

Teresa Kurowska

„Obszar specjalny” - przyczynek do współczesnego ujmowania prawa własności gruntowej

Prawne Problemy Górnictwa 7, 22-41

1984

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Obszar specjalny — przyczynek do współczesnego ujmowania prawa własności gruntowej

Teresa Kurowska

I

W doktrynie prawniczej końca XIX i początku XX wieku zauważono, że własność staje się coraz bardziej funkcją społeczną zależną od względów natury gospodarczej, społecznej itp.¹ Równolegle z tym występują rozmaite „ograniczenia” prawa własności, nakładane coraz liczniej na właściciela. Pierwotnie nakładano je ze względu na interesy sąsiadów w postaci służebności. Dalsze „ograniczenia” były wynikiem przemian w dziedzinie prawa budowlanego, wodnego, górniczego. Nieco później wyłoniły się względy natury porządkowo-sanitarnej oraz ochrony przyrody. Rozszerzający się katalog nakazów i zakazów ograniczających prawo własności, zwłaszcza nieruchomości gruntowej, to wyraz doniosłości społeczno-gospodarczego znaczenia tego prawa².

Współcześnie idea własności jako funkcji społecznej najbardziej żywotna jest „dla krajów przywiązujących wielką wagę społeczną do gospodarki chłopskiej”, jak np. Włochy³. Nie jest ona obca i doktrynie

¹ Por. A. Kumaniecki: *Co myśleć o przyszłości socjalizmu?* „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1921, R. 19, s. 5.; S. Moroz: *Ograniczenia własności prywatnej w zakresie administracji pocztowo-telegraficznej*. Kraków 1946, s. 15—16. Autor, wysuwając koncepcję rozrastania się w życiu pojęcia „użyteczność publiczna”, dochodzi do wniosku, że prawo własności z tego powodu „stawać się będzie coraz bardziej iluzoryczne” i jako instytucja prawa prywatnego coraz bardziej „nasiąka” przepisami o charakterze prawnopublicznym.

² Tamże, s. 16.

³ Por. W. Pańko: *Własność gruntowa w planowanej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*. Katowice 1978, s. 30 oraz przytoczona tam literatura.

polskiej, która zarówno w prawie cywilnym, jak i w prawie administracyjnym upatruje narzędzia realizacji funkcji państwa⁴.

Wykorzystując metodę administracyjnoprawną, organy administracji państwowej — w ramach przyznaných im kompetencji — zmierzają do uproszczenia techniki administrowania w zakresie gospodarowania środkami produkcji (ziemia, surowce mineralne). Prawnymi środkami umożliwiającymi jej realizację wydają się „obszary specjalne”.

Próba określenia „obszaru specjalnego” zrodziła się w toku rozważań A. Wasilewskiego nad istotą i charakterem prawnym obszaru górniczego. Zdaniem autora „obszarem specjalnym” jest „ta część przestrzeni państwa, w granicach której — z uwagi na jej przeznaczenie — wprowadzony zostaje aktem prawnym, odbiegający od obowiązującego na całym obszarze państwa, system norm prawnych mających zabezpieczyć, tzn. umożliwić lub ułatwić, realizację priorytetowych zadań i celów państwa”⁵. Zatem koniecznym warunkiem utworzenia „obszaru specjalnego” jest wyodrębnienie części przestrzeni, czyli powierzchni ziemi, jej wnętrza i obszaru ponad nią, która z uwagi na swoje właściwości przyrodniczo-geologiczne (np. zaleganie złóż kopalin) czy faktyczne (np. ochrona powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem) jest niezbędna do realizacji zadań i celów państwa⁶.

Pomimo pewnej niedoskonałości konstrukcyjnej podanej definicji, jej niedookreśloności można przyjąć, że organ administracji państwowej, podejmując określone czynności prawne i faktyczne, które zmierzają do wyodrębnienia „obszaru specjalnego”, kieruje się potrzebą ochrony funkcji danego dobra w ściśle określonych granicach przestrzennych z uwagi na jego społeczno-gospodarcze przeznaczenie. W tej sytuacji organ administracji państwowej przyjmuje odmienną od tradycyjnej metodę określania adresata aktu administracyjnego⁷. Adresatem są wszy-

⁴ Por. W. Dawidowicz: *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*. Warszawa 1974, s. 150—154; M. Kierek: *Ograniczenia prawa własności w świetle ustawy o ochronie dóbr kultury i muzeach*. „Annales UMCS”. Lublin 1965, section c, vol. 12, s. 67.

⁵ Por. A. Wasilewski: *Obszar górniczy. Zagadnienia prawne*. Warszawa 1969, s. 96, 118.

⁶ Tamże, s. 96—97; J. Boć: *Zagadnienia prawne ochrony środowiska naturalnego*. Wrocław 1979, s. 198. Podobny pogląd w kontekście rozważań nad ochroną środowiska naturalnego wypowiadają: K. Podgórski: *Ochrona środowiska w PRL i sąsiednich krajach socjalistycznych. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Katowice 1977, s. 97. M. Kulesza: *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*. „Studia Iuridica”. T. 2. Warszawa 1974, s. 62.

⁷ Akt administracyjny sensu largo. Por. J. Starościak: *Prawne formy działania administracji*. Warszawa 1957; M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne*. Warszawa 1956.

stkie podmioty gospodarujące (znajdujące się) w określonej przestrzeni lub niektóre z nich dodatkowo kwalifikowane. Stąd też wątpliwa wydaje się potrzeba konstruowania i przyjmowania ogólnej koncepcji obszaru specjalnego jako odrębnej i jednolitej metody gospodarowania przestrzenią. Bardziej celowa będzie analiza norm reżimu obszaru wyodrębnionego (terenu górniczego) i wpływu ich treści na określenie sytuacji prawnej właściciela — rolnika gospodarującego w granicach takiego obszaru.

Zarówno socjalistyczna, jak i kapitalistyczna doktryna prawnicza zwraca szczególną uwagę na korzystanie z nieruchomości gruntowej jako na tę sferę, w której władcza reglamentacja administracji⁸ zmierza — przez dobór odpowiednich środków prawnych — do zaspokojenia wzrastających potrzeb społeczeństwa. Przy założeniu odmiennosci prezentowanych koncepcji prawa własności ten kierunek rozwiązań prawnych na gruncie polskiego prawa stanowi konsekwencję przyjętej w *Konstytucji PRL* zasady, że „ziemia jest dobrem ogólnonarodowym”, oraz krystalizującego się w doktrynie poglądu, że „do ochrony predestynuje przedmiot, jego własność, a nie osoba właściciela”⁹. Doktryna dopuszcza nawet możliwość nakładania obowiązków — na każdego obywatela — w celu ochrony określonych dóbr, „i to niezależnie od tego, jaki jest tytuł prawny władania nimi”¹⁰.

II

Konsekwencją przyjętego w doktrynie prawa cywilnego poglądu, „że własność jest prawem skutecznym wobec ogółu, ale i ograniczonym ze względu na potrzeby ogółu”¹¹, jest normatywna konstrukcja art. 140 k.c. Na gruncie obowiązującego ustawodawstwa artykuł ten zawiera najbardziej ogólne określenie własności. Jednak już z treści art. 140 k.c. wynika zróżnicowanie zakresu, treści i wykonywania własności. Czytamy w nim bowiem: „W granicach określonych przez ustawy i za-

⁸ Por. M. Kierek: *Ograniczenia prawa własności...*, s. 67; J. Boć: *O interwencjach administracji publicznej w dziedzinie dóbr nieruchomości*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. 2, s. 34; L.P. Fomina: *Prawo ziemiopolezowania w europejskich socjalistycznych strażach*. Moskwa 1975, s. 38—39, 182—183, W. Pańko: *Własność gruntowa...*, s. 44—46, 98—116.

