odpowiedniej ceny. Hodowcy podnosili, że istnienie i zakres prawa do odszkodowania stanowią ważne elementy składające się na równowagę między interesem ogólnym a indywidualnymi prawami, gwarantując, że ochrona przed wywłaszczeniem i pozbawieniem możliwości korzystania z własności wynikająca z art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz nie jest pozorna i zupełnie nieefektywna. Skarżący uważali, że zastosowane środki były nieproporcjonalne i stanowiły ingerencję nie do zniesienia, naruszając istotę prawa własności.

Powołując się na wcześniejsze orzeczenia i argumentację, Trybunał stwierdził, że chociaż w pewnych sprawach, działając w ramach marginesu swobody, Wspólnota (Unia) może uznać zasadność przyznania właścicielom zwierząt gospodarskich, które zostały oddane na ubój, częściowego czy też pełnego odszkodowania¹²¹, to nie można z tego wnosić, że obowiązuje w prawie UE ogólna zasada wymagająca wypłaty odszkodowania w każdych okolicznościach. Nie oznacza to również, że istnieje zasada ogólna, zgodnie z którą wypłata odszkodowania nie zostanie uznana za słuszną w żadnym przypadku.

W sprawie C-63/93, *Duff & Others v. Minister for Agriculture and Food, Ireland & Attorney General*¹²² twierdzono m.in., że niemożność przyznania dodatkowych kwot mlecznych producentom, którzy przyjęli plany rozwoju w ramach prawa wspólnotowego, naruszyła prawa własności. Trybunał orzekł jednak, że przepisy te nie wpływały na istotę prawa własności, ponieważ miały na celu ogólny interes Wspólnoty i pozwalały producentom na kontynuację produkcji mleka na poziomie sprzed wejścia nowych przepisów w życie.

Podsumowując, orzecznictwo TS i SPI wskazuje, iż przyznanie odszkodowania przy naruszeniu prawa własności w każdym przypadku rozpatrywane jest indywidualnie i bierze pod uwagę fakt, czy właściciel został obciążony ciężarem „nie do zniesienia”, jako że ingerencja w prawo własności nie może być ekscesywna. Brak odszkodowania nie może być też uznany za środek niewspółmierny,

¹²¹ Wyrok Trybunału z dnia 6 kwietnia 1995 r. w sprawie C-315/93, *Filip CV and O. Verdegem NV v. Belgium*, ECR 1995, s. I-00913.

¹²² Wyrok Trybunału z dnia 15 lutego 1996 r. w sprawie C-63/93, *Fintan Duff, Liam Finlay, Thomas Julian, James Lyons, Catherine Moloney, Michael McCarthy, Patrick McCarthy, James O'Regan, Patrick O'Donovan v. Minister for Agriculture and Food i Attorney General*, ECR 1996, s. I-00569.

jeśli nie jest rażąco nieodpowiedni do osiągnięcia celu¹²³. Zgodnie z Trybunałem w ramach ochrony prawa własności w prawie unijnym nie obowiązuje ogólna zasada wypłaty odszkodowania w każdych okolicznościach¹²⁴, a i w doktrynie wyraża się takie samo przekonanie, że zasada ochrony prawa własności nie wymaga wypłaty odszkodowań w każdych okolicznościach.

Natomiast obowiązek wypłaty odszkodowania może być wypełniony, gdy przewidziany jest w akcie prawa pochodnego wywołującego skutek bezpośredni (np. w rozporządzeniu lub decyzji). Gdy chodzi o dyrektywy i decyzje ramowe, to odszkodowania można domagać się na podstawie implementujących je krajowych aktów prawnych¹²⁵. Ponadto w doktrynie wyrażono pogląd, że w prawie unijnym rozdzielono ochronę prawa własności od prawa do odszkodowania za jego naruszenie, które nie podlega ochronie. Tak więc w podsumowaniu można stwierdzić, iż analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że w prawie unijnym nie obowiązuje ogólna zasada przyznawania odszkodowania w przypadku naruszenia prawa własności. Nie tylko brak pełnego odszkodowania, ale nawet brak jakiegokolwiek odszkodowania nie jest – w braku postanowień prawa pochodnego – uważany za naruszenie prawa własności.

XV.

