

PIOTR ZAKRZEWSKI

KONCEPCJE STOSUNKÓW MAJĄTKOWYCH W PRAWIE POLSKIM

WPROWADZENIE

1. WŁASNOŚĆ W ŚWIETLE NAUKI SPOŁECZNEJ KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO

Nauka społeczna Kościoła poświęcała wiele uwagi zagadnieniom własności. Przywołanie jej w tym miejscu pozwoli nam w szerszej perspektywie spojrzeć na problematykę własności. Analizie zostaną poddane encykliki papieskie.

Po raz pierwszy problematyka własności została poruszona w encyklice *Rerum novarum* (1891 r.) Leona XIII. Encyklika została wydana w okresie radykalnych przemian społecznych i gospodarczych. Zwrócono w niej uwagę na istniejący już wówczas konflikt między kapitałem a pracą. Podkreślono też znaczenie godności pracy. „Ani sprawiedliwość, ani uczucie ludzkości nie pozwalają wymagać takiej pracy, by umysł tępał od zbytniego trudu, a ciało upadało od zmęczenia”. Z drugiej strony zaznaczono potrzebę istnienia własności prywatnej. „Prawo do własności prywatnej ma charakter naturalny. Prawo to powinno być chronione przez państwo”. Uznano jednak, że prawo własności nie jest wartością absolutną. Problematyka własności znalazła odzwierciedlenie również w encyklice *Quadragesimo anno* (1931 r.) Piusa XI. Zaakcentowano w niej m.in., że „prawo własności prywatnej przez naturę, czyli samego Stwórcę ludziom jest dane, na pożytek jednostki i ich rodzin, z drugiej zaś strony, aby za pomocą tej

instytucji owe dobra materialne, które Stwórca dla całej rodziny ludzkiej przeznaczył temu ich celowi rzeczywiście służyły”. Przestrzegano przed dwiema skrajnościami. Przed tzw. indywidualizmem, w który popada się poprzez zaprzeczenie lub osłabienie społecznego lub publicznego prawa własności, i przed kolektywizmem, do którego się zmierza, odrzucając lub osłabiając indywidualny i prywatny charakter własności. Naturalne prawo do posiadania własności i do przekazania jej drogą spadku musi pozostać nietykalne, a państwo nie może tego prawa niweczyć¹. W encyklice *Mater et Magistra* (1961 r.) Jana XXIII zaznaczony został prymat własności prywatnej. Podkreślono w niej, iż prawo prywatnej własności zawsze obowiązuje, gdyż jest zawarte w prawie naturalnym, które uczy, że poszczególni ludzie są wcześniejsi od społeczności państwowej. Bezcelowe by zresztą było prawo ludzi prywatnych do wolnego działania w dziedzinie gospodarczej, gdyby się im równocześnie odmawiało prawa do wolnego wyboru i użycia rzeczy niezbędnych do korzystania z niego. Zaznaczono również, iż systemy nieuznające własności prywatnej najczęściej również nie gwarantują przestrzegania innych praw podstawowych człowieka. Zaakcentowano także funkcję społeczną własności i potrzebę jej upowszechniania. Należy zabiegać usilnie o to, aby z prawa własności mogły korzystać wszelkie warstwy społeczne. Polityka państwa powinna być tak prowadzona, aby ułatwić jak najszerszy dostęp do prywatnego posiadania trwałych dóbr konsumpcyjnych, np. domu mieszkalnego, narzędzi pracy, udziałów pieniężnych w średnich czy wielkich przedsiębiorstwach². W encyklice *Populorum progressio* (1967 r.) Pawła VI również poruszono zagadnienia własności. Zwrócono zwłaszcza uwagę na to, iż ziemia została stworzona po to, by dostarczać każdemu środków do utrzymania oraz narzędzi służących do jego postępu. Każdemu człowiekowi przysługuje znalezienie w niej tego, co jest mu niezbędne. Podkreślono, iż wszystkie inne prawa, w tym prawo własności i wolnego handlu, zostały temu prawu pod-

¹ Cyt. za: A. Stełmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 206.

² Cyt. za: M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków–Lublin 1997, s. 439-440.

porządkowane. Zaznaczono ponadto, że własność prywatna nie stanowi dla nikogo prawa bezwarunkowego ani absolutnego. Dlatego też stwierdzono, że dobro wspólne wymaga niekiedy wywłaszczenia, a mianowicie, gdy pewna własność – ze względu na swoje rozmiary, na niski stopień wykorzystania, na nędzę, jaka wynika z tego dla ludności, na poważne szkody wyrządzone interesom kraju – stanowi przeszkodę dla zbiorowego dobrobytu³. W encyklice *Laborem exercens* (1981 r.) Jana Pawła II podkreślona została zasada pierwszeństwa pracy przed kapitałem, jak też rola i znaczenie cnoty pracowitości. Praca pozostaje w związku z własnością, człowiek zaś poprzez pracę przyswaja sobie zasoby. Czyni to przez pracę i dla pracy. Zaznaczono również, iż tradycja chrześcijańska nigdy nie traktowała prawa własności jako absolutnej i nienaruszalnej zasady. Ukazano także, iż nie wystarczy odebrać środki produkcji, kapitału z rąk właścicieli prywatnych, aby można było mówić o uspołecznieniu. Środki produkcji są zarządzane przez określone grupy ludzi. Ta grupa zarządzająca i dysponująca może wywiązać się ze swoich zadań w sposób zadowalający z punktu widzenia prymatu władzy, ale może te zadania spełniać źle, broniąc równocześnie dla siebie monopolu zarządzania i dysponowania środkami produkcji, nie cofając się przed naruszeniem zasadniczych praw człowieka⁴. Problematyka własności została również poruszona przez Jana Pawła II w encyklice *Centesimus annus* (1991 r.). Została w niej przypomniana prawda, iż Kościół bronił i broni aż po dzień dzisiejszy własności prywatnej, ale posiadanie dóbr nie może być traktowane jako prawo absolutne. Własność prywatna jest konieczna, godziwa, lecz zarazem obciążona ograniczeniami. Dobra ziemi pochodzą od Boga. To stanowi uzasadnienie ograniczenia dóbr ziemskich. Przewłaszczenie ziemi dokonuje się poprzez pracę. Tu właśnie leży początek własności indywidualnej. W naszych czasach wzrasta rola pracy ludzkiej jako czynnika wytwarzającego dobra niematerialne i materialne. Coraz większą rolę odgrywa zdyscyplinowana i kreatywna praca ludzka, której istotną częścią jest zdolność do inicjatywy i przedsiębiorczości. Podkreślono również, iż wcześniej

³ Cyt. za: A. Stelmachowski, *Zarys teorii*, s. 205.

⁴ Tamże, s. 206.

czynnikiem produkcji była praca, potem kapitał, teraz jest nim sam człowiek i jego zdolności poznawcze, wyrażające się w przygotowaniu naukowym, zdolność do uczestniczenia w solidarnej organizacji, umiejętność wyczuwania i zaspokajania potrzeb innych ludzi. Zaznaczono, iż nie wszyscy są w ten proces włączeni. System gospodarczy państwa nie może być takim, w którym dominuje kapitał. Nie może być to również system socjalistyczny, który jest kapitalizmem państwowym. Potrzebne jest społeczeństwo, w którym istnieją wolność pracy, przedsiębiorczość. Zaspokajane winny być potrzeby całego społeczeństwa. Zysk jest wskaźnikiem dobrego funkcjonowania przedsiębiorstwa, lecz nie to jest najważniejsze. Celem przedsiębiorstwa nie jest wytworzenie zysku, ale wspólnota tworzących je ludzi, która służy społeczeństwu. Dochodzą tu do głosu czynniki ludzkie i moralne⁵. Pragnienie, by żyć lepiej, nie jest niczym złym. Ale błędny jest styl życia, który stawia wyżej dążenie do tego, by mieć niż być⁶. Jan Paweł II opowiada się za systemem ekonomicznym, który uznaje zasadniczą i pozytywną rolę przedsiębiorstwa, rynku, własności prywatnej i wynikającej z niej odpowiedzialności za środki, wolnej ludzkiej inicjatywy w dziedzinie gospodarczej. Jest przeciwnikiem takiego kapitalizmu, pod którym rozumie się wolność nieujętą w ramy systemu prawnego. Zaznacza również, iż Kościół nie proponuje żadnych modeli gospodarczych, ale ofiaruje idee swojej nauki społecznej. W encyklice podkreślono też znaczenie własności prywatnej. Człowiek pozbawiony wszystkiego, co mógłby nazywać swoim oraz możliwości zarobienia na życie dzięki własnej przedsiębiorczości, staje się zależny od maszyny społecznej i od tych, którzy sprawują nad nią kontrolę. Własność prywatna jest konieczna, aby człowiek mógł rozwijać się w wolności i podejmować inicjatywę, aby w swoich decyzjach nie był zależny od innych, również od jakiegokolwiek gremium⁷. Dalej twierdzi się zasadnie, że własność prywatna nie jest prawem absolutnym. Własność środków produkcji również w przemyśle jest usprawiedliwiona, jeżeli służy użytecznej pracy. Jest rzeczą niesłuszną, je-

⁵ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, w: Jan Paweł II, *Centesimus annus. Tekst i komentarze*, red. ks. F. Kampa, C. Ritter, Lublin 1998, s. 41.

⁶ Tamże, s. 43.

⁷ Tamże, s. 20.

żeli używa się jej nieodpowiednio lub nawet w celu ucisku, niedopuszczalnego wykorzystania, spekulacji i niszczenia solidarności świata pracy⁸. Własność taka nie ma usprawiedliwienia i w obliczu Boga, i ludzi – jest nadużyciem.

2. POJĘCIE MAJĄTKU, MIENIA, WŁASNOŚCI

W doktrynie wyróżnia się wąskie i szerokie znaczenie terminu „majątek”⁹. W tym drugim przypadku termin ten oznacza prawa i obowiązki majątkowe danej osoby¹⁰. W szerokim zatem rozumieniu majątek to aktywa i pasywa. W wąskim ujęciu terminem „majątek” posługujemy się jedynie dla określenia praw majątkowych przysługujących danemu podmiotowi¹¹. W tym ujęciu obowiązki nie składają się na pojęcie majątku, lecz ciążą na nim. Zatem w wąskim rozumieniu majątek to tylko aktywa należące do danej osoby. Ustalenie wysokości majątku nie mówi nam jeszcze nic o sytuacji ekonomicznej danej osoby. Dopiero poznanie wszystkich obowiązków ciążących na majątku pozwala określić sytuację ekonomiczną podmiotu.

Składnikiem majątku są prawa majątkowe. W piśmiennictwie twierdzi się, że prawa majątkowe to takie, które służą realizacji inte-

⁸ Tamże, s. 50.

⁹ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 1997³, s. 128; A. Dyoniak, *Pojęcie majątku w prawie cywilnym*, „Państwo i Prawo”, 1985, nr 11-12, s. 119-120, 123; S. Grzybowski, w: *System prawa cywilnego*, t. I, *Część ogólna*, red. W. Czachórski (red. tomu S. Grzybowski), Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1974, s. 455nn.; E. Łętowska, *Podstawy prawa cywilnego*, Warszawa 1993, s. 168; M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44-55³ kodeksu cywilnego*, Kraków 1997, s. 30; B. Ziemianin, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Poznań 2002, s. 152.

¹⁰ Z. Radwański, *Prawo cywilne*, s. 128; M. Bednarek, *Mienie*, s. 30; E. Łętowska, *Podstawy prawa cywilnego*, s. 168; S. Grzybowski, w: *System prawa cywilnego*, t. I, s. 455; A. Dyoniak, *Pojęcie majątku*, s. 122; B. Ziemianin, *Prawo cywilne*, s. 152.

¹¹ Z. Radwański, *Prawo cywilne*, s. 128; M. Bednarek, *Mienie*, s. 30; E. Łętowska, *Podstawy prawa cywilnego*, s. 168; S. Grzybowski, w: *System prawa cywilnego*, t. I, s. 455; A. Dyoniak, *Pojęcie majątku*, s. 120, 122; B. Ziemianin, *Prawo cywilne*, s. 152.

resu majątkowego¹². Cechą tych praw jest wartość pieniężna (wymierna, użytkowa)¹³. W doktrynie prawa cywilnego dominuje pogląd, według którego termin „majątek” należy używać w wąskim znaczeniu¹⁴.

Majątek jest wielkością płynną. Zmienia się przez to, że jedne prawa wygasają, inne powstają¹⁵. Zmienia się przez to nie tylko jego skład, ale i wysokość. Tego typu zmiany nie wpływają na tożsamość majątku, ta bowiem jest wyznaczana przez tożsamość podmiotu¹⁶. Jeżeli zatem zmieniły się skład i wysokość majątku, ale nie zmienił się podmiot, to ciągle mamy do czynienia z tym samym majątkiem. Podmiot posiada tylko jeden majątek. Od tej zasady nie ma wyjątków.

Kodeks cywilny posługuje się również terminem „mienie”. Mieniem jest własność i inne prawa majątkowe (art. 44 k.c.). W ujęciu ekonomicznym mienie to aktywa. Termin „mienie” odnosi się zawsze do aktywów, nigdy zaś do obowiązków. Można się posłużyć tym pojęciem, nie odnosząc go do określonej osoby¹⁷. Jednakże również sformułowanie, że mienie przysługuje określonemu podmiotowi, jest poprawne. Mienie ma to samo znaczenie co prawa majątkowe¹⁸. Termin „mienie” jest synonimem terminu „majątek” w znaczeniu węższym.

¹² Z. Radwański, *Prawo cywilne*, s. 128; podobnie: A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 128; E. Łętowska, *Podstawy prawa cywilnego*, s. 152-153; B. Ziemanin, *Prawo cywilne*, s. 55.

¹³ A. Dyoniak, *Pojęcie majątku*, s. 123.

¹⁴ S. Grzybowski, w: *System prawa cywilnego*, t. I, s. 455; Z. Radwański, *Prawo cywilne*, s. 105; B. Ziemanin, *Prawo cywilne*, s. 152.

¹⁵ R. Longchamps de Berier, *Majątek*, w: *Encyklopedia podręczna prawa prywatnego*, red. F. Zoll, J. Wasilkowski, Warszawa 1936, s. 729; zob. też: A. Dyoniak, *Pojęcie majątku*, s. 123.

¹⁶ R. Longchamps de Berier, *Majątek*, s. 729; zob. też: A. Dyoniak, *Pojęcie majątku*, s. 124, A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne*, s. 234; S. Grzybowski, w: *System prawa cywilnego*, t. I, s. 454, 456; J. Petranuk, *Podział spółdzielni w świetle prawa polskiego*, Lublin 1997, s. 82-83.

¹⁷ Z. Radwański, *Prawo cywilne*, s. 130; B. Ziemanin, *Prawo cywilne*, s. 154.

¹⁸ Z. Radwański, *Prawo cywilne*, s. 130.

Na płaszczyźnie prawnej wyróżnia się pojęcie prawa własności. Oznacza ono prawo podmiotowe o charakterze bezwzględnym, mające za przedmiot rzecz o treści określonej w art. 140 k.c.¹⁹ Pojęcie własności jednakże używane jest również na oznaczenie ogółu praw majątkowych o charakterze bezwzględnym i względnym²⁰. W tym ujęciu własność jest synonimem mienia. Termin „własność” w takim znaczeniu używany jest w konstytucjach i umowach międzynarodowych. Konstytucja RP z 1997 r. używa tego terminu w dwóch znaczeniach – jako synonimu mienia (art. 20, 21) oraz jako składnika mienia, czyli jednego z praw podmiotowych²¹. Termin „własność” w tym znaczeniu jest także używany w piśmiennictwie wtedy, kiedy dokonuje się charakterystyki stosunków majątkowych istniejących w państwie. Mówi się wtedy o stratyfikacji, zróżnicowaniu czy w końcu koncepcjach własności. W takim też ujęciu będziemy używali tego terminu poniżej.

I. KONCEPCJA PODZIAŁÓW WŁASNOŚCI W OKRESIE PRL

W tym miejscu należy się odnieść do zagadnienia podziałów własności istniejących w prawie polskim w okresie PRL. Zabieg taki jest konieczny, gdyż bez odniesienia się do istniejących wtedy podziałów własności trudno byłoby zrozumieć przemiany własnościowe, jakie zaszły w ostatnich dwunastu latach w Polsce, oraz przedstawić aktualny stan prawny w tej dziedzinie.

¹⁹ Z. Radwański, *Prawo cywilne*, s. 18; M. Bednarek, *Mienie*, s. 27; J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, red. K. Stefaniuk, Warszawa 2000⁹, s. 42; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1997, s. 26; por. S. Wójcik, *Problem pojęcia „własność prywatna” w III Rzeczypospolitej*, „Rejent”, 1991, nr 7-8, s. 23nn. Odnośnie do znaczenia terminu „własność” w dawniejszym piśmiennictwie zob.: J. Wasilkowski, w: *System prawa cywilnego*, t. II, *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, red. W. Czachórski (red. tomu J. Ignatowicz), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 56-93.

²⁰ M. Bednarek, *Mienie*, s. 27; J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe* (2000), s. 43; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, s. 26-27.

²¹ Zob. M. Bednarek, *Mienie*, s. 28.

Po wojnie, w ślad za wprowadzonymi zmianami politycznymi, zaczęto stopniowo dokonywać zmian w systemie prawnym. Jeżeli chodzi o interesujący nas aspekt przekształceń, to jeszcze w dekreście z 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe²² nie dokonano zróżnicowania własności. Uczyniono to natomiast w Konstytucji PRL z 1952 r., do której wprowadzono pojęcie własności społecznej, indywidualnej i osobistej. Wspomniany podział został przyjęty do kodeksu cywilnego z 1964 r. Podział ten opierał się na ideologii marksistowskiej i obowiązywał aż do zmian, które zaszyły po 1989 r.

Zróżnicowanie własności w okresie PRL²³ zostało przeprowadzone na podstawie dwóch kryteriów: rodzaju dóbr będących przedmiotem własności oraz podmiotu, któremu to dobro przysługiwało. Jeżeli chodzi o pierwsze kryterium, to podstawowe znaczenie miało to, czy przedmiot własności był środkiem produkcji czy konsumpcji. Jeżeli chodzi o drugie kryterium, to badano, czy podmiotem własności jest jednostka, grupa społeczna, czy ogół społeczeństwa. Na podstawie wspomnianych kryteriów wyróżniono typy i formy własności. Wyszczególniono zatem typ własności społecznej, obejmującej formę własności państwowej i formę własności organizacji ludu pracującego, oraz typ własności indywidualnej, na którą składała się własność drobnotowarowa i tzw. forma własności kapitalistycznej. Wyróżniono również własność osobistą jako szczególną formę własności. Podkreślano, że forma własności państwowej jest własnością całego społeczeństwa.

²² Dz. U. Nr 57, poz. 319.

²³ Zob. m.in.: J. Wasilkowski (referent główny), A. Chełmoński, K. Przybyłowski, S. Szer, J. Topiński, *Własność społeczna w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (problematyka cywilno-prawna)*, „Państwo i Prawo”, 1953, nr 8-9, s. 197nn.; J. Wasilkowski, A. Chełmoński, K. Przybyłowski, S. Szer, J. Topiński, *Własność społeczna w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Część druga*, „Państwo i Prawo”, 1953, nr 10, s. 407nn.; S. Breyer, J. Ignatowicz, K. Lipiński, M. Piekarski, J. Pietrzykowski, W. Świącicki, *Prawo cywilne z orzecznictwem, literaturą i przepisami związkowymi*, red. W. Świącicki, t. II, Warszawa 1958, s. 52nn.; J. Wasilkowski, *Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1963, s. 35nn.; J. Wasilkowski, w: *System prawa cywilnego*, t. II, s. 45nn.; S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989, s. 14nn.; S. Wójcik, w: S. Grzybowski, J. Skąpski, S. Wójcik, *Zarys prawa cywilnego*, Warszawa, 1988, s. 319nn.

Przedmiot tej własności był ujmowany bardzo szeroko i obejmował złoża kopalin, wody, lasy, banki oraz przemysł. Własność organizacji ludu pracującego, wśród której najważniejszą rolę odgrywała własność spółdzielcza, miała służyć grupie ludzi. Przedmiotem tej własności były dobra potrzebne spółdzielni do realizacji jej zadań. Na formę własności drobnotowarowej składała się własność gospodarstwa rolnego i zakładów rzemieślniczych. Z własnością kapitalistyczną spotykaliśmy się w tych rzadkich wówczas przypadkach, gdy właściciel korzystał z pracy najemnej innych osób. Własność osobista mogła należeć tylko do osób fizycznych, jej przedmiotem mogły być dobra osobistego spożycia. Podkreślano wtedy, że własność społeczna powinna być rozwijana, własność indywidualna zaś miała zostać poddana procesowi uspołecznienia. Dokonywać się to miało poprzez upaństwowienie za pomocą nacjonalizacji lub w drodze uspołecznienia (uspółdzielczenia)²⁴. Własność państwowa miała charakter dominujący. Natomiast uspołdzielczenie traktowano jako środek służący upaństwowieniu. Należy zaznaczyć, że to zróżnicowanie własności pociągało za sobą również stosowanie odrębnych reżimów prawnych w odniesieniu do poszczególnych form i typów własności. Największy „sukces” osiągnięto, gdy chodzi o tworzenie różnego zakresu ochrony własności zależnie od jej form i typów. Ale zmierzano też do zróżnicowania treści i sposobu wykonywania własności²⁵. Należy zaznaczyć, że wspomniany podział nie był jasny i czytelny.

W Polsce ten stan prawny obowiązywał do momentu wprowadzenia w życie ustawy konstytucyjnej z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej²⁶. Równocześnie weszła w życie ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny²⁷, która uchyliła przepisy będące podstawą omówionych powyżej podziałów własności.

²⁴ Por. A. Stelmachowski, *Zarys teorii*, s. 183; T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku*, w: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzeciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 305.

²⁵ M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 36nn.

²⁶ Dz. U. Nr 75, poz. 44.

II. KONCEPCJE PODZIAŁU WŁASNOŚCI PREZENTOWANE W LATACH 1989-1997

Zamknięcie rozpatrywanej problematyki w tych ramach czasowych daje się uzasadnić tym, że od 1989 r. zaczęły wchodzić w życie akty prawne usuwające istniejące wcześniej podziały własności, a w 1997 r. weszła w życie nowa Konstytucja, która również odnosiła się do problematyki własności, tworząc nowy stan prawny.

Uchylenie poprzednio obowiązujących przepisów dotyczących stratyfikacji własności stworzyło pustkę, gdy chodzi o koncepcję własności. Opierając się na istniejących szczątkowych regulacjach prawnych, doktryna prawa podjęła próbę wypracowania koncepcji stosunków własnościowych w Polsce. Przede wszystkim rozważano, czy dokonane dotychczas zmiany prawne uzasadniają twierdzenie o istnieniu jednego modelu własności prywatnej. Wobec tego poglądu podniesiony został jednak zarzut, że nie wiadomo, co należy rozumieć pod pojęciem własności prywatnej²⁸. Powoływano się na to, że nie jest już możliwe ani zasadne posługiwanie się jednolitym pojęciem własności. Dekompozycja prawa własności stała się bowiem faktem²⁹. W konsekwencji uznano, że zmiany sprowadzały się tylko do tego, iż przywrócone zostało jednolite pojęcie własności, jeżeli chodzi o jej ochronę. Każda własność miała być tak samo chroniona³⁰. Twierdzono zatem, że ustawodawca nie zrezygnował z zamiaru zróżnicowania własności. Podstawę do tego poglądu miały stanowić pozostawione w mocy przepisy Konstytucji z 1952 r. (art. 7, art. 70, ust. 3, art. 90). Najbardziej charakterystyczne jest tu stanowisko zakładające, że ustawodawca pragnął podtrzymać istniejący w PRL stan rzeczy, jeżeli chodzi o podziały własności, ale w zmodyfikowanej formie³¹. Utrzymywano, że celem zmian nie było wprowadzenie jed-

²⁸ M. Bednarek, *Przemiany własności*, s. 82.

²⁹ W. Pańko, *O prawie własności i jego współczesnych funkcjach*, Katowice 1984, s. 98; M. Bednarek, *Przemiany własności*, s. 82-83.

³⁰ Taki pogląd panował również w orzecznictwie. Por. Orzeczenie SN z dnia 8 września 1992 r., III CZP 89/92, OSNCP 1993, nr 4, poz. 53.

³¹ M. Bednarek, *Przemiany własności*, s. 85, 96.

nolitej koncepcji własności, że dalej aktualny jest podział na normatywne typy własności dokonany na podstawie kryteriów podmiotowych i przedmiotowych³². Wyróżniano więc własność państwową, komunalną, osobistą i prywatną³³. Własność państwową stanowiła własność Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych. Własnością komunalną była własność gminy i innych komunalnych osób prawnych, a własność osobista obejmowała środki konsumpcji. Z kolei własność prywatna (w tym spółdzielcza) stanowiła własność osób prawnych, własność obywateli, której przedmiotem nie były środki konsumpcji³⁴. Takie jednakże spojrzenie spotkało się ze słuszną i przekonującą krytyką. Podkreślano zwłaszcza, iż obowiązujące wówczas przepisy – będące podstawą normatywną takiego podziału własności – są typowym przykładem nakładania się starego prawa na nowe, co jest normalnym zjawiskiem w okresie przemian. Nie mogą one zatem stanowić podstaw do tworzenia podziałów własności. Zwracano również uwagę, że przyjęcie takich podziałów stanowi może groźbę powrotu do starego układu stosunków własnościowych³⁵. Zaproponowano przywrócenie podziału własności na własność publiczną i prywatną³⁶.

³² Tamże, s. 91, 96.

³³ M. Bednarek, *Przemiany własności*, s. 92nn.; S. Wójcik, *Problem pojęcia „własność prywatna”*, s. 21-22 (autor ostrzega jednak, że w przyszłości należy zrezygnować z wyróżniania własności osobistej); J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1995⁶, s. 52; E. Skowrońska, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. I, Warszawa 1997, s. 299. Odmiennie: Z. Niedbała, *Komentarz do znowelizowanego prawa spółdzielczego*, Poznań 1994, s. 12 (autor wyróżnia tylko własność państwową, komunalną i prywatną).

³⁴ M. Bednarek, *Przemiany własności*, s. 94. Podobnie ujmuję tę problematykę J. Ignatowicz (*Prawo rzeczowe*, (1995) s. 52).

³⁵ T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych*, s. 305-306; zob. też: E. Drozd (rec.), M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 1995, nr 3, s. 461; A. Stelmachowski, *Zarys teorii*, s. 189-190.

³⁶ E. Drozd (rec.), M. Bednarek, *Przemiany własności*, s. 461; T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych*, s. 309-312 (autor opowiada się za potrzebą jednolitego podziału własności, ale dopuszcza podział na własność prywatną i publiczną).

III. KONCEPCJE STOSUNKÓW WŁASNOŚCIOWYCH NA TLE AKTUALNIE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW

Przedstawienie podziałów własności znajdujących oparcie w obowiązujących przepisach prawnych nie jest proste. Obecnie polski system prawny znajduje się wciąż na etapie odchodzenia od prawa tworzonego w okresie obowiązywania systemu realnego socjalizmu. Budowa nowego porządku gospodarczego przebiega powoli i nie bez trudności. Wspomniany proces ma również wpływ na stosunki własnościowe. Trudno wobec tego o zgodność opinii. Na podstawie tworzonego i ciągle zmieniającego się stanu prawnego doktryna prawa próbuje przedstawić koncepcję stratyfikacji własności. Nie jest to zadanie łatwe. Trzeba bowiem uwzględnić wiele zagadnień i przydatność prezentowanych poglądów.

Rozważania rozpoczniemy od zbadania tych przepisów Konstytucji z 1997 r., które dotyczą własności. Przepisy te odgrywają tu doniosłą rolę, gdyż obecnie znajdują bezpośrednie zastosowanie (art. 8, ust. 2). Konstytucja poświęca problematyce własności wiele miejsca. Wspomina o niej w przepisach dotyczących zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 20, 21) w rozdziale II poświęconym prawom i wolnościom jednostki (art. 64), a także w przepisach odnoszących się do samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa (art. 218). Z przepisu art. 20 Konstytucji wynika, że społeczna gospodarka rynkowa stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Jednym z elementów, na których ma się wspierać, jest własność prywatna. Znaczenie użytego w przepisach Konstytucji pojęcia „własność prywatna” jest interpretowane bardzo różnie. Jako nietrafny należy jednak ocenić pogląd, wedle którego sformułowanie to pełni tylko rolę polityczno-aksjologiczną, mającą zaakcentować jedynie opozycję współczesnego ustawodawcy w stosunku do socjalistycznego sposobu zróżnicowania własności³⁷. Powszechnie podkreśla się natomiast w piśmiennictwie, że na własności prywatnej ma się opierać system stosunków własnościowych w Polsce. Przyjęcie

³⁷ M. Bednarek, *Mienie*, s. 40.

takich zapisów w Konstytucji nakłada na ustawodawcę konieczność dokonania przemian w zakresie stosunków własnościowych, a zwłaszcza dokonania prywatyzacji i reprivatyzacji³⁸. Ponadto trafne jest stwierdzenie, że przyjęte w Konstytucji zapisy określają zasady, które muszą być przestrzegane przy normowaniu problematyki własności przez zwykłego ustawodawcę i które powinny być brane pod uwagę jako dyrektywa systemowa przy interpretacji tychże unormowań³⁹. Obecnie obowiązujące przepisy Konstytucji nie różnicują własności z uwagi na jej przedmiot. Nie ma znaczenia, czy przedmiotem własności są środki konsumpcji, czy środki produkcji, dobra niematerialne, czy też nieruchomości. Nie ma również podstaw do tego, aby dokonywać klasyfikacji własności z uwagi na kryterium podmiotowe. W piśmiennictwie podkreśla się, że trudno podać powody przemawiające za takim rozwiązaniem oraz wskazać cel, któremu miałyby to służyć⁴⁰. Własność jest także chroniona w jednolity sposób. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w art. 21 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia.

Wyrażony został pogląd, że Konstytucja w swych postanowieniach daje podstawy do wyróżnienia własności prywatnej i publicznej (art. 20)⁴¹. Uważa się, że ten podział jest przez Konstytucję zaakceptowany, a to choćby z uwagi na potrzebę istnienia szczególnego reżimu prawnego, gdy chodzi o powstawanie, korzystanie i zbywanie własności publicznej. Stanowisko to należy ocenić jako trafne⁴². W mojej ocenie podstaw do wyróżnienia własności publicznej w przepisach Konstytucji dostarcza art. 163, który stwierdza, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne. Natomiast w art. 165, ust. 1 podkreśla się, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje

³⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 194-195; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 80.

³⁹ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe* (2000), s. 44.

⁴⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, s. 193.

⁴¹ Tamże.

⁴² Zob. też: T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych*, s. 314. Autor jednak uważa, że wprowadzenie do Konstytucji zapisów przewidujących wyraźnie istnienie własności publicznej za przedwczesne mogłoby stanowić przeszkodę dla prywatyzacji, ale tego typu zapisy powinny się znaleźć w ustawach „zwykłych”.

własność i inne prawa majątkowe. Majątek jednostek samorządu terytorialnego przeznaczony do wykonywania zadań publicznych powinien być oceniany jako majątek publiczny.

W piśmiennictwie prawniczym, opierając się na ustawach „zwykłych”, również dokonuje się stratyfikacji własności. Między innymi przedstawione zostało stanowisko, wedle którego na gruncie obecnie obowiązującego prawa można mówić o trzech rodzajach własności – ogólnej kategorii własności oraz dwóch szczególnych rodzajach własności: własności państwowej, o której wspomina art. 44¹ k.c., i własności komunalnej⁴³. Jak się wydaje, zaproponowane kryterium podziału ma charakter podmiotowy. Twierdzi się bowiem, że własnością (mieniem) państwową jest własność Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych (art. 44¹ k.c.). Własnością (mieniem) komunalnym jest własność gminy i innych komunalnych osób prawnych. Państwową lub komunalną osobą prawną jest taki podmiot, który realizuje interesy ekonomiczne państwa lub gminy. M. Bednarek przypuszcza, że wyróżnienie własności państwowej i komunalnej było podyktowane chęcią poddania ich szczególnemu reżimowi prawnemu co najmniej w sferze gwarancji ochronnych. Autorka konstatuje, że taka odmienna regulacja przesądza o nadaniu wyróżnionym kategoriom szczególnej pozycji prawnej wobec własności w ogóle. Zaznacza również, że ta ostatnia forma własności ma znaczenie zasadnicze, pozostałe zaś dwie (państwowa i komunalna) mają charakter wyjątkowy. W razie wątpliwości więc, czy zasadne jest zakwalifikowanie danej własności jako państwowej lub komunalnej, powinna być ona potraktowana jako własność w ogóle. Przedstawiona koncepcja nie wydaje się wszakże trafna. Zgodzić się należy z tym, że art. 44¹ k.c. wspomina o mieniu państwowym, ale wątpliwe jest, czy uzasadnia to przeprowadzenie takiego zróżnicowania własności, jakie zostało dokonane powyżej. Autorka nie odnosi się w ogóle do zagadnienia, które można ująć w pytanie: czym różni się ogólna kategoria własności od własności państwowej i komunalnej?

Inny pogląd zaprezentowany w piśmiennictwie opiera się na założeniu, że istnieje jednolite cywilistyczne pojęcie własności, tzn.

⁴³ M. Bednarek, *Mienie*, s. 40-42.

własności w znaczeniu art. 140 k.c.⁴⁴ Rodzaje własności zostają wyróżnione w zależności od przyjętego kryterium. Można więc wyróżnić własność prywatną, państwową i jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą wyodrębnienia są funkcje, które własność spełnia, i sposób zarządzania. S. Rudnicki podkreśla, że własność państwowa i jednostek samorządu terytorialnego poddana jest szczegółowej regulacji przepisami, mającymi charakter norm prawa publicznego. Pomimo tego, że decydujące znaczenie w przeprowadzonym podziale autor przypisuje kryterium funkcji, jednak nie sposób oprzeć się wrażeniu, że w tym podziale istotną rolę odgrywa kryterium podmiotowe. Własność prywatna jest bowiem własnością niebędącą ani własnością państwową, ani komunalną. Podmiotem własności prywatnej mogą być osoby fizyczne, prawne, a zwłaszcza spółki, spółdzielnie, stowarzyszenia, fundacje. Autor zaznacza, że własność państwowa ulega zróżnicowaniu na własność państwowych osób prawnych i własność Skarbu Państwa. Odmiennej regulacji podlega własność należąca do Skarbu Państwa, a inaczej jest regulowana własność państwowych osób prawnych. Brak tu, niestety, stanowiska w kwestii różnic między własnością prywatną spółek handlowych a własnością spółki Skarbu Państwa.

W doktrynie zwrócono uwagę, że przepisy Konstytucji i innych ustaw nie są jednoznaczne, gdy chodzi o zróżnicowanie własności⁴⁵. Z tego też względu trudno jest przeprowadzić podział własności. Wyróżniona została jednak własność prywatna oraz własność społeczna, w której skład wchodzi własność publiczna (własność państwowa i własność samorządu terytorialnego) i własność organizacji społecznych. Wskazane zostały dwa kryteria pozwalające wyróżnić

⁴⁴ S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1999, s. 11nn.

⁴⁵ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe* (2000), s. 54nn. W sposób podobny zagadnienie stratyfikacji przedstawia E. Gniewek (*Prawo rzeczowe*, s. 40 nn.). Twierdzi się więc, że własność prywatna przysługuje osobom fizycznym lub zakładanym przez nie spółkom. Wyrażono ponadto pogląd, według którego majątek spółdzielni nie jest mieniem społecznym. Wskazuje się również na własność organizacji społecznych oraz ich specyfikę. Własność państwowa jest własnością Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Własność komunalna to własność należąca do gmin i ich związków. Wyróżnia się także własność osobistą.

własność prywatną: podmiot własności i jej przeznaczenie. Własność prywatna może zatem należeć do osoby fizycznej. Nie ma znaczenia, czy przedmiotem własności są środki konsumpcji, czy inne dobra. Własność prywatna może przysługiwać również tworzonym przez osoby fizyczne osobom prawnym, jeżeli prowadzona przez nie działalność przynosi indywidualną korzyść uczestniczącym w tej osobie prawnej podmiotom. Można tu wskazać na następujące osoby prawne: spółki, spółdzielnie. Inny charakter natomiast ma własność takich organizacji, które zmierzają do osiągnięcia wspólnych danej zbiorowości celów. Ich realizacja ma przesądzać o odmiennym charakterze własności tych jednostek. Podmiotem takiej własności będą samorząd zawodowy, stowarzyszenia, związki zawodowe i organizacje wyznaniowe. Własność tych organizacji zostaje określona mianem własności społecznej. Odmienny jest charakter podmiotów i funkcja tej własności. Do przeprowadzonych powyżej rozważań należy się jednak odnieść krytycznie. Trudno jest bowiem jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie: czy związek zawodowy urzeczywistnia taki cel wspólny, który uzasadnia traktowanie jego majątku jako społeczny, czy też służy on osiągnięciu celów indywidualnych pracowników, którzy do organizacji związkowej przystąpili tylko po to, aby dzięki pomocy innych realizować swoje prywatne interesy? Przy takiej ocenie trudno będzie uznać, że majątek związku zawodowego jest majątkiem społecznym; należy mu wtedy przyznać charakter prywatny. W konsekwencji wypada uznać powyższy podział za nietrafny.

W założeniach niniejszego podziału podkreśla się następnie, że własność państwowa i własność samorządu terytorialnego została uregulowana odmiennie. Inaczej jest również regulowana własność organizacji społecznych. Zwraca się zatem uwagę na cechę niepodzielności majątku między członków w przypadku rozwiązania organizacji, brak indywidualnych uprawnień o charakterze majątkowym wobec organizacji i zakaz podziału dochodów, które przynosi własność. Wspomina się tu także o ulgach podatkowych dla organizacji, które mają wspierać ich społeczną działalność.

Zakłada się, że własność państwowa winna być przeznaczona do realizacji dwóch zadań: wykonywania funkcji ustrojowych państwa (np. obronność, bezpieczeństwo obywateli, szkolnictwo) oraz popie-

rania różnorodnej działalności obywateli – zarówno gospodarczej, jak i niegospodarczej. Wydaje się, że przyjęte w rozważanym podziale kryterium ma charakter podmiotowy. Własność państwowa może przysługiwać jedynie przedsiębiorstwu państwowemu, jednoosobowej spółce Skarbu Państwa, państwowym jednostkom organizacyjnym reprezentowanym przez Skarb Państwa oraz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Własność państwowa jest regulowana przez kodeks cywilny. Odznacza się ona swoistą specyfiką. Powinna być zarządzana zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, nie ma tu miejsca na swobodę właściciela prywatnego. Państwo jest szczególnym właścicielem, gdyż dysponuje atrybutami władzy (*imperium*) i uprawnieniami właścicielskimi (*dominium*). Ma to znaczenie zwłaszcza przy wykonywaniu własności. Ten rodzaj własności jest poddany specjalnemu zarządowi. Następnie twierdzi się, że podmiotami własności publicznej w świetle obowiązujących ustaw są: gmina, powiat, województwo oraz tworzone przez te podmioty – w celu wykonywania ich zadań publicznych – osoby prawne. Gminy i powiaty mogą tworzyć ponadto związki międzygminne i międzypowiatowe. Pod względem prawnym i ekonomicznym podmioty te różnią się od siebie. Jednakże z uwagi na odmiennosc celów tychże podmiotów, które polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców gmin, powiatów i województw, można należną tym podmiotom własność potraktować jako własność samorządową.

W piśmiennictwie przedstawiono również inną, interesującą koncepcję zróżnicowania własności⁴⁶. Według niej podstawowe znaczenie ma podział na własność publiczną i prywatną. Pogląd ten był akceptowany w okresie międzywojennym⁴⁷. Po II wojnie światowej zrezygnowano z niego, głównie z powodu ideologii marksistowskiej, która stała w sprzeczności z owym podziałem. Podkreśla się, że źle się stało, że tylko pojęcie własności prywatnej zostało ujęte w Konstytucji, a pominięto zupełnie pojęcie własności publicznej. Przyjęcie tego określenia byłoby bardzo przydatne, gdyż pozwoliłoby określić

⁴⁶ J. Szachułowicz, *Własność publiczna. Powstanie, przekształcanie, funkcje, zarządzanie*, Warszawa 2000, s. 10nn.

⁴⁷ Zob. w tej kwestii: F. Zołł [współudział A. Szpunar], *Prawo cywilne w zarysie*, t. II, *Prawo rzeczowe*, Kraków 1947, s. 99nn.

przedmiot tej własności, sposób jej wykonywania i ochrony. Autor omawianej koncepcji zdaje się wyróżniać trzy kryteria, mogące stanowić podstawę takiego podziału: podmiot własności, przedmiot własności i funkcja własności. Ustalenie, czyim interesom służy dany przedmiot własności, pozwala zakwalifikować go jako własność publiczną lub niepubliczną⁴⁸. Zasadnicze znaczenie ma więc podział na własność publiczną i prywatną. Za dopuszczalne uznaje się również wyróżnienie własności społecznej. Podmiotem jej są tzw. organizacje społeczne, prowadzące działalność dla dobra społeczności kulturalnych, religijnych i zawodowych. Jest to zatem aktywność zmierzająca do urzeczywistniania celów wspólnoty. Działania są nakierowane na zaspokajanie potrzeb osób w nich zrzeszonych⁴⁹. Z własnością prywatną mamy do czynienia wtedy, kiedy korzystanie z przedmiotu własności i czerpanie z niego korzyści dokonuje się w oderwaniu od interesu państwowego i społecznego, a właściciel realizuje wyłącznie swoje własne interesy. Podmiotem własności publicznej mogą być osoby prywatne (społeczne) i podmioty prawa publicznego (państwo lub jednostki samorządu terytorialnego). Podkreśla się także, że zakres przedmiotów, które mogą stanowić własność publiczną, jest szerszy w porównaniu z zakresem przedmiotów traktowanych jako własność prywatna. Jeżeli chodzi o własność publiczną, to wyróżnia się: majątek skarbowy, majątek administracyjny i dobra publiczne. Charakteryzując treść poszczególnych części własności publicznej, autor konkluduje: własność publiczna fiskalna i administracyjna służą pośrednio interesom społecznym, a dobra publiczne przeznaczone do użytku powszechnego służą bezpośrednio interesom publicznym.

Przywołane poniżej stanowisko również odnosi się do zagadnienia zróżnicowania własności⁵⁰. Przede wszystkim postawiona zostaje kwestia, czy zasadne jest dokonanie podziałów własności. Zaznaczono, że zwłaszcza na tle przepisów konstytucyjnych należy wyróżnić

⁴⁸ Autor przychyła się do stanowiska zaprezentowanego przez A. Stelmachowskiego (*Zarys teorii*, s. 187), który kryteriów podziału upatruje w funkcji pozwalającej ustalić, do osiągnięcia jakich celów dany majątek jest przeznaczony.

⁴⁹ W mojej ocenie takie właśnie nakierowanie przesądza o prywatnym charakterze tych stowarzyszeń, a więc też o prywatnym charakterze ich majątku.

⁵⁰ T. Dybowski, *Własność w przepisach konstytucyjnych*, s. 301nn.

jedną bezprzymiotnikową własność. Postuluje się posługiwanie jednolitym ujęciem własności. T. Dybowski krytycznie odnosi się też do przedstawionego powyżej poglądu, który opiera się m.in. na wyróżnieniu własności państwowej, komunalnej. Wyłączona jest tu dowolność zarządzającego, własność musi być wykorzystywana we właściwym celu, że poddana jest określonemu nadzorowi i konieczne jest przestrzeganie pewnych procedur⁵¹. Jak trafnie zaznacza autor omawianej koncepcji, istnienie tych cech nie zmienia istoty własności. Sformalizowane procedury zarządzania występują również w spółkach kapitałowych, gdzie także wyłączona jest dowolność zarządzającego i istnieją procedury nadzoru. Własność jest wykonywana we właściwym celu. Nie ma jednak wątpliwości, że jest to własność prywatna. Podkreśla się, że takie jednolite pojęcie własności bez zwracania uwagi na jej podmiot (państwowy, komunalny, spółdzielczy) jest potrzebne w gospodarce rynkowej. To założenie umożliwiłoby bowiem stałą przepływ tej własności. Nie oznacza to jednak, że nie mogą istnieć takie przedsiębiorstwa, które będąc spółkami Skarbu Państwa, zostaną wyłączone z procesu prywatyzacji.

T. Dybowski zwraca uwagę na inny aspekt zróżnicowania własności, który może zostać zaakceptowany. Rozważania należy rozpocząć od przeanalizowania prawa własności art. 140 k.c. Podkreśla się, iż podmiot tego prawa rzeczowego o charakterze bezwzględny ma najpełniejszy zakres uprawnień wobec rzeczy. Uprawnienia te jednak doznają pewnych ograniczeń przez przepisy. Biorąc pod uwagę normy prawne należące do różnych gałęzi prawa, które w różnych przypadkach w różny sposób ograniczają korzystanie przez właściciela ze swojego prawa, można wyróżnić własność państwową, komunalną, lokalową itp. Jak podkreśla autor, tego typu ujęcie jest tylko doktrynalną syntezą norm prawnych, które określają w różny sposób granice własności. W takim ujęciu nadal mamy do czynienia z taką samą we wszystkich przypadkach istotą własności. Nie jest ona ustrojowo różna.

Autor opowiada się za poglądem zakładającym jednolite pojmowanie własności, zastanawiając się równocześnie, czy nie jest pożą-

⁵¹ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe* (2000), s. 54nn.

dane wyróżnienie własności prywatnej i publicznej. Podkreśla się, że tego typu zapisy istnieją w konstytucjach innych państw. Zwrócono również uwagę, iż w wielu ustawach zwykłych występuje określenie „publiczny”. Wskazuje to, że ustawodawca przychylił się do proponowanego podziału na własność publiczną i prywatną. Przywołane zostaje też orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, iż mienie gminy jest rodzajem mienia publicznego. Podmiotem własności publicznej jest przede wszystkim państwo lub samorząd. Z dóbr będących przedmiotem tej własności mogą korzystać wszyscy. Tego typu własność byłaby wyłączona spod obrotu cywilnoprawnego i prywatyzacji. W pewnych sytuacjach dopuszczalny byłby przepływ między własnością publiczną i prywatną. Autor uważa jednak, że wprowadzenie tego typu podziału do Konstytucji mogłoby utrudniać i opóźniać proces prywatyzacji. W przyszłości należy postulować wydanie ustawy określającej ogólne zasady dotyczące własności publicznej, wyciszając niezamknięty katalog przedmiotów własności publicznej.

Według innego poglądu należy wyróżnić własność prywatną i publiczną⁵². Kryterium podziału stanowić winna funkcja, którą dany majątek spełnia, a zwłaszcza to, czy służy interesom prywatnym, czy publicznym. Podział taki jest zatem podziałem przede wszystkim funkcjonalnym, choć element podmiotowy odgrywa tu również pewną rolę. Własność publiczna jest wykonywana przez takie podmioty, które zostały powołane do realizacji zadań publicznych. Będzie to więc państwo, samorząd oraz część samorządu terytorialnego. W świetle tych uwag za własność publiczną można uznać własność jednostek państwowych, takich jak policja i wojsko. Natomiast własność przedsiębiorstw państwowych nie może być traktowana jako publiczna. Przedsiębiorstwo takie powinno być uznawane jak każde inne przedsiębiorstwo. Mając zatem na uwadze zasadę równego traktowania przedsiębiorców, autor postuluje uchylenie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Wszystkie zaś przedsiębiorstwa powinny działać jako spółki Skarbu Państwa. Ich majątek służy interesom państwa, które nie może być traktowane jako ogół społeczeństwa. Autor podkreśla, że powinna zostać ograniczona – w jakiś sposób –

⁵² A. Stelmachowski, *Zarys teorii*, s. 187nn.

możność dysponowania własnością publiczną. Wyrażone zostaje także przekonanie, że mienie komunalne jest odmianą własności publicznej. Kryterium podziału również w tym przypadku stanowi funkcja. Jeżeli zatem jednostka samorządu terytorialnego prowadzi na bazie tego majątku działalność mieszczącą się w sferze użyteczności publicznej, to mamy do czynienia z własnością publiczną. Mienie gminy (powiatu, województwa) służące innym celom gospodarczym jest mieniem prywatnym. Swoje wywody autor kończy konkluzją, że własność publiczna obejmuje część własności państwowej służącej celom użyteczności publicznej oraz część własności komunalnej służącej tym samym celom, jak też własność osób prawnych powołanych do realizacji zadań użyteczności publicznej. Autor odnosi się negatywnie do poglądów tych autorów, którzy opowiadają się za wyróżnieniem własności osobistej i społecznej. Zaznacza, iż w ramach własności prywatnej można wyróżnić dalsze jej rodzaje: własność przemysłowo-handlową, rolniczą, zasobów mieszkalnych, lasów i górniczą. Autor podkreśla, iż wyróżnienie własności prywatnej i publicznej nie pokrywa się z podziałem na stosunki cywilnoprawne i administracyjnoprawne regulowane przez prawo publiczne.

Należy się przychylić do przedstawionej jako ostatniej koncepcji zróżnicowania własności. Kryterium funkcji nadaje się do przeprowadzania tego typu podziałów. Ujmując te rozważania szerzej, wypada przychylnie odnieść się do tych koncepcji, które podkreślają potrzebę wyróżnienia własności publicznej i własności prywatnej. Takie stanowisko reprezentowane jest również w piśmiennictwie amerykańskim⁵³. Należy także zaznaczyć, że podział własności na publiczną i prywatną jest akceptowany przez katolicką naukę społeczną⁵⁴.

⁵³ J. D. Donnell, A. J. Barnes, M. B. Metzger, *Law for business*, Illinois 1983, s. 510. Autorzy stwierdzają, że własność jest klasyfikowana albo jako publiczna, albo prywatna w zależności od tego, kto jest jej właścicielem. Jeżeli rząd lub jego jednostki, to własność jest publiczna. Jeżeli właścicielem jest osoba indywidualna, grupa takich osób, spółki lub organizacje gospodarcze, to własność jest prywatna.

⁵⁴ Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 1994, s. 620. Autor twierdzi, że z punktu widzenia prawnego własność można podzielić na publiczną i prywatną.

Trzeba zauważyć, że akceptacja przedstawionego wyżej poglądu nie rozwiązuje wszystkich wątpliwości. Rodzi się m.in. pytanie, jaki charakter ma mienie Kościołów i związków wyznaniowych. W piśmiennictwie brak jest w tej kwestii zgodności stanowisk. Najczęściej prezentowane jest stanowisko, że jest to mienie społeczne lub publiczne⁵⁵, choć prezentowane są poglądy, iż jest to mienie prywatne⁵⁶. Akceptacja tego stanowiska musi zostać uzupełniona twierdzeniem, że jest to szczególnie rodzaj własności prywatnej⁵⁷. Spełnia ona bowiem inne funkcje i zadania w porównaniu z pozostałymi typami własności prywatnej. Majątek ten w szczególności nie służy osiągnięciu zysków ani innych korzyści gospodarczych. Korzystanie z niego nie jest zastrzeżone jedynie dla osób dysponujących uprawnieniami właścicielskimi (np. osoby prawne związku wyznaniowego), lecz z reguły otwarte dla szerokich grup społecznych. Jest i tak, że przynależność do związku wyznaniowego nie jest warunkiem korzystania z danego majątku (np. sakralne obiekty zabytkowe). Majątek Kościołów i związków wyznaniowych stanowi przede wszystkim bazę materialną umożliwiającą im osiągnięcie celów, do których realizacji zostały powołane. Z drugiej strony należy pamiętać, że decyzje o przeznaczeniu majątku, dysponowaniu nim, podejmują właściwe osoby prawne umiejscowione w strukturze związków wyznaniowych.

Przedstawiona powyżej specyfika własności związków wyznaniowych jest dostrzegana w piśmiennictwie. Ona właśnie stanowić ma przeszkodę w kwalifikowaniu tego mienia jako prywatnego. Ową odmienność dostrzega także ustawodawca, który wydaje odrębne ustawy regulujące status prawny Kościołów i związków wyznaniowych. Państwo w celu uregulowania swoich stosunków z Kościołami może zawierać także umowy międzynarodowe.

⁵⁵ J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe* (2000), s. 56; J. Sza ch u ł o w i c z, *Własność publiczna*, s. 10-11; zob. także: E. G n i e w e k, *Prawo rzeczowe*, s. 40, 42; A. S t e l m a c h o w s k i, w: *System prawa cywilnego. Prawo rzeczowe*, red. T. Dybowski, t. 3, Warszawa 2003, s. 161, 175.

⁵⁶ S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, s. 10.

⁵⁷ Kategoria własności prywatnej ulegać może dalszym podziałom. Por. A. S t e l m a c h o w s k i, *Zarys teorii*, s. 190nn.

Kolejna refleksja jest następująca, czy zawsze kryterium podmiotowe – przynależność majątku do określonego Kościoła lub związku wyznaniowego – przesądza o jego charakterze. Problem jest szerszy. Sprowadza się do następującego pytania. Jaki charakter ma własność, której podmiotem nie jest państwo lub jednostka samorządowa, lecz prywatna osoba (także Kościół lub związek wyznaniowy), jeżeli jest on wykorzystywany do działalności pożytku publicznego, czyli działalności społecznie użytecznej w sferze zadań publicznych (art. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Przypomnijmy: do realizacji zadań publicznych powołane jest z zasady państwo, majątek przeznaczony do wypełniania tej roli jest mieniem publicznym. Sprawa jest otwarta, czy majątek osób prywatnych wykorzystywany w działalności publicznej jest prywatny, czy publiczny. Wydaje się jednak, że jest to bardziej spór teoretyczny. Ustawodawca bowiem dostrzegł specyfikę takiej działalności i przewidział dla niej odrębną regulację, tym samym wyłączając ją spośród prywatnej działalności gospodarczej.