

Prawo własności w prawie wspólnotowym a regulacje prawa krajowego

Ewa Tuora-Schwierskott¹

1. Uwagi ogólne

Prawo własności należy do najbardziej istotnych praw jednostki w europejskim systemie prawnym. Zostało ono wyrażone na trzech płaszczyznach: jest ono określone w prawie międzynarodowym w art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w art. 17 Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz w prawie krajowym każdego z państw członkowskich Unii Europejskiej.

Podczas prac nad Europejską Konwencją Praw Człowieka trudno było znaleźć porozumienie dotyczące ochrony prawa własności. Toczono liczne spory doktrynalne wynikające z ochrony prawa do odszkodowania w przypadku wywłaszczenia². Dlatego też prawo własności wpisano dopiero do Pierwszego Protokołu Dodatkowego wraz z regulacją odszkodowania w przypadku wywłaszczenia, który został podpisany 20.3.1952 r., który wszedł w życie dopiero w 1954 r.

Należy przy tym zauważyć, że ochrona prawa własności stanowi jeden z zasadniczych filarów Unii Europejskiej. Jednym z trzech głównych celów Unii Europejskiej jest polityka wolnorynkowa, oraz ochrona prawa konkurencji. Cele te zostały określone w art. 4 oraz art. 98 TUE oraz art. 119 TFUE. Urzeczywistnienie tychże celów nie jest możliwe bez zapewnienia ochrony prawa własności, w szczególności bez zapewnienia własności środków produkcji. Prawo własności zostało zawarte w art. 17 Karty Praw Podstawowych znajdującym się w drugim rozdziale zatytułowanym Wolności, obok innych praw pod-

¹ Ewa Tuora-Schwierskott – Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy.

² F. Paukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMPK-Kommentar, 2. Auf., N.P. Engel Verlag 1996, s. 765; P. Friedrich, Der Schutz des Eigentums nach dem Grundgesetz, der EMRK und dem Recht der EU, Grin 2007, s. 13.

stawowych takich jak przykładowo wolność sumienia i religii czy też wolność przedsiębiorczości.

2. Regulacja prawna prawa własności

Zgodnie z art. 1 Protokołu Dodatkowego EKPCz każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może zostać pozbawiony swojej własności, chyba że takie pozbawienie leży w interesie publicznym i zostaje dokonane na warunkach przewidzianych przez prawo, zgodnie z ogólnymi zasadami prawa. Artykuł 1 ust. 2 stanowi, że te postanowienia nie naruszają w żaden sposób prawa państwa sygnatariusza Konwencji do stosowania prawa, które uzna za konieczne w celu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia opłaty podatków lub innych należności czy też kar pieniężnych.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wykształciła się jasna wykładnia powyższych postanowień. Uznaje się, że artykuł ten zawiera trzy niezależne od siebie zasady. Artykuł 1 zd. 1 zawiera gwarancję korzystania z własnego mienia. Zdanie drugie artykułu pierwszego przewiduje możliwość pozbawienia mienia jedynie pod określonymi warunkami. Natomiast postanowienie art. 1 ust. 2 przewiduje, że państwa sygnatariusze mają prawo do kontroli mienia ze względu na interes ogólny. Naczelna jest zasada wynikająca ze zdania pierwszego ustępu pierwszego, a zasada druga i trzecia mają jedynie charakter uzupełniający i są podporządkowane naczelnej zasadzie wolności korzystania z własnego mienia³.

Podobne brzmienie zawierają postanowienia Karty Praw Podstawowych Unii Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z 2004 r. Artykuł 17 tejże Karty stanowi: „1. Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”. Ustęp 2 zawiera ochronę prawną własności intelektualnej.

³ Orz. National & Provincial Building Society v. Wielka Brytania z 23.10.1997 r., RJD 1997-VIII; orz. Holy Monasteries v. Grecja z 9.12.1994 r.; orz. Phocas v. Francja z 23.4.1996 r.; orz. Handyside v. Wielka Brytania, 1976 EuGRZ 1977, 38; por. także M.A. Nowicki, Europejska Konwencja Praw Człowieka, Wybór orzecznictwa, 2. wyd, Warszawa 1999, s. 492; F. Paukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMPK-Kommentar, 2. Auf., N.P. Engel Verlag 1996, s. 780; D. König, Der Schutz des Eigentums in Europäischen Recht, Universität Trier 2017, s. 120.