Instrumenty powiązane z WPR istotnie oddziałują również na zakres obowiązków rolnika związanych z wykonywaniem przez niego prawa własności. Charakterystyczne jest to, że również w tym zakresie podejście prawodawcy unijnego podlegało zmianom. Szczególnie jaskrawo zmiana w tym obszarze regulacyjnym ujawnia się w odniesieniu do funkcji jaką pełnić mają obowiązki nakładane na rolnika w związku z wykonywaniem przez niego uprawnień właścicielskich. Zwrócić bowiem należy uwagę, że stopniowo następująca reorientacja WPR z polityki o charakterze *stricte* proprodukcyjnej w kierunku polityki strukturalnej wiązała się ze stopniowym poszerzaniem zakresu stanowionych przez prawo unijne obowiązków dotyczących prowadzenia działalności rolniczej. Po reformie Raya MacSharry'ego początkującej okres ściślejszego powiązania polityki rolnej z poli-

¹²³ Zob. wyrok w połączonych sprawach T-466/93, T-469/93, T-473/93 oraz T-477/93.

¹²⁴ Zob. powoływany wyrok w połączonych sprawach C-20/00 i C-64/00.

¹²⁵ Obowiązek wskazania podstawy prawnej w akcie unijnym wynika m.in. z powoływanych już spraw: C-315/93, *Flip i Verdegem*; C-38/94, *Country Landowners Association*; C-63/93, *Duff*.

tyką rozwoju obszarów wiejskich¹²⁶ rolnictwo przestało być postrzegane wyłącznie jako jeden z sektorów gospodarki UE. Coraz mocniejsze akcentowanie elementów strukturalnych w ramach WPR wiązało się z uznaniem przez prawodawcę unijnego, że rolnictwo europejskie stanowi wielofunkcyjny (*multifunctionality*) obszar aktywności wytwórczej związany zarówno z realizacją celów gospodarczych, jak i pozaprodukcyjnych, w tym m.in. związanych z ochroną środowiska naturalnego, zapewnieniem bezpieczeństwa i jakości żywności¹²⁷. To właśnie szeroko zakreślone spektrum inklinacji przypisywanych działalności rolniczej w ramach UE uzasadniało nałożenie na rolników szeregu nowych obowiązków, które – w swoim założeniu – przyczyniać się mają do realizacji celów aktualnie eksponowanych w ramach WPR.

Znamienne na tle regulacji WPR jest to, że współcześnie obowiązki nakładane na rolnika w znacznej mierze zostały powiązane z mechanizmem wsparcia bezpośredniego. Obowiązki te zostały zatem oderwane od kryterium prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie i związane z podmiotem funkcjonującym w ramach struktury wiejskiej, tj. rolnikiem. Taki stan rzeczy stanowił pochodną zmiany postrzegania przez prawodawcę unijnego roli rolnictwa europejskiego, która wiązała się z jednoczesną reorientacją celów dotychczasowych instrumentów WPR, w tym również płatności bezpośrednich¹²⁸. Płatności przestały być bowiem ujmowane jako instrument wsparcia produkcyjnego wobec przypisania im nowej roli – zapewnienia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Tym samym nastąpiło swoiste przewartościowanie funkcji płatności bezpośrednich. Poza funkcją dochodową ukierunkowaną na zwiększenie dochodów rolniczych coraz większe znaczenie zaczęła odgrywać funkcja stymulacyjna zmierzająca do zwiększenia roli rolnika w ochronie bezpieczeństwa i jakości żywności oraz

¹²⁶ Zob. szerzej nt. reformy Raya MacSharry'ego P. Popardowski, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej*, w: A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej. System prawa Unii Europejskiej. Tom XXVII*, Warszawa 2010, s. 32 i nast.

¹²⁷ Por. J. Zięba, M. Bocheński, *Polityka struktur rolnych i rozwoju obszarów wiejskich*, w: A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna...*, op. cit., s. 81–86; Hart, M. Farmer, D. Baldock, *The role of cross compliance in greening EU agricultural policy*, w: F. Brouwer, G. Fox, R. Jongeneel (red.), *The Economics...*, op. cit. s. 9–25

¹²⁸ Zob. szerzej np. E. Tomkiewicz, *Geneza i funkcje rolniczych dopłat bezpośrednich w ustawodawstwie wspólnotowym*, w: R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska. Profesorowi Wiktorowi Pawlakowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin*, Poznań 2004, s. 235 i nast.; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Płatności bezpośrednie a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, PiP 2011, nr 10, s. 88–100; A. Hawrylewicz-Łuka, *Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) przy ubieganiu się o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego*, w: W. Górski, J. Bucińska, M. Niedziałka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a środowisko*, Warszawa 2011, s. 116–141.