⁹ Por. M. Kierek: *Ograniczenia prawa własności...*, s. 62.

¹⁰ Por. A. Kopff: *Własność dóbr kultury*. „Studia Cywilistyczne” 1969, t. 12—14, s. 180—181, przypis 7—8.

¹¹ Por. A. Stelmachowski: *Wstęp do teorii prawa cywilnego*. Warszawa 1969, s. 228.

sady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.”

To kodeksowe ujęcie własności ukształtowało uprawnienia właściciela w sposób, który pozwala na wykonywanie przysługującego mu prawa nie tylko w imię indywidualnego interesu, ale i przy uwzględnieniu interesu ogólnego¹². Założenia te realizuje — po pierwsze — sam kodeks cywilny, wprowadzając dyferencję zakresu, treści i wykonywania uprawnień właściciela zarówno z uwagi na charakter rzeczy¹³, jak i w zależności od typu i formy własności¹⁴; po drugie — wiele aktów szczegółowych konkretyzujących rozwiązania kodeksowe.

W związku z poczynionymi uwagami rodzi się potrzeba ustosunkowania się do tak istotnego problemu jak współczesne pojmowanie własności w obliczu wzrastającej ingerencji czynności prawnych organów administracji państwowej w sferę uprawnień właściciela. Rozwiązanie tego problemu prowadzi do poszukiwania nowego ujęcia prawa własności. Dla określenia sytuacji prawnej właściciela nieruchomości gruntowej niewystarczająca staje się koncepcja prawa podmiotowego¹⁵. Dogod-

¹² M. Korzycka: *Ochrona własności rolniczej*. Warszawa 1979, s. 19.

¹³ Por. T. Dybowski: *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym (rei vindicatio — actio negatoria)*. Warszawa 1969, s. 73; J. Ignatowicz: *Prawo rzeczowe*. Warszawa 1976, s. 70; A. Klein: *Elementy stosunku prawnego prawa rzeczowego*. Wrocław 1976, s. 17; H. Błażejczyk: *Polityczno-prawna treść indywidualnej własności środków produkcji*. W: *Przemiany stosunków własnościowych w PRL*. Red. A. Łopátka. Warszawa 1977, s. 154.

¹⁴ Por. art. 44 i 126 k.c.

¹⁵ W przypadku własności gruntowej niedoskonałość konstrukcji prawa podmiotowego wynika z komplikującej się coraz bardziej sytuacji prawnej właściciela i wielopłaszczyznowości wiążących go stosunków prawnych. Por. W. Pańko (*Własność gruntowa...*, s. 36—46, zwłaszcza s. 38), który poddaje krytyce konstrukcję zarówno własności gruntowej jako prawa podmiotowego, jak i sytuacji prawnej, przeciwstawiając im „konstrukcję domniemania generalnej kompetencji służącej danemu podmiotowi w zakresie korzystania i rozporządzania przedmiotem własności”. A. Stelmachowski (*Wstęp do teorii...*, s. 227) natomiast ujmuje własność jako sytuację prawną i stwierdza, że „błędem byłoby dziś ujmowanie własności li tylko jako prawa podmiotowego. Własność jest raczej kompleksem praw i obowiązków”; podobnie Z. K. Nowakowski: *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu*. Warszawa 1969, s. 68; M. Korzycka: *Ochrona własności...*, s. 36—37; J. Nadler: *Pojęcie indywidualnego gospodarstwa rolnego*. Wrocław 1976, s. 160—162. Z propozycją odrzucenia koncepcji prawa podmiotowego własności jako sfery tylko możliwości postępowania występuje R. Mikosz: *Ograniczenia prawa własności w prawie górniczym*. „Problemy Prawne Górnictwa”. Red. A. Agopiszowicz. T. 5. Katowice 1982. Autor opowiada się za konstrukcją własności „jako syntezy uprawnień i obowiązków” (s. 41).

niejsza będzie koncepcja stosunku prawnego¹⁶, która pozwala lepiej opisać, co właściciel może i powinien.

Podstaw do przyjętego toku rozważań dostarcza wspomniana już instrumentalizacja prawna wyodrębniająca różnorodne przestrzenie.

Jak zauważono na wstępie, celem niniejszego artykułu nie jest krytyka ani też afirmacja ogólnej koncepcji obszaru specjalnego, lecz określenie roli instrumentów prawnych wyodrębniających określone przestrzenie w kształtowaniu własności gruntowej. Ograniczenie się do rozwiązań szczegółowych z zakresu prawa górniczego i prawa rolnego jest zamierzone z uwagi na to, że na obszarze terenu górniczego niejednokrotnie dochodzi do „spiętrzenia” konfliktu interesów podmiotów gospodarujących.

Jak słusznie zauważa J. S. Piąkowski, instrumenty prawne wyodrębniające określone przestrzenie stanowią przykład¹⁷ ingerencji czynności organów administracji państwowej w sferę uprawnień właściciela.

Analiza wpływu norm prawnych, które ustalają „swoisty” reżim prawny obszaru wyodrębnionego przez zastosowanie instrumentu prawnego wyodrębniającego np. teren górniczy, na kształtowanie zakresu, treści i wykonywania prawa własności rolnej nieruchomości gruntowej pozwoli, być może, sprostać przyjętemu założeniu. Trudne byłoby jednak prowadzenie rozważań w oderwaniu od ogólnej konstrukcji prawa własności, jej treści i istoty.

Na gruncie prawa socjalistycznego z reguły odrzuca się uniwersalny model prawa własności, tak charakterystyczny dla dawnej nauki prawa i rozwiązań kodeksowych państw kapitalistycznych¹⁸, który nie uwzględnia ani różnicowań podmiotowych, ani różnicowań przedmio-

¹⁶ Por. A. Klein: *Elementy stosunku prawnego...*, s. 6—102. Autor uważa, że „posługiwanie się konstrukcją samego prawa podmiotowego wydaje się już nie wystarczać”, stąd też dla oddania „całej treści powinno i dozwolonego zachowania się stron względem siebie, z uwagi na rzeczy, trzeba posłużyć się szerszym strukturalnie wzorcem stosunku prawnego” (s. 9, 31, 37, 63—68).

¹⁷ Por. J. Piąkowski: *System prawa cywilnego*. T. 2: *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977, s. 107—108. Kontrowersyjne są uwagi autora co do natury prawnej „ograniczeń” uprawnień właściciela, ale trafne jest spostrzeżenie, że ingerencja w sferę uprawnień właściciela następuje — obok decyzji o charakterze indywidualnym — także poprzez wyznaczenia obszaru, na którym określone ograniczenia mają zastosowanie do wszystkich nieruchomości (np. ustanowienie strefy ochronnej w rozumieniu art. 50 pr. wodn.); por. s. 108, przypis 36.

¹⁸ Por. S. Grzybowski: *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*. Warszawa 1978, s. 52—53. Według tego modelu prawo własności jest najszerszym i nieograniczonym prawem rzeczowym, a w związku z tym prawem „jednolitym” we wszystkich sytuacjach.

towych. W następstwie tego kodeks cywilny z 1964 r.¹⁹, wprowadzając aktualną konstrukcję prawa własności, przyjmuje zróżnicowania podmiotowe z uwagi na ochronę tego prawa. Jednakże dość ogólne zróżnicowania podmiotowe nie wydają się wystarczające w obecnych warunkach ustroju gospodarczego²⁰. Coraz większą uwagę zwraca się na „rodzaj podmiotu”, a więc na to, czy właścicielem jest osoba fizyczna, osoba prawna czy państwo²¹.

Istnieje także konieczność przyjęcia zróżnicowań przedmiotowych, a zwłaszcza wyodrębnienia prawa własności gruntowej²² z uwagi na szczególnie charakter przedmiotu tego prawa (dozwolone zachowanie właściciela ze względu na konkretne przeznaczenie rzeczy) oraz wyjątkowe znaczenie jego funkcji społecznej²³, opartej m. in. na realizacji uprawnienia do korzystania z nieruchomości gruntowej.

W ustawodawstwie polskim obserwujemy odrębność rozwiązań normatywnych regulujących własność nieruchomości gruntowej, gdyż w samym tylko rolnictwie dominuje sektor indywidualny²⁴. Stąd też założenia polityki rolnej zmierzające do socjalizacji rolnictwa indywidualnego winny być urzeczywistnione poprzez „przeniesienie idei społecznej funkcji ziemi [...] w sferę prawa pozytywnego”²⁵, czego prawnym wyrazem jest art. 15 ust. 2 *Konstytucji PRL*.

Określenie treści i istoty prawa własności zawsze sprawiało doktrynie prawa cywilnego wiele trudności. Niemniej uważa się, że dwie cechy uniwersalne można przypisać temu prawu:

a) „jest to prawo wyrażające najszerszy zakres wzajemnej relacji między podmiotami ze względu na określone dobro”;

¹⁹ W przepisach prawa rzeczowego z 1946 r. widoczne było uniwersalne pojmowanie prawa własności — tamże, s. 55.

²⁰ Por. W. Pańko: *Własność gruntowa...*, s. 20.

²¹ Por. A. Klein: *Elementy stosunku prawnego...*, s. 15; W. Pańko: *Własność gruntowa...*, s. 29.

²² A. Klein: *Elementy stosunku prawnego...*, s. 30.

²³ Rozważania na temat koncepcji funkcjonalizmu społecznego w określeniu istoty prawa własności w doktrynie prawa rozwiniętego i współczesnego kapitalizmu oraz w doktrynie współczesnego polskiego prawa znajdujemy w pracy A. Stelmachowskiego: *Wstęp do teorii...*, s. 220. Autor podkreśla funkcjonalną odrębność własności rolniczej z uwagi na specyfikę produkcji rolnej; podobnie M. Korzycka: *Ochrona własności...*, s. 30—39; W. Pańko: *Własność gruntowa...*, s. 30—31.

²⁴ Wynosi on 68,4%; por. *Rocznik Statystyczny za 1981 r.* Warszawa 1982, s. 217.

²⁵ Por. W. Pańko (*Własność gruntowa...*, s. 31), który stwierdza, że „art. 15 ust. 2 *Konstytucji* [...] wiąże tym założeniem cały porządek prawny i określa zarazem społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności gruntowej”. Stwierdzenie takie nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza wtedy, gdy poszukujemy istoty współczesnego prawa własności.

b) „jest to prawo charakteryzujące się specyficzną elastycznością”²⁵.

Z chwilą wyodrębnienia instrumentalnego własność była rozpatrywana od strony przysługujących właścicielowi uprawnień. Jednak rozwiązania legislacyjne wprowadzały niekiedy ograniczenia jego swobody z uwagi na podporządkowanie jednostkowych interesów właścicieli bądź koniecznościom państwowym, bądź wymogom współżycia społecznego. W rzymskim klasycznym modelu prawa liberalnego jednak wychodzono z założenia, że ograniczenia prawa własności dotyczą jedynie wykonywania prawa, nie ingerują natomiast w jego treść²⁷.

Z biegiem czasu liczba i różnorodność ograniczeń stale wzrastała jako nieunikniona konsekwencja rozwoju sił wytwórczych i eksploatacji dóbr naturalnych, powodując wzrost konfliktów między właścicielem rzeczy, przekonanym o swej monopolistycznej pozycji, a zainteresowanymi niewłaścicielami, dążącymi do przynajmniej częściowego oddziaływania na rzecz.

Problem ten możemy zauważyć, obserwując rozwój prawa górniczego już z chwilą powstania regale królewskich. W okresie rozkwitu kapitalizmu stał się on o tyle nabrzmiały, iż zrodził idee o społecznym charakterze ziemi, doprowadzając w wyniku dalszego rozwoju gospodarczego do wysuwania postulatów uspołecznienia ziemi²⁸.

Ziemia (nieruchomość gruntowa), będąc dobrem niepomnażalnym i wielofunkcyjnym, zawsze odgrywała w gospodarce człowieka rolę pierwszoplanową, co w konsekwencji zrodziło konieczność wprowadzenia rozwiązań normatywnych zezwalających na oddziaływanie na cudzą rzecz, a zarazem chroniących niektóre formy tego oddziaływania.

Biorąc pod uwagę poglądy współczesnej doktryny prawa cywilnego, można przyjąć, że współczesne pojmowanie prawa własności, a zwłaszcza własności gruntowej, ściśle jest związane z problemem „ograniczeń” tego prawa²⁹. Wątpliwości budzi trafność poglądów upatrujących istnienia „ograniczeń” prawa własności.

²⁵ Por. A. Stelmachowski: *Wstęp do teorii...* s. 199 i nast.

²⁷ Por. K. Kolańczyk: *Prawo rzymskie*. Warszawa 1978, s. 280—293; W. Osuchowski: *Zarys rzymskiego prawa prywatnego*. Warszawa 1967, s. 332 i nast.

²⁸ Problem uspołecznienia własności w XIX w. poruszył A. Comte, który rozumienie własności wyraził w zdaniu: „[...] que nul n'a d'autre droit que celui de faire toujours son devoir.” (Każdy, a więc i właściciel, ma i powinien mieć tylko prawo spełniania zawsze swych obowiązków). Z twierdzenia tego wyrosła idea socjalizacji prawa własności L. Duguíta, Por. F. Zoll: *Prawo cywilne w zarysie*. T. 2: *Prawo rzeczowe*. Z. 1. Kraków 1947, s. 104—112, zwłaszcza s. 104, 107—109.

²⁹ Stanowiska wobec ustawowych „ograniczeń prawa własności” nie są jednolite. Jedni wychodzą z założenia, że wszelkie przepisy regulujące zakres, treść i wykonywanie własności stanowią ograniczenia tego prawa (por. W. Bugaj-

Z uwagi na aktualną w polskiej nauce prawa koncepcję funkcjonalizmu społecznego³⁰ trudno mówić o „ograniczeniach” prawa własności gruntowej. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że własność w PRL „staje się [...] narzędziem realizacji funkcji państwa”³¹, to „na tle art. 140 k.c. trudno mówić o ograniczeniu prawa własności przez państwo”³². Za wskazanym ujęciem przemawiałyby wykształcony w doktrynie socjalistycznej — w wyniku kwestionowania podziału prawa na publiczne i prywatne — pogląd, „że sama treść prawa własności jest w istocie węższa, niż mogłoby się to wydawać na pierwszy rzut oka”³³. Stąd „kwalifikacja ustawowych szrank własności jako jej ograniczeń [...] jest teoretycznie błędna”³⁴. „Ograniczenia” te uważa się za przejaw działania prawa administracyjnego, za element heterogenny w stosunku do cywilistycznej konstrukcji własności³⁵.

Konfrontacja prawa własności nieruchomości gruntowej z prawnymi i faktycznymi czynnościami administracji państwowej wiąże się ściśle z określeniem zakresu, treści i wykonywania prawa własności.

Wobec uwikłania sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości gruntowej: *Normy regulujące prawne stosunki własności a postacie prawa własności w PRL*. Praca doktorska. Uniwersytet Śląski, Wydział Prawa i Administracji 1972, maszyn., s. 49—99). Drudzy wychodzą z założenia, że obok przepisów wyznaczających granice własności istnieją i takie przepisy, które stanowią „ograniczenia” tego prawa (por. J. Wasilkowski: *Prawo własności w PRL. Zarys wykładu*. Warszawa 1969, s. 103—108; tenże: *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*. Warszawa 1972, s. 51; S. Breyer: *Z ogólnej problematyki ograniczeń prawa własności nieruchomości*. NP 1972, nr 1, s. 21 i nast.; T. Dybowski: *Ochrona własności...*, s. 61, 63). T. Dybowski uważa, że problem granic własności może być rozpatrywany od strony źródeł ograniczeń i rodzajów ograniczeń. Trzecie stanowisko neguje istnienie „ograniczeń” prawa własności (por. A. Klein: *Elementy stosunku prawnego...*, s. 61 i nast.; W. Pańko: *Własność gruntowa...*, s. 36—38; R. Mikosz: *Ograniczenia prawa własności...*, s. 98—100).

Podobny brak zgodności poglądów w doktrynie rysuje się w przypadku „ograniczeń rzeczywistych” prawa własności (por. J. Wasilkowski: *Pojęcie własności...*, s. 105). Przeciwny pogląd wyrażają A. Klein (*Elementy stosunku prawnego...*, s. 38—39) oraz W. Pańko (*Własność gruntowa...*, s. 37—38).

³⁰ Por. M. Kierek: *Ograniczenia prawa własności...*, s. 67; W. Pańko: *Własność gruntowa...*, s. 31, 36; M. Korzycka: *Ochrona własności...*, s. 20—26, 30—39. Na początku lat czterdziestych XX w. rozwinięciem funkcjonalizmu własności w projekcie prawa rzeczowego zajmował się S. Grzybowski: *Własność w projekcie prawa rzeczowego*. PiP 1946, z. 4, s. 17—18.

³¹ Por. M. Kierek: *Ograniczenia prawa własności...*, s. 67.

³² Por. W. Pańko: *Własności gruntowe...*, s. 37, 41, a zwłaszcza przytoczona tam literatura; A. Klein: *Elementy stosunku prawnego...*, s. 64—67, zwłaszcza s. 66.

³³ Por. A. Stelmachowski: *Wstęp do teorii...*, s. 203.

³⁴ Por. J. Wasilkowski: *Prawo własności...*, s. 106.

³⁵ Por. A. Stelmachowski: *Wstęp do teorii...*, s. 202.

towej wyrażającej się niejednokrotnie wielością wiążących go stosunków prawnych jesteśmy zmuszeni — zdaniem doktryny prawa cywilnego — do poszukiwania nowych ujęć istoty prawa własności³⁶. Jeśli koncepcję prawa podmiotowego będziemy pojmowali jako sferę tylko możliwości postępowania, to okaże się ona niewystarczająca. W konsekwencji będziemy zmuszeni przyjąć koncepcję stosunku prawnego własności, w którego treści znajdują się zarówno uprawnienia (możność postępowania), jak i elementy obowiązku (powinności) znajdujące źródła w normach prawnych różnych gałęzi³⁷.

Jak już wspomniano, na tle normatywnej konstrukcji art. 140 k.c. zakres, treść i wykonywanie prawa własności określone są w sposób ogólny. Rzeczywisty jednak zasięg, treść i wykonywanie prawa własności gruntowej określają bardziej lub mniej precyzyjnie w różnych sytuacjach liczne szczegółowe przepisy prawa oraz klauzule generalne (zasady współzycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa)³⁸. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa własności gruntowej będzie uzależnione od tego, o jaką kategorię własności w konkretnym przypadku chodzi, od właściwości przedmiotu stosunku prawnego, a często i od innych elementów istniejącej sytuacji.

Genezy koncepcji stosunku prawnego własności należy upatrywać w skomplikowaniu się stosunków społecznych, co pociąga za sobą konieczność oddziaływania na prawo własności także w innych formach prawnych niż cywilne. Państwo w ten sposób — mając na uwadze właściwe funkcjonowanie procesu produkcyjnego, a zwłaszcza optymalne wykorzystanie wartości użytkowej gruntu — oddziałuje na własność gruntową. Ogólnie obowiązujące przepisy prawne zatem nakładają na właściciela różnorodne obowiązki, których uzasadnienia będziemy szukać w konstrukcji stosunku prawnego własności.

W literaturze cywilistycznej konstrukcję stosunku prawnego własności zaproponował A. Klein³⁹. Autor wyróżnia wiele elementów tego stosunku, które — jego zdaniem — pozwalają na odzwierciedlenie zakresu i sposobu prawnej regulacji zachowania się stron ze względu na rzecz. Tak pojęta konstrukcja pozwala wyraźniej pokazać, że prawo

³⁶ Przykładem niech będzie koncepcja stosunku prawnorzeczowego własności A. Kleina czy konstrukcja domniemania generalnej kompetencji w zakresie korzystania i rozporządzania przedmiotem własności W. Pañki.

³⁷ Por. S. Grzybowski: *Prawo cywilne...*, s. 53—58; T. Dybowski: *Zasady współzycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa a prawo własności*, NP 1967, nr 6, s. 72 i nast. A. Stelmachowski: *Klauzule generalne w kodeksie cywilnym*, PiP 1965, nr 1, s. 5 i nast.; A. Wolter: *Rola zasad współzycia społecznego w nowych kodeksach*, NP 1964, nr 11, s. 1031 i nast.

³⁸ Tamże.

³⁹ Por. A. Klein: *Elementy stosunku prawnego...*, s. 5—170.

podmiotowe własności składa się z kilku „warstw” zróżnicowanych pod względem charakteru i funkcji⁴⁰. Bez zagłębiania się w szczegółową analizę samej konstrukcji, ale posługując się w niezbędnym zakresie terminologią przyjętą przez Kleina, zauważamy, że granice dozwolonego zachowania się właściciela⁴¹, jako przedmiotu podmiotowego prawa własności, określa całokształt obowiązujących przepisów prawa łącznie z klauzulami generalnymi.

Określone w ten sposób granice dozwolonego zachowania się właściciela pozwalają — przez zakwalifikowanie własności do określonych typów i form — na ukształtowanie treści całego stosunku prawnego oraz na daleko posunięte zindywidualizowanie treści dozwolonego zachowania się z uwagi na konkretne przeznaczenie rzeczy czy też szczególnie jej właściwości.

Biorąc pod uwagę pierwszy z wyznaczników określonych w art. 140 k.c., widzimy, że granice dozwolonego zachowania się właściciela wyznaczają nie tylko przepisy prawa cywilnego, ale także przepisy innych gałęzi prawa, wśród których szczególne miejsce zajmują przepisy prawa administracyjnego⁴².

Wierny swej koncepcji A. Klein, wprowadzając pojęcie ograniczeń (wypływających z przepisów prawa administracyjnego) dozwolonego zachowania się właściciela, staje przed problemem: Czy włączyć je do stosunku prawnego własności, czy też należałoby budować odrębne stosunki administracyjnoprawne? Zdaniem autora rozwiązanie problemu powinno być uzależnione od tego, czy ograniczenie zakresu dozwolonego zachowania się właściciela przez przepis prawny powoduje odpowiednie ograniczenie zakresu powinnego zachowania się obowiązanych (niewłaścicieli) z danego stosunku prawnego własności, czy też nie powoduje. W pierwszej sytuacji przepisy prawa administracyjnego kształtują treść danego stosunku własności, w drugiej natomiast posłużą do zbudowania odrębnego stosunku administracyjnoprawnego, w którym stroną będzie każdorazowy właściciel nieruchomości gruntowej.

W ramach stosunku administracyjnoprawnego powstaje określony obowiązek pewnego zachowania się, który może przedstawiać się jako obowiązek wykonywania prawa własności w określony sposób⁴³. Stosu-

⁴⁰ Tamże, s. 76.

⁴¹ W doktrynie ujmowane jako granice prawa własności czy uprawnień właściciela. Por. A. Klein: *Elementy stosunku prawnego...*, s. 31. Należałoby zwrócić uwagę na poczynione przez autora zastrzeżenia. A. Klein wyróżnia w ten sposób element przedmiotu podmiotowego prawa własności obok elementu prawa podmiotowego własności.

⁴² Tamże, s. 33—37.

⁴³ Tamże, s. 61; A. Kopff: *Własności dóbr kultury*. „*Studia Cywilistyczne*” 1969, t. 13—14, s. 187—188.

nek ten ani jego treść nie powinny być włączone bezpośrednio w stosunek prawny prawa cywilnego. Właściciel w omawianym stosunku prawnym nie ma pozycji równorzędnego partnera, jak w stosunku prawnym własności, lecz występuje w stosunku prawnym pomiędzy podmiotami nierównymi w sensie prawnym. Stosunek administracyjnoprawny znajdzie w cywilnoprawnym stosunku własności odbicie w postaci wprowadzenia do niego na rzecz państwa (określonego organu administracji państwowej) konkretnego uprawnienia do nabycia prawa własności w wypadku niewykonywania przez właściciela obowiązków płynących ze stosunku administracyjnoprawnego.

A. Klein dzieli obowiązki nakładane na właściciela przez ogólnie obowiązujące przepisy prawa na trzy grupy⁴⁴.

Do pierwszej grupy zalicza przepisy, które nakładają na właściciela obowiązek wykonywania własności, przyznając innej osobie roszczenia cywilnoprawne⁴⁵. Przepisy te z reguły mieszczą się w kodeksie cywilnym (np. art. 152, 154). Są to obowiązki współuprawnionych względem siebie, a nie obowiązki właściciela względem niewłaścicieli z danego stosunku prawnego własności⁴⁶.

Do drugiej grupy zalicza przepisy rodzące określone skutki cywilnoprawne w razie niewykonania przez właściciela obowiązku realizowania w pewnym zakresie i w pewien sposób jego prawa bez przyznania roszczeń z tego tytułu wszystkim, czy niektórym, niewłaścicielom. W tej sytuacji autor stoi na stanowisku, że obowiązki wynikające ze wskazanych przepisów nie powinny być bezpośrednio włączone do stosunku prawnego własności, ale należy budować odrębny stosunek administracyjnoprawny, w którym jedną ze stron będzie każdorazowy właściciel nieruchomości gruntowej, a drugą — organ państwowy⁴⁷.

Trzecią grupę przepisów stanowią te, które nakładają na właściciela obowiązki w kwestii określonego wykonywania dozwolonej sfery zachowania. Powołują one do życia stosunek administracyjnoprawny między właścicielem a określonym organem administracji państwowej. Stosunek ten po stronie właściciela jest ściśle związany z cywilnoprawnym stosunkiem własności. Niewykonywanie takiego obowiązku spowoduje zastosowanie sankcji wyłącznie administracyjnoprawnych⁴⁸.

⁴⁴ Por. A. Klein: *Elementy stosunku prawnego...*, s. 61—67.

⁴⁵ Tamże, s. 61—63.

⁴⁶ Tamże, s. 63.

⁴⁷ Tamże, s. 63—66 i cytowana tam literatura.

⁴⁸ Tamże, s. 66—67.

III

W przypadku wyodrębnienia w formie aktu administracyjnego „obszaru specjalnego” w jego granicach zazwyczaj zostaje wprowadzony obowiązek wykonywania dozwolonej sfery zachowania. Między organem administracyjnym wydającym akt administracyjny a właścicielem nieruchomości gruntowej zostaje nawiązany stosunek administracyjnoprawny. W treści tego stosunku może być sprecyzowany obowiązek określający sposób wykonywania własności gruntowej z uwagi na jej przeznaczenie i właściwość rzeczy. Normy reżimu obszaru wyodrębnionego mają zapewnić ochronę funkcji określonego dobra (np. procesu produkcyjnego czy właściwości przyrodniczo-krajobrazowe, np. parku narodowego).

Przyjmując dokonaną przez A. Kleina klasyfikację obowiązków nakładanych na właścicieli (użytkowników) przez ogólnie obowiązujące przepisy, normy reżimu obszaru wyodrębnionego umieścimy w trzeciej grupie przepisów, które rodzą stosunek administracyjnoprawny ściśle związany po stronie właściciela z cywilnoprawnym stosunkiem własności.

Zgodnie z przyjętym założeniem zagadnienie to przeanalizujemy, opierając się na przepisach prawa górniczego, konkretnie zaś na przepisach dotyczących terenu górniczego. W jego granicach przestrzennych bardzo wyraźnie rysuje się konkurencja priorytetów gospodarczych. Stąd ciekawe mogą być rozważania prowadzące do określenia ukształtowania wykonywania uprawnień właściciela-rolnika gospodarującego w granicach terenu górniczego, a także ustalenia, w jakim stopniu będzie możliwa należyta ochrona jego interesów.

Wyodrębnienia terenu górniczego dokonuje właściwy minister w formie decyzji administracyjnej. Stosownie do przepisów art. 49 pr. gór.⁴⁹ przez teren górniczy należy rozumieć ogół nieruchomości i ich części składowych objętych granicami jednego lub kilku obszarów górniczych i zasięgiem wpływów na powierzchnię eksploatacji górniczej złóż na tych obszarach.

Teren górniczy składa się z dwóch stref: obszaru górniczego oraz przestrzeni otaczającej ten obszar, sięgającej tak daleko, jak daleko występują skutki prowadzenia robót górniczych na wspomnianych obszarach.

Położenie nieruchomości gruntowej w granicach terenu górniczego rodzi istotne skutki w zakresie jej statusu prawnego. W jego granicach

⁴⁹ Por. dekret z 6 V 1953 r. prawo górnicze (tekst jedn.: Dz. U. 1978, nr 4, poz. 12).

obowiązuje reżim prawny, który kształtowany jest m.in. za pomocą programu ochrony terenów górniczych. Na przedsiębiorstwie górniczym spoczywa obowiązek sporządzenia takiego aktu w uzgodnieniu z właściwym organem administracji państwowej stopnia wojewódzkiego i z właściwym okręgowym urzędem górniczym⁵⁰.

Wynikające z tego programu skutki są bardzo istotne dla właściciela — rolnika gospodarującego w granicach tego terenu. Najistotniejsze zaś są skutki wynikające z art. 52 ust. 3 pr. gór., który stanowi, że działalność gospodarcza podejmowana na terenach górniczych nie może naruszać ustaleń przyjętych w programie ochrony tych terenów ani ograniczać zadań z zakresu ochrony terenów górniczych⁵¹. Wypływający stąd obowiązek bezwzględnego podporządkowania się reżimowi programu ochrony terenu górniczego ukształtuje zakres, treść i wykonywanie uprawnień właściciela-rolnika.

Zakres dozwolonego zachowania się właściciela dozna ograniczeń. W myśl art. 37 ust. 1 pr. gór. uzgodnienia z okręgowym urzędem górniczym wymaga zezwolenie na istotną zmianę gospodarczego charakteru nieruchomości położonej w granicach terenu górniczego, bądź na wzniesienie lub przebudowę na tej nieruchomości trwałych budowli i urządzeń nie wchodzących w skład zakładu górniczego. Wydanie zezwolenia może być uzależnione od spełnienia warunków technicznych określonych przez okręgowy urząd górniczy, co może prowadzić do krępowania działalności inwestycyjnej rolnika.

Okręgowy urząd górniczy, rozpatrując sprawę, ma na uwadze warunki górniczo-geologiczne terenu, uzasadniony interes przedsiębiorstwa górniczego oraz uzasadniony interes właściciela ubiegającego się o zezwolenie. W związku z tym mogą zostać na niego nałożone z tego tytułu liczne obowiązki oraz konieczność spełnienia określonych warunków z uwagi na preferowanie interesu przedsiębiorstwa górniczego⁵². Właściciel-rolnik jest więc w istocie o tyle upoważniony do działania, o ile działanie to nie pozostaje w sprzeczności z interesami przedsiębiorstwa górniczego. Gdybyśmy zaś założyli, że okręgowy urząd górniczy odmówi uzgodnienia, kierując się wspomnianymi powodami, wówczas sytuacja rolnika byłaby bardzo niekorzystna. Uniemożliwia mu ona w zasa-

⁵⁰ Więcej na ten temat por. R. Mikosz, W. Pańko: *Funkcja programu ochrony terenów górniczych w zakresie planowania przestrzennego*. PUG 1978, nr 10, s. 291 i nast.; A. Lipiński: *Z problematyki prawnej ochrony terenów górniczych*, „Problemy Prawne Górnictwa”. Red. A. Agopszowicz. T. 3. Katowice 1979.

⁵¹ Por. art. 52 ust. 3 pr. gór.

⁵² Por. zarządzenie Prezesa WUG z 3 V 1978 r. w sprawie określenia rodzajów obiektów budowlanych zakładu górniczego (Mon. Pol. nr 17, poz. 59).

dzie wszelką działalność inwestycyjną, będącą warunkiem prawidłowego gospodarowania i uzyskiwania należytych efektów gospodarczych.

Prawu górniczemu znane są także inne instytucje szczegółowe upoważniające przedsiębiorstwo górnicze do korzystania w określonym czasie i w oznaczony sposób z cudzej nieruchomości, bez konieczności całkowitego pozbawienia właściciela-rolnika władztwa nad nieruchomością. Są to: czasowe zajęcie nieruchomości, tymczasowe zajęcie nieruchomości oraz inne akcesoryjne uprawnienia przedsiębiorstwa górniczego, niekiedy przestrzennie związane z instytucją terenu górniczego.

Czasowe zajęcie nieruchomości przez przedsiębiorstwo górnicze polega na jej zajęciu na czas oznaczony dla realizacji ściśle określonych celów związanych z wykonywaniem zadań planowych, jak: dokonanie pomiarów górniczych oraz zapewnianie bezpieczeństwa lub ciągłości ruchu zakładu górniczego, a także wydobywania kopaliny sposobem otworów wiertniczych oraz sposobem odkrywkowym, ale tylko wtedy, gdy jest możliwe i gospodarczo uzasadnione późniejsze przywrócenie odkrywki do stanu gospodarczej użyteczności⁵³.

Czasowe zajęcie nieruchomości może nastąpić w dwojakim trybie: bądź w formie umowy, bądź w formie decyzji okręgowego urzędu górniczego. Mimo że na przedsiębiorstwie górniczym ciąży obowiązek zachowania oznaczonej kolejności, właściciel nieruchomości rolnej nie jest w stanie zapobiec zajęciu, nawet wówczas, gdy spowoduje ono nieodwracalne skutki w zakresie wartości użytkowych nieruchomości oraz jej produktywności. Doktryna podkreśla, że „przesłanki zajęcia [...] zostały tak skonstruowane, że swoboda przedsiębiorstwa górniczego w ubieganiu się o nie jest niemal nieskrępowana. Na dodatek może ono stosownie do treści art. 22 ust. 2 prawa górniczego wykraczać poza granice terenu górniczego. Albowiem tylko w wypadku, gdy chodzi o wydobywanie kopaliny, czasowe zajęcie odnosi się do nieruchomości położonej w granicach obszaru górniczego. W pozostałych wypadkach [...] gdy zachodzą przesłanki określone w art. 38 prawa górniczego, w rachubę może wejść każda niezbędna nieruchomość”⁵⁴.

Czasowe zajęcie nieruchomości rolnej może istotnie zdeorganizować proces produkcji. Po pierwsze, z uwagi na stosunkowo długi czas. W myśl art. 38 ust. 5 pr. górn. zajęcie może trwać 3 lata, z możliwością przedłużenia na dalsze 2 lata. Po drugie, wykonywanie na czasowo zajętej nieruchomości wszelkich czynności uzasadnionych ze względu na cel, dla którego nieruchomość zajęto, spowoduje istotne zakłócenie do-

⁵³ Por. art. 38 ust. 1 pr. górn.

⁵⁴ Por. R. Mikosz: *Wykonywanie rolniczej własności gruntowej na terenie górnicznym*. W: *Organizacja przestrzenna rolnictwa rejonu uprzemysłowionego*. Red. W. Pańko. Warszawa 1980, s. 73—74.

tychczasowego rytmu produkcyjnego na nieruchomości rolnej. Instytucja ta uniemożliwia racjonalne prowadzenie gospodarstwa rolnego, gdyż nastąpi spadek ogólnej powierzchni gruntów rolnych produkcyjnie wykorzystywanych, co w konsekwencji może prowadzić do konieczności zmiany kierunku produkcji rolnej lub zmiany prowadzonej działalności gospodarczej.

W konsekwencji nad nieruchomością rolną położoną w granicach terenu górniczego, a w pewnych przypadkach poza nim, rozciąga się możliwość jej czasowego zajęcia. Stan taki nie sprzyja stabilności produkcji rolnej, a nawet bywa skutecznym antybodźcem w intensyfikacji działań inwestycyjnych. Jeśli natomiast dojdzie do czasowego zajęcia nieruchomości, to właściciel-rolnik nie jest w stanie kontynuować produkcji rolnej, względnie może ją prowadzić tylko w bardzo ograniczonym zakresie. Nie sprzyjająca dla rolnika sytuacja nie minie także z momentem zwrócenia mu nieruchomości rolnej, a to z powodu trudności odbudowy uprzedniego poziomu produkcji, hamowanej koniecznością rekultywacji oraz możliwością ponownego zajęcia⁵⁵.

Odmienne od czasowego zajęcia nieruchomości zostały ukształtowane przesłanki tymczasowego zajęcia nieruchomości. Ma ono charakter doraźny i może trwać najwyżej miesiąc, jednak wykazuje pewne podobieństwa w zakresie skutków, jakie z niego wypływają.

W razie zagrożenia bezpieczeństwa zakładu górniczego lub jego ruchu albo bezpieczeństwa urządzeń użyteczności publicznej, życia lub zdrowia ludzkiego w związku z ruchem zakładu górniczego okręgowy rząd górniczy może zezwolić na niezwłoczne zajęcie przez przedsiębiorstwo górnicze nieruchomości potrzebnych do usunięcia zagrożenia i jego skutków. Po upływie terminu zajęcia przedsiębiorstwo górnicze jest obowiązane wydać nieruchomość uprawnionemu.

Ze względu na krótkotrwałość zajęcia zakłócenia w produkcji rolnej nie będą na ogół tak istotne jak w przypadku czasowego zajęcia. Niemniej zakres uprawnień przedsiębiorstwa górniczego do zajętej nieruchomości kształtuje się identycznie jak w odniesieniu do czasowego zajęcia. Analogiczne będą obowiązki przedsiębiorstwa górniczego względem właściciela-rolnika. Ze względu na krótkotrwałość tymczasowe zajęcie nieruchomości jest mniej dolegliwe dla właściciela-rolnika, chociaż w przypadku zajęcia w okresie wykonywania istotnych prac polowych może w sposób dotkliwy zakłócić proces produkcyjny⁵⁶.

⁵⁵ Por. A. Agopszowicz: *Zarys systemu prawnego górnictwa*, T. 2. Warszawa 1980, s. 29 i nast.

⁵⁶ Tamże, s. 34 i nast. Niekiedy całkowitej dewastacji gospodarstwo rolne ulega już pod rządem prawa geologicznego, czego przykładem Karlin. Konieczność podjęcia akcji ratowniczej w wyniku np. wpływu ropy naftowej prowadzi

Oprócz wymienionych instytucji ingerujących w sferę usprawnień właściciela (ograniczających dozwolone zachowanie się właściciela) wymienić można tzw. akcesoryjne uprawnienia przedsiębiorstwa górniczego, jak: wydobywanie kopaliny towarzyszącej; prawo do bezpłatnego korzystania z wody kopalnianej na potrzeby zakładu górniczego oraz w celu zaopatrywania w wodę uszkodzowanych wskutek zaniku wody, spowodowanego robotami górnictwem; uprawnienie do odprowadzania wody kopalnianej przez cudzą nieruchomość; uprawnienie do korzystania z wód powierzchniowych potrzebnych do ruchu zakładu górniczego⁵⁷. Innym ograniczeniem dozwolonego zachowania się właściciela są obowiązki wypływające z art. 25 ust. 1 pr. górn. — znoszenia przez właściciela wytyczania granic obszaru górniczego na powierzchni jego gruntu, z art. 27 ust. 2 pr. górn. — znoszenie działania mierniczego, który wytycza granice obszaru górniczego oraz umieszcza znaki graniczne.

Rolnictwo na terenach górniczych zajmuje pozycję partnera zdecydowanie słabszego. Jego interesy ustępują interesom przedsiębiorstwa górniczego. Także uprawnienia akcesoryjne przedsiębiorstwa górniczego znacznie uszczuplają zakres jego uprawnień właścicielskich.

Sytuacja prawna właściciela rolnej nieruchomości gruntowej może ulec dalszemu skomplikowaniu, gdy w ramach wykonywania swego prawa zostaną na niego nałożone dodatkowe obowiązki wypływające z norm reżimu wyodrębniającego „obszary zagrożone chorobą”, „plantacje nasienne”, „ochronne obszary przeciwerozyjne” itp.

W wypadku wystąpienia chorób roślin, szkodników i chwastów przepisy prawa rolnego pozwalają organom administracji państwowej stopnia wojewódzkiego na wyodrębnianie „obszaru kwarantannowego”, „pasa chwytnego”, „obszaru zagrożonego chorobą”. Z treści tych przepisów wynika obowiązek zwalczania chorób, a jednocześnie zostaje w nich określony rodzaj działań i środki zwalczające chorobę, szkodniki i chwasty.

Zatwierdzony przez wojewodę „plan kompleksowej ochrony gruntów” stanowi podstawę do nakładania na właścicieli nieruchomości rolnych położonych w granicach „ochronnego obszaru przeciwerozyjnego” obowiązków podejmowania szczegółowych zabiegów przeciwerozyjnych i eksploatacji urządzeń powstałych w tym celu. Jednocześnie na właści-

do zajęcia całych gospodarstw rolnych i uniemożliwia prowadzenie działalności gospodarczej w gospodarstwach rolnych, aż do ich rekultywacji.

⁵⁷ Por. ustawę z 16 II 1961 r. o ochronie roślin uprawnych przed chorobami, szkodnikami, chwastami (Dz.U. nr 10, poz. 55), rozporządzenie Ministra Rolnictwa z 18 VII 1957 r. w sprawie zwalczania raka ziemniaczanego (Dz.U. nr 41, poz. 187).

cielu ciąży dodatkowy obowiązek pokrywania kosztów wykonywanych zabiegów⁵⁸. Obowiązki podejmowania zabiegów technicznych na użytkach rolnych oraz agromelioracyjnych reguluje także prawo wodne, którego przepisy nakładają na właścicieli gruntów „obszarów nawadnianych” obowiązki przeprowadzenia cieków wodnych naturalnych i sztucznych odwadniających oraz grobli. Obowiązki zagospodarowania zmeliorowanych łąk i pastwisk, terminowego koszenia traw na łąkach zmeliorowanych, zagospodarowania nieużytków przeznaczonych na łąki i pastwiska będą zmierzały do podniesienia zdolności produkcyjnych gruntów rolnych.

IV

Na tle powyższych rozważań dochodzimy do konkluzji, że organ administracji państwowej, zmierzając do uproszczenia techniki administrowania ziemią i jej zasobami (surowcami mineralnymi), coraz częściej sięga po instrumenty prawne wyodrębniające określone obszary. Z analizy przykładowo wybranych instytucji prawa górniczego i prawa rolnego wynika, że normy reżimu terenu górniczego, które nakładają na właścicieli (użytkowników) rolnej nieruchomości gruntowej obowiązki wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego, wywołują dwójakiego rodzaju skutki w sferze prawa cywilnego⁵⁹ (oddziałują na stosunek prawny własności).

A. Wyznaczają granice prawa własności nieruchomości gruntowej, gdyż wprowadzają obowiązki znoszenia określonych zachowań wobec nieruchomości, uchylając tym samym prawo wyłączności właściciela, jak:

- a) znoszenia umieszczania przedmiotów i urządzeń (np. umieszczenia górniczych znaków granicznych w celu wytyczania granic obszaru górniczego⁶⁰ czy oznaczania i ogradzania miejsc, w których wystąpiły choroby, szkodniki lub chwasty⁶¹);
- b) znoszenia wstępu na nieruchomości (np. w celu przeprowadze-

⁵⁸ Por. T. Kurowska: „Obszar specjalny” jako prawny instrument gospodarowania przestrzenią. Praca doktorska. Uniwersytet Śląski. Wydział Prawa i Administracji 1982, maszyn.

⁵⁹ W podobnym kierunku zmierzają rozwiązania F. Longchamps’a: *Ograniczenia własności nieruchomości w polskim prawie administracyjnym*. „Przegląd Prawa i Administracji” 1939, s. 133 i nast.

⁶⁰ Por. art. 28 pr. górń.

⁶¹ Por. art. 3 ust. 5 ustawy o ochronie roślin.

nia czynności związanych z wytyczaniem granic⁶², badania stanu zachwaszczenia roślin uprawnych⁶³;

c) znoszenia zajęcia nieruchomości (np. czasowe⁶⁴ lub tymczasowe zajęcia⁶⁵) z racji prowadzonej eksploatacji kopalin lub stanu „zagrożenia bezpieczeństwa zakładu górniczego [...] życia lub zdrowia ludzkiego”);

d) znoszenia dokonywania określonych czynności (np. bezpłatnego pobierania próbek roślin oraz gleby, dokonywania odłowu żywych gryzoni polnych⁶⁶);

B. Kształtują sposób wykonywania prawa własności:

a) w zakresie dokonywania czynności prawnych (np. zakaz podziału nieruchomości scalonych⁶⁷);

b) w zakresie dokonywania innych czynności (np. użytkowania gruntów, zagospodarowania gruntów w przypadku erozji gleb⁶⁸, melioracji użytków rolnych⁶⁹).

Konkretyzacja zakresu, treści i wykonywania własności gruntowej (w przypadku określonych nieruchomości położonych w granicach obszaru wyodrębnionego) jest związana z kształtowaniem granic dozwolonego zachowania się właściciela. Stąd ich ukształtowanie zależy zarówno od cech podmiotowych (typu i formy własności), od cech samej rzeczy przedmiotu prawa własności, jak i od treści dozwolonego (nakazanego) zachowania się. Istotną rolę odgrywa także czynnik czasowo-przestrzenny⁷⁰, gdyż określenie sytuacji prawnej właściciela wymaga nawiązania do ściśle oznaczonego czasu i ściśle skonkretyzowanego miejsca.

Opierając się tylko na przepisach prawa pozytywnego, trudno ustalić zakres uprawnień właściciela. Od rzeczywistego kontekstu sytuacyjnego zależą bowiem w znacznym stopniu zakres, treść i wykonywanie uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej, zwłaszcza wtedy, gdy

⁶² Por. art. 27 i nast. pr. górń.

⁶³ Por. art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie roślin.

⁶⁴ Por. art. 38 i nast. pr. górń.

⁶⁵ Por. art. 40 pr. górń.

⁶⁶ Por. § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 17 IV 1958 r. w sprawie ochrony roślin uprawnych przed gryzoniami polnymi (Dz.U. nr 25, poz. 108).

⁶⁷ W brzmieniu art. 20 uchylonej ustawy z 24 I 1968 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. nr 3, poz. 13). Obecnie obowiązująca ustawa z 26 III 1982 r. o scalaniu gruntów (Dz.U. nr 11, poz. 11) nie wprowadza już tego rodzaju ograniczenia.

⁶⁸ Por. art. 23 ustawy z 26 III 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. nr 71, poz. 79).

⁶⁹ Por. rozdział 2 ustawy z 24 X 1974 r. prawo wodne (Dz.U. nr 38, poz. 230 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 3 IX 1976 r. w sprawie melioracji wodnych (Dz.U. nr 31, poz. 182 z późn. zm.).

⁷⁰ Jak trafnie podkreśla R. Mikos: *Ograniczenia prawa własności...*, s. 105.

inne podmioty mogą być także uprawnione do oddziaływania w pewnym zakresie na sferę możliwości prawnej właściciela. W związku z tym dozwolone zachowanie się właściciela ze względu na rzecz staje się coraz częściej przedmiotem pewnych obowiązków nakładanych na właściciela.

W przypadku, gdy obowiązki wypływają z norm reżimu obszaru wyodrębnionego, powinny one posłużyć do zbudowania odrębnego stosunku administracyjnoprawnego, ściśle związanego — po stronie właściciela — ze stosunkiem prawnym własności. Obowiązki te obciążają każdorazowo właściciela nieruchomości gruntowej i określają wykonywanie dozwolonej sfery jego zachowania.

Тереса Куровска

„СПЕЦИАЛЬНАЯ ТЕРРИТОРИЯ” — К ВОПРОСУ О СОВРЕМЕННОЙ ТРАКТОВКЕ ПРАВА ЗЕМЕЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Резюме

Возрастающее число правовых вмешательств органов государственной администрации в сферу правомочий властителя земельного имущества склоняет к поискам нового подхода к праву собственности. Концепция субъектного права не отражает всего содержания обязательного и позвoлительного поведения властителя. Поэтому мы принимаем концепцию правового отношения.

Примером указанного вмешательства административных органов являются правовые инструменты, выделяющие определенные области, которые являются одним из средств, направленных на упрощение техники администрирования в области хозяйствования землей и минеральным сырьем. Нормы режима шахтной территории, временного занятия недвижимого имущества и т. д. определяют обязанности, служащие для выработки отделенного от гражданско-правового административно-правового отношения, тесно связанного по стороне владельца с гражданско-правовым отношением собственности. Они определяют область исполнения права собственности на земельное имущество.

Teresa Kurowska

„SONDERGEBIET” — EIN BEITRAG ZUM ZEITGENÖSSISCHEN VERSTÄNDNIS DES GRUNDEIGENTUMRECHTS

Zusammenfassung

Die zunehmende Ingerenz von Rechtshandlungen staatlicher Verwaltungsgane in die Sphäre der Grundeigentümerrechte führt zur Suche nach neuen Auffassungen des Eigentumsrechts. Die Konzeption des subjektiven Rechts gibt nicht den ganzen Inhalt des erforderlichen und zulässigen Eigentümer

verhaltens wieder. Deshalb gehen wir von der Konzeption des Rechtsverhältnisses aus.

Ein Beispiel für die erwähnte Ingerenz von Verwaltungsorganen sind die Sondergebiete als Instrumente, die der auf eine Vereinfachung der Verwaltungstechnik im Bereich der Boden- und Bodenschätzebewirtschaftung abzielenden Mittel sind. Die Normen des Regimes in einem Bergbauggebiet, der zeitweiligen und vorübergehenden Inanspruchnahme von Immobilien usw. legen Pflichten fest, die der Errichtung eines vom Zivilrecht abzugrenzenden Verwaltungsrechtsverhältnisses dienen, das seitens des Eigentümers eng mit dem zivilrechtlichen Eigentumsverhältnis zusammenhängt. Diese werden die Grenze der Ausübung der Grundeigentumsrechts gestalten.