W prawie polskim prawo własności zostało zawarte dwukrotnie w Konstytucji RP z 27.4.1997 r.: w części ogólnej w art. 20 i art. 21 oraz w art. 64 w części dotyczącej praw zasadniczych. Prawo własności należy do zasad ustrojowych: zgodnie z postanowieniem art. 20 jest ono jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej. W myśl art. 21 Konstytucji jest jedną z podstawowych zasad ustroju państwa. W myśl art. 21 ust. 2 Konstytucji wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie na cele publiczne i jedynie za słusznym odszkodowaniem. Prawo własności zostało zagwarantowane także jako oddzielne prawo zasadnicze w art. 64 Konstytucji – każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia. Tym samym postanowienia polskiej Konstytucji wpisują się w postanowienia EKPCz oraz prawa UE.

3. Pojęcie mienia

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności posługuje się w oryginale w języku angielskim określeniem „*possessions*”, a w języku francuskim określeniem „*biens*”. Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjął w swoim orzecznictwie, że określenie to ma charakter autonomiczny, co oznacza, że nie ogranicza się on do własności rzeczy. Ochronie podlegają także inne prawa i korzyści o charakterze majątkowym⁴.

W tym znaczeniu zakres ochrony prawnej prawa własności wynikający z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wartości koresponduje z zakresem ochrony prawnej własności wynikającej z poszczególnych porządków prawnych państw sygnatariuszy w tym prawa polskiego.

4. Zakres ochrony prawnej

Z postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wynika, że przedmiotem ochrony jest nie tylko własność rzeczy ruchomych i nieruchomości, lecz także szeroko rozumiana własność, do której należy zaliczyć prawa (*vested rights, drotis acquis*), czyli przykładowo prawa własności intelektualnej⁵. Zasadnicze trzy grupy ochrony to: ochrona przed wywłaszczeniem (ze strony państwa sygnatariusza Konwencji także przed wejściem w życie przepisów

⁴ Orz. Matos e Silva v. Portugalia z 16.9.1996 r., RJD 1996-IV; orz. Gasus Dossier- und Förder-technik v. Holandia z 23.2.1995 r.

⁵ F. Paukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMPK-Kommentar, 2. Auf., N.P. Engel Verlag 1996, s. 767; Riedel, Entschädigung für Eigentumsentzug, EuGRZ 1988, s. 333–334.

Konwencji), ochrona praw własności intelektualnej oraz po trzecie ochrona praw wynikających z roszczeń o charakterze socjalnym⁶.

Prawa podlegające ochronie to nie tylko świadczenia majątkowe, przykładowo roszczenie o wynagrodzenie za pracę, prawa do pożytków z prawa własności, jak przykładowo roszczenia o czynsz z wynajmu mieszkania czy prawo do pobierania procentu z kapitału⁷. Prawa te podlegają ochronie nie jako prawa samodzielne, lecz jako część prawa własności rzeczy głównej.

Ochronie podlegają także prawa patentowe, prawa wydawnicze, prawa znaków towarowych i inne prawa własności intelektualnej oraz także prawo licencji, prawa koncesyjne⁸. Ochronie w ramach prawa własności podlegają także prawa do połowu⁹.

Orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego przychyli się do stanowiska, że na mocy art. 21 Konstytucji RP ochronie podlega przede wszystkim samo prawo własności, natomiast pozostałe prawa majątkowe objęte są ochroną art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP¹⁰.

1) Prawo własności a wywłaszczenie przed wejściem w życie przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Wywłaszczenie stanowi szczególny problem w konstrukcji prawnej ochrony prawa własności. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wykształciło w tym zakresie określone kryteria braku dopuszczalności wywłaszczenia: osoba wywłaszczona musi w dalszym ciągu mieć prawo własności lub posiadać uzasadnione prawa „oczekiwania”¹¹. Z nowszego orzecznictwa należy tu przytoczyć wyrok Księżę Hans-Adam II Lichtensteinu v. Niemcy z 2001 r. W sprawie tej złożono wnioski o wydanie dzieła sztuki (obrazu), który po II wojnie światowej znajdował się na terenie Czech i którego własność została odebrana ojcu skarżącego na podstawie dekretu Benesa Nr 12. W 1991 r. obraz ten został wypożyczony Niemcom na potrzeby muzealne, a powód złożył przed sądem niemieckim wniosek o jego wydanie. Skarga została oddalona konsekwentnie we wszystkich kolejnych instancjach sądowych z tym argumentem, że państwo niemieckie jest związane przepisami międzynarodowego porozumienia

⁶ D. König, *Der Schutz des Eigentums in Europäischen Recht*, Universität Trier 2017, s. 121.