rozwoju struktur rolnych (ochrony środowiska, krajobrazu wsi, zasobów kulturowych wsi)¹²⁹. Wyrazem nowego ukierunkowania płatności bezpośrednich jest uzależnienie ich uzyskania od spełnienia przez rolnika wymogów wzajemnej zgodności (*cross compliance*) powiązanych merytorycznie z celami dotyczącymi rozwoju strukturalnego, ochrony środowiska naturalnego oraz jakości i bezpieczeństwa żywności. Niedochowanie wymogów wzajemnej zgodności prowadzi bowiem do zmniejszenia lub pozbawienia rolnika płatności bezpośrednich. W tym znaczeniu statuowany w ramach mechanizmu wsparcia bezpośrednio obowiązek zachowania wymogów wzajemnej zgodności (*cross compliance*) w swej istocie stanowi pośrednie ograniczenie swobody realizacji jego uprawnień w odniesieniu do przedmiotu własności¹³⁰. Istnienie takich ograniczeń w zakresie realizacji władztwa nad rzeczą, co jednak charakterystyczne, jest „rekompensowane” poprzez przyznanie rolnikowi środków finansowych w ramach płatności bezpośrednich.

XVI.

Własność stanowi jedną z najistotniejszych instytucji w każdym porządku prawnym. Jej jurydyczne ujęcie stanowi bowiem odzwierciedlenie panującego w danym systemie porządku społecznego i gospodarczego. Ewolucja struktur społecznych oraz następujące przemiany gospodarcze istotnie rzutowały na zmianę postrzegania własności i jej funkcji. Stąd też prawne ujęcie własności nigdy nie wykazywało elementu statycznego, lecz rozwijało się wraz z przeobrażeniami, jakie następowały w ustroju społeczno-gospodarczym. Jednocześnie postrzeganie własności, nawet współcześnie, często nie jest wolne od czynionych względem jej pewnych założeń ideologicznych, doktrynalnych czy aksjologicznych.

Eksponowane na tle prawa polskiego i prawa Unii Europejskiej pojmowanie własności nie ma charakteru jednolitego. Konstytucyjne ujęcie własności, a także to ukształtowane na gruncie prawodawstwa UE, traktuje własność jako prawo podstawowe odnoszące się nie tylko do „rzeczowego” prawa własności, ale również innych praw majątkowych. W tym przypadku jurydyczna konstrukcja własności zbliżona jest do jej ekonomicznego ujęcia. Na gruncie Kodeksu cywilnego własność postrzegana jest natomiast jako przysługujące podmiotowi prawa cywilnego prawo rzeczowe o najszerszym zakresie uprawnień przysługujących właścicielowi względem przedmiotu własności.

¹²⁹ Por. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Płatności bezpośrednie...*, op. cit., s. 91.

¹³⁰ Por. M. Korzycka-Iwanow, *Ochrona...*, op. cit., s. 121.

Niezależnie od przedstawionych różnic w jurydycznym postrzeganiu własności współczesne ujęcie tego prawa cechuje się wyraźnym akcentowaniem jego funkcji społecznych. Prawo własności utraciło bowiem swój czysto indywidualistyczny charakter wyrażający się w przyznaniu właścicielowi niezbywalnej i nieograniczonej (absolutnej) władzy nad przedmiotem własności. We współczesnym ujęciu z prawem własności wiążą się nie tylko uprawnienia właściciela względem przedmiotu własności, ale także obowiązki, zaś państwo, ze względu na ważny interes społeczny, ma możliwość ingerowania w sferę uprawnień właścicieli za pomocą statuowanych ograniczeń w zakresie dysponowania przedmiotem własności, a nawet pozbawienia właściciela tego prawa.

TRANSFORMATION OF PROPERTY IN AGRICULTURE – SYSTEM CONTEXT FROM PERSPECTIVE OF POLISH AND EU LAW

In the article, the Authors attempt to systematically formulate “property”, from the point of view of both – Polish and EU legislation. They highlight various understandings of property and point out, how complicated the evolution of this law aspect has been.

The point of reference in the conducted analysis is the assumption that property is one of the most important elements of the legal order. It is also perceived as a pillar of social and economic system. At the same time, property, and more precisely – its juridical concept assumed by a legislator as a factor shaping not only the content of property right but also determining its allowable forms, constitutes a fundamental instrument used by a country to influence its social and economic reality.

As a reference to the Polish law, the Authors presented understandings of property that result from the constitution and civil law and pointed out fundamental differences between them. They highlighted also the fact that the constitutional concept of property is normatively superior to the other concept, what is reflected by the fact that property, formulated in the Constitution as an elementary right, determines the requirements concerning statutory understanding of property.

According to the principles of EU legislation, property is also perceived as an elementary right, but, as in the Polish law, it does not constitute an absolute (unlimited) right. It is though indicated that public interest in the broad sense of the term may constitute a legal prerequisite for interference in owner’s entitlements.