⁷ Wyr. E 11949/86, DE 51.195, BvR 208.93. EuGERZ 1993/411, BVerfGE 70, 70.278; F. Paukert, *Europäische Menschenrechtskonvention*, EMPK-Kommentar, 2. Auf., N.P. Engel Verlag 1996, s. 768.

⁸ BVerfGE EuGRZ 1988, 273 oraz BVerfGE 21, 299.

⁹ Wyr. E 11763/85 z 9.3.1989 r.

¹⁰ Por. wyr. z 24.4.2007 r. (SK 49/05); wyr. K 23/98 oraz P 2/98 oraz wyr. z 21.3.2000 r., K 14/99.

¹¹ D. König, *Der Schutz des Eigentums in Europäischen Recht*, Universität Trier 2017, s. 122.

w sprawie regulacji problemów wynikających z wojny i okupacji z 23.10.1954 r. Obraz został zwrócony Czechom a sprawa trafiła do ETPCz. Pozew powołał się na przepisy art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego oraz na art. 6 Konwencji, argumentując, że zostało naruszone jego prawo do sądu. Trybunał nie dopatrzył się naruszenia obu praw, uznając, że do wywłaszczenia doszło w 1946 r., przed wejściem w życie EKPCz i jej Pierwszego Protokołu Dodatkowego. Naruszenia własności nie można też przypisać podmiotowi, przeciwko któremu wniesiono skargę, czyli Niemcom¹².

Wyrok ten wynika z wcześniejszej linii orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Problem odszkodowania lub zwrotu własności utraconej podczas II wojny światowej był przez Trybunał kilkakrotnie wcześniej rozstrzygany. Trybunał stał na stanowisku, że mienie utracone w wyniku działań wojennych, nie może stać się przedmiotem orzekania, albowiem w chwili utraty mienia nie obowiązywały przepisy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Skargi dotyczące zwrotu mienia utraconego w wyniku zmiany systemu państwa na system socjalistyczny powinny zdaniem Trybunału być rozstrzygane zgodnie z prawem krajowym właściwego państwa¹³. Trybunał przyjął tu stanowisko, że jeżeli skarżący nie spełnia jednej z wymaganych przesłanek, przykładowo utracił obywatelstwo danego państwa, lub państwo przewiduje jedynie prawo do odszkodowania w określonej (ograniczonej) wysokości, to tym samym należy przychylić się do odmowy udzielenia odszkodowania oraz do prawa uznania ochrony prawa własności¹⁴. Sprawy te dotyczyły często obywateli niemieckich uciekających z byłej NRD i pozbawionych własności za bezprawne opuszczenie kraju pochodzenia tzw. *Republikflucht*, ale także były to sprawy za mienie pozostawione w innych państwach bloku wschodniego, jak w Rumunii czy Czechach.

Jednakże należy tu zauważyć, że Trybunał pozostawił tu swobodę państwom sygnatariuszom Konwencji. Jeżeli prawo krajowe państwa uznaje prawo do odszkodowania, to tym samym prawo przepisy prawa krajowego powinny być interpretowane zgodnie z przepisami Konwencji¹⁵.

Podobną wymowę mają wyroki polskiego Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 24.4.2007 r. (SK 49/05) Trybunał nie uznał roszczeń do przedwo-

¹² Wyrok ten był w literaturze ostro krytykowany. Podnoszono argument, że Trybunał mógł rozpatrzyć sprawę z punktu widzenia prawa czeskiego a nie niemieckiego i uznać niezgodność wywłaszczenia bez odszkodowania z prawem międzynarodowym.

¹³ D. König, *Der Schutz des Eigentums in Europäischen Recht*, Universität Trier 2017, s. 123.

¹⁴ ETPCz Nr 35671/97, §§ 41–43 – Lindner & Hammermayer v. Rumunia (2002); ETPCz Nr 30324/96, §§ 47–49 – Smoleanu v. Rumunia (2002); ETPCz Nr 39794/98, §§ 72–75 – Gratzinger & Gratzingerova v. Czechy (2002); ETPCz Nr 38645/97, §§ 65–67 – Polacek & Polakova v. Czechy (2003).

¹⁵ ETPCz Nr 39050/97, §§ 29–33 – Jantner v. Słowacja (2003); ETPCz Nr 41510/98, § 44 – Jasiuniene v. Litwa (2003).

jennych obligacji Skarbu Państwa własność objętą ochroną z tego względu, że za chronione prawem własności, gdyż zdaniem Trybunału wierzytelności pieniężne nie mieszczą się w przedziale prawa własności. Trudno jest się zgodzić z taką argumentacją Trybunału, albowiem prawa majątkowe, to także prawa objęte prawem własności.

2) Ochrona prawa własności intelektualnej

Na mocy art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego ochronie prawnej podlega także własność intelektualna w postaci praw autorskich, patentów, licencji, koncesji, prawa do marek itd. Także te prawa należą do praw majątkowych podlegających ochronie jako prawo własności. Należy tu jednak zauważyć, że sprawy tego typu nie odgrywały jak do tej pory większej roli w orzecznictwie ETPCz. Z nielicznych spraw należy przytoczyć sprawę *Smith Kline and French Laboratories Ltd. v. Holandii*, w której Trybunał orzekł, że prawa patentowe – sprawa dotyczyła patentu na lekarstwo – podlegają ochronie jako prawa własności w myśl art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego. Trybunał zaznaczył w swoim orzeczeniu, że zgodnie z prawem holenderskim prawo do patentu zaliczane jest do osobistej własności, która nie podlega cesji¹⁶.

3) Ochrona praw wynikających z roszczeń o charakterze socjalnym

Ochrona praw wynikających z roszczeń o charakterze socjalnym stanowi trzeci ważny człon ochrony prawa własności. Zgodnie z linią orzecznictwa Trybunału jedną z ważnych przesłanek do dochodzenia praw jest to, że nie może być to jedynie świadczenie socjalne ze strony państwa: musi to być roszczenie dotyczące świadczenia osoby, której to świadczenie przysługuje.

Klasycznym orzeczeniem jest wyrok *Gaygusuz v. Austrii* z 1996 r. Mieszkańcowi Austrii odmówiono świadczenia dla bezrobotnych ze względu na posiadane przez niego obywatelstwo tureckie. Przesłankami wypłaty takiego zasiłku były wcześniejsze wpłaty z tytułu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia (z którego to obowiązku obywatel ten się wywiązywał) oraz posiadanie austriackiego obywatelstwa. Obywatel złożył wniosek o wypłatę zasiłku dla bezrobotnych oraz pomocy finansowej udzielanej w nagłych przypadkach. Zgodnie z prawem austriackim ta pomoc była finansowana częściowo ze składek z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia a częściowo z budżetu państwa. Dlatego też

¹⁶ ETPCz Nr 12633/87, DR 66, 70 – *Smith Kline and French Laboratories Ltd. v. Holandia* (1990).

obywatelowi odmówiono wypłaty pomocy finansowej w nagłych przypadkach. Skarżący wnosząc sprawę do Trybunału powołał się także na art. 14 Konwencji (zakaz dyskryminacji). Trybunał stwierdził w tej sprawie naruszenie przepisu art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego Konwencji argumentując, że zasiłki dla bezrobotnych są wystarczająco powiązane z udzieleniem pomocy finansowej, tak że to świadczenie mogło zostać wypłacone skarżącemu¹⁷.

Podobnie Trybunał rozstrzygnął w sprawie *Willis v. Wielkiej Brytanii*. W sprawie tej skarżący podniósł, że odmówiono mu świadczenia pieniężnego albowiem był wdowcem a świadczenie pieniężne było wypłacane z funduszu dla owdowiałych matek. Trybunał uznał roszczenie za zasadne, albowiem świadczenia zarówno dla wdów jak i wdowców były wypłacane w Wielkiej Brytanii z funduszu państwowego *National Insurance Fond*, który był zasilany ze składek wszystkich pracowników, a zatem zarówno pracowników płci męskiej jak i żeńskiej, co oznacza, że wpływały tam także składki małżonki skarżącego¹⁸.

Warto tutaj przytoczyć kilka ważnych orzeczeń Trybunału. Jednym z nich jest wyrok *Koua Poirrez v. Francji* z 2003 r. W sprawie tej obywatel Wybrzeża Kości Słoniowej zaskarżył naruszenie swoich praw, albowiem z powodu jego obywatelstwa odmówiono mu udzielenia we Francji zasiłku inwalidzkiego. Obywatel ten był inwalidą od siódmego roku życia. W 1987 r. został on adoptowany przez obywateli francuskich. W tym samym roku właściwy urząd francuski stwierdził 80% kalectwa i wystawił mu odpowiedni dokument dla osób niepełnosprawnych. W 1990 r. skarżący złożył wniosek o zasiłek pielęgnacyjny dla osób niepełnosprawnych, którego mu odmówiono. Skarżący wniósł o rozstrzygnięcie do Trybunału powołując się także na zakaz dyskryminacji oraz na art. 1 Pierwszego Protokołu Dodatkowego. Trybunał stwierdził, że roszczenie skarżącego ma charakter majątkowy. Powodem odmowy świadczenia jest obywatelstwo skarżącego oraz fakt, że prawo krajowe jego pochodzenia nie przewiduje tego typu świadczeń. W związku z tym świadczenie tego typu nie jest objęte na zasadzie wzajemności odpowiednimi umowami międzynarodowymi podpisanymi między Francją a Wybrzeżem Kości Słoniowej. Jednakże Trybunał stwierdził, że takie rozumowanie sądów francuskich nie ma znaczenia a w konkretnym przypadku doszło do naruszenia 1 art. Pierwszego Protokołu Dodatkowego oraz art. 14 Konwencji, stanowiącym o zakazie dyskryminacji¹⁹. Doktryna niemiecka uznała to za znaczny wpływ na prawo krajowe państw sygnatariuszy oraz na wpływ na ich suwerenność w kształtowaniu praw socjal-

¹⁷ ETPCz Nr 1996 IV, §§ 39–41 – *Gaygusuz v. Austria* (Juristische Zeitung 1997, 405).

¹⁸ ETPCz Nr 36042/97, §§ 32–36 – *Willis v. Wielka Brytania* (2002).

¹⁹ Wyr. *Koua Poirrez v. Francji* z 30.9.2003 r., http://www.menschenrechte.ac.at/docs/03_5/03_5_04.htm, dostęp z 20.9.2018 r.

nych w prawie krajowym²⁰. Należy zadać pytanie, czy jest to słuszna krytyka. Wydaje się, że niekoniecznie, gdyż jednak zakaz dyskryminacji nakazuje równe traktowanie osób przebywających w państwie, także ze względu na złożoność świadczeń o charakterze socjalnym i ich nieodzowność do prowadzenie normalnego życia przez jednostkę.

Polski Trybunał Konstytucyjny zajmował się podobną kategorią spraw rozpatrując zakres zastosowania art. 64 Konstytucji RP. Prawo do wynagrodzenia było przedmiotem wyrokowania w sprawie dotyczącej prawa komornika do opłaty egzekucyjnej. Aczkolwiek z ochrony prawa własności nie wynika obowiązek ustawodawcy do zagwarantowania komornikowi otrzymania świadczenia w każdej prowadzonej przez niego sprawie egzekucyjnej²¹. W innej sprawie Trybunał uznał prawo do wynagrodzenia sędziego w stanie spoczynku²².

5. Ograniczenia prawa własności

Prawo własności nie podlega ochronie w sposób nieograniczony. Ograniczenia prawa własności mogą nastąpić ze strony podmiotów prywatnych, Wspólnoty Europejskiej jak i poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej²³. W poszczególnych państwach Unii Europejskiej ochrona prawa własności napotyka na różnego rodzaju ograniczenia wynikające ze struktury prawa cywilnego poszczególnych państw członkowskich. Podczas gdy w państwach systemu prawa kontynentalnego są to ograniczenia wynikające z prawa deliktowego, co oznacza konieczność odszkodowania w przypadku naruszenia prawa własności, to w *common law* znana jest instytucja *torts*, insbesondere *negligence*, *nuisance* und *trespass*²⁴. Niezależnie jednak od systemu prawnego, jednostce przysługuje prawo od ochrony przed pozbawieniem jej własności. Natomiast w prawie polskim zwraca się uwagę, że ograniczenia prawa własności są dopuszczalne jedynie wtedy, gdy dotyczą one treści i zakresu ochrony prawa własności oraz nie pozbawiają właściciela atrybutów prawa posiadania i rozporządzania prawem własności²⁵. Ograniczenia prawa własności wynika-

²⁰ D. König, Der Schutz des Eigentums in Europäischen Recht, Universität Trier 2017, s. 128.

²¹ Wyr. z 20.11.2012 r., SK 34/09.

²² Wyr. z 13.7.2003 r., SK 42/01.

²³ F.W. Bulst, Eigentumsschutz, HWP-EuP, 2009, <http://hwb-eup2009.mpipriv.de/index.php/Eigentumsschutz>, dostęp z 12.9.2018 r.

²⁴ F.W. Bulst, Eigentumsschutz, HWP-EuP, 2009, <http://hwb-eup2009.mpipriv.de/index.php/Eigentumsschutz>, dostęp z 12.9.2018 r.

²⁵ S. Jarosz-Żukowska, Gwarancja prawa własności i innych praw majątkowych, s. 543–544.

ją przede wszystkim z postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP²⁶. Kolejne ograniczenia prawa własności wynikają z przepisów KC, co podkreśla Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że własność i prawa majątkowe wynikają z przepisów Konstytucji w szczególności art. 64 Konstytucji RP. Przepisy konstytucyjne stanowią gwarancję arbitralnego pozbawienia prawa własności przysługującego jednostce przez państwo, oraz wyznaczają granice ingerencji państwa w prawa jednostki. Prawo cywilne odwołują się do postanowień Konstytucji uwzględniając jednocześnie podmiotowość tego prawa oraz „bezwzględny charakter prawa – skuteczność erga omnes, wyłączność władztwa właściciela, jego prawo do czynienia z przedmiotem dowolnego użytku, zbywalność, nieograniczoność w czasie, pierwotna elastyczność”²⁷.

6. Uwagi końcowe

Można stwierdzić, że prawo własności stanowi podwaliny prawa wspólnotowego i prawa krajowego państw członkowskich UE ze względu na podstawowe znaczenie tego prawa dla gospodarki rynkowej. Doniosłość tego prawa zostaje podkreślona przez jego umiejscowienie w aktach prawnych Unii Europejskiej oraz prawa krajowego. Prawo własności podlega ochronie także zgodnie z prawem konstytucyjnym i prawem cywilnym w prawie krajowym.

W orzecznictwie wykształciły się trzy kategorie praw podlegających ochronie prawnej. Są to: ochrona przed wywłaszczeniem, ochrona praw własności intelektualnej oraz ochrona praw wynikających z roszczeń o charakterze socjalnym. Z praktyki orzeczniczej wynika, że najczęstsze spory prawne dotyczą wywłaszczeń oraz ochrony praw socjalnych. Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi na stanowisku, że przepisy Konwencji odnoszą się do sporów prawnych powstałych po wejściu w życie przepisów Pierwszego Protokołu Dodatkowego Konwencji. Ochrona przed wywłaszczeniem ma zasadnicze znaczenie i powinna uwzględniać specyfikę prawa krajowego państw sygnatariuszy Konwencji. Natomiast w sprawach dotyczących roszczeń o charakterze socjalnym Trybunał stwierdzał wielokrotnie jednocześnie naruszenie art. 14 Konwencji (zakaz dyskryminacji).

²⁶ Wyr. z 23.5.2006 r., SK 51/05; wyr. z 22.5.2002 r., K 6/02; wyr. z 30.1.2001 r., K 17/00; wyr. z 11.12.2001 r., SK 16/00; wyr. z 16.4.2002 r., SK 23/01.

²⁷ S. Jarosz-Żukowska, Gwarancja prawa własności i innych praw majątkowych, s. 543–544.

Streszczenie

Prawo własności zostało zawarte w Pierwszym Protokole Dodatkowym Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz w prawie krajowym każdego z państw członkowskich Unii Europejskiej. Oprócz samej własności ochronie podlegają także inne prawa i korzyści o charakterze majątkowym oraz prawa własności intelektualnej i prawa socjalne.

Summary

The right to property has been included in the First Additional Protocol of the European Convention on Human Rights, in the Charter of Fundamental Rights of the European Union and in the national law of each of the Member States of the European Union. Apart from the property itself, other property rights and benefits as well as intellectual property rights and social rights are also subject to protection.

O iluzoryczności prawa do rekompensaty wynikającego z art. 36 PlanZagospU

Jerzy Paśnik¹

1. Zagadnienia wstępne

W polskim systemie prawa własność prywatna, aczkolwiek stanowi konstytucyjną podstawę ustroju gospodarczego państwa i prawo człowieka nie jest kategorią absolutną, co siłą rzeczy stwarza organom władzy publicznej możliwość ingerencji w to prawo, należące do osób fizycznych i niepaństwowych podmiotów organizacyjnych.

Jednym z najistotniejszych przedmiotów własności, będącej przedmiotem takiej ingerencji są rzeczy a wśród nich nieruchomości, definiowane jako przez art. 46 KC jako części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty) oraz budynki, trwale związane z gruntem lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny przedmiot własności.

Jest rzeczą oczywistą, że takie działanie musi w państwie demokratycznym mieć umocowanie prawne i to zarówno na poziomie uregulowań konstytucyjnych, określających przesłanki i zasady dopuszczalnego działania władzy publicznej w tym względzie oraz na poziomie ustawowym, konkretyzującym zakres ingerencji.

Jedną z takich podstaw stanowi m.in. art. 36 PlanZagospU jako regulacji, określającej skutki uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego postanowienia skutkują zmianą wartości objętej tym planem nieruchomości i to zarówno *in plus*, jak i *in minus*.

Skłania do ustaleń czy jest to rozwiązanie jednostkowe, czy też systemowe a nadto czy występuje w innych aktach prawnych oraz w jakim stopniu jest konsekwencją stosownych regulacji natury konstytucyjnej i deklarowanej zasady jednakowej ochrony każdego mienia, bez względu na jego rodzaj.

¹ Jerzy Paśnik – Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora w Pułtusku.

Odrębną jest, znajdującą swoje odzwierciedlenie w praktyce, kwestia skuteczności oddziaływania powołanego przepisu w sferze działalności planistycznej jednostek samorządu terytorialnego, tj. formułowania założonych celów i sposobów ich osiągania przez przymusową zmianę dotychczasowych warunków korzystania przez dotychczasowych właścicieli z nieruchomości, objętych planem miejscowym. W tym obszarze mieści się również orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych, sprawujących funkcję kontrolną nad prawidłowością rozstrzygania przez organy samorządu odwołań zainteresowanych od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania.

Nabiera ono tym bardziej znaczenia z dwóch względów; pierwszy to brak możliwości zaskarżenia uchwały organu stanowiącego samorządu, nieuwzględniającej zarzutów właściciela nieruchomości, natomiast drugi wynika z użycia przez ustawodawcę w dyspozycji przepisu wyrażeń nieostrych, co stwarza możliwość odmiennych interpretacji jego dyspozycji w tym samym stanie faktycznym.

2. Ustawowe źródła ograniczenia prawa własności nieruchomości

1) Przepisy wywłaszczeniowe jako forma dochodzenia roszczeń z tytułu ograniczenia prawa własności nieruchomości

Nie wdając się w jakiegokolwiek rozważania na temat genezy i rozwoju planowania przestrzennego należy przypomnieć dwie oczywiste prawdy w tym względzie:

- a) po pierwsze – taką potrzebę widziano już w XX w., czego przejawem było wydanie stosownych aktów prawnych powszechnie obowiązujących,
- b) po drugie – regulacje te zawsze ingerowały w prawo własności adresatów planowania.

Skrótowną prezentację stosownych rozwiązań należy rozpocząć od wskazania Prawa budowlanego z 1928 r.² jako pierwszego, polskiego źródła prawa, określające zarówno skutki uwzględnienia w miejscowym planie zagospodarowania ingerencji w prawo własności nieruchomości jak i wynikające stąd uprawnienia

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16.2.1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (t.j. Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216), natomiast szczegółowe zasady i tryb opracowywania planu zabudowy regulowało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 23.4.1930 r. o sposobie opracowania planów zabudowania (Dz.U. Nr 41, poz. 362), zastąpione rozporządzeniem z 13.10.1936 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 594).

dotychczasowych właścicieli. Uprawomocnienie się uchwalonego planu powodowało dla właścicieli objętych jego działaniem nieruchomości szereg konsekwencji, w tym:

- a) zakaz wznoszenia nowych budynków jak i powiększanie oraz gruntowną przebudowę już istniejących (art. 46 ust. 1);
- b) umożliwienie zarówno organom władzy państwowej, jak i gminie wywłaszczenie zarówno objętych planem nieruchomości a przeznaczonych na wymienione art. 43 ust. 1 pkt a rodzaje celów publicznych, ale również części nieruchomości, na których wskutek przeprowadzenia w planie nowych linii zabudowy dotychczasowi właściciele utracili możliwość zabudowy (art. 43 ust. 1 pkt b);
- c) ograniczenie możliwości żądania przez dotychczasowego właściciela odszkodowania z tytułu zakazu zabudowy tylko do nieruchomości, których prawa takie istniało w chwili ogłoszenia prawomocnego planu i przez zgłoszenie roszczenia nie później niż w terminie 3 lat (art. 47);
- d) ustanowienie szczególnego trybu wyliczania wymiaru odszkodowania, obejmującego w pierwszej kolejności etap negocjacji pomiędzy właścicielem a gminą, następnie – po zasięgnięciu opinii tzw. komisji szacunkowej – wydanie decyzji odszkodowawczej przez organ zatwierdzający plan i w końcu dochodzenia roszczenia przed sądem (art. 48 w zw. z art. 50).

Po zakończeniu działań wojennych uchylono obowiązywanie przedstawionych wyżej postanowień Prawa budowlanego, wprowadzając w 1946 r. na jego miejsce regulacje z dekretu o planowaniu przestrzennym³, który tylko wrywkowo regulował skutki wprowadzenia planu zagospodarowania przestrzennego w ten sposób, że:

- a) uprawniał organy planistyczne do zawieszania na okres 3 lat rozpoznanie wniosków na zmianę przeznaczenia gruntu lub pozwoleń na budowę, sprzecznych z założeniami projektu planu (art. 34 ust. 1)⁴;
- b) celem realizacji ustaleń planu wprowadzał możliwość wywłaszczania określonych nieruchomości na cele publiczne, ustanawiając zarazem kolejność załatwiania w tej kwestii wniosków, przyznając pierwszeństwo Skarbowi Państwa, w dalszej kolejności związkowi samorządu terytorialnego a następnie jednostce tego samorządu⁵;

³ Dekret z 2.4.1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. Nr 16, poz. 109 ze zm.).

⁴ Przepis ten został uchylony przez art. 37 ustawy z 22.5.1958 r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach (Dz.U. Nr 31, poz. 138).

⁵ Przepis został uchylony przez art. 42 dekretu z 26.4.1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. Nr 27, poz. 197).

- c) dopuszczał możliwość uchylenia, bez prawa do odszkodowania prawomocnych decyzji o zabudowie a wydanych w okresie do 2 lat od dnia wejścia dekretu w życie (art. 42), wprowadzając zarazem sankcję karną za niezastosowanie się do postanowień dekretu (art. 41).

Kolejne ustawy o planowaniu przestrzennym z 1961 r. i z 1984 r o planowaniu przestrzennym⁶ ze względu na swoją treść miały faktycznie charakter organizacyjno-instrukcyjny, wskazując organy państwowe zobowiązane do opracowania właściwego miejscowo planu zagospodarowania przestrzennego i jakie elementy składowe powinien zawierać ten plan jako element realizacji narodowych planów gospodarczych a określonych w odrębnych aktach.

Tym samym postanowienia opracowywanych na podstawie wytycznych ustawowych planów zagospodarowania przestrzennego w ogóle pomijały kwestię skutków prawnych wynikłych z ich uchwalenia, w tym zwłaszcza zasad i trybu wywłaszczenia jako instrumentu realizacji założeń planowego rozwoju gospodarczego, które to kwestie zostały odrębnie unormowane.

Pierwszym aktem prawnym w tym zakresie był dekret z 1949 r. określający zasady przejmowania przez państwo nieruchomości dla realizacji kolejnych planów gospodarczych⁷.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 użyte w dekreście sformułowanie „nabycie nieruchomości” obejmowało nie tylko przejęcie jej własności, ale również każde inne działanie, wpływające na zakres prawa własności, w tym jego ograniczanie oraz ustanawianie, znoszenie lub przenoszenie rzeczowych praw ograniczonych. Jako podstawową formę przejmowania nieruchomości przewidziano wywłaszczenie, dokonywane przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej (art. 8 ust. 5 w zw. z art. 10 ust. 1), którego zastosowanie mogło nastąpić dopiero po bezskutecznych negocjacjach, choć trwających nie dłużej niż tylko do 15 dni (ust. 5).

Wywłaszczonemu właścicielowi przysługiwało co do zasady odszkodowanie pieniężne a obliczone według kryteriów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów odrębnie dla gospodarstw rolnych i dla innych nieruchomości, w tym zróżnicowane w zależności od ich przeznaczenia⁸.

Na uwagę zasługuje fakt, że w przypadku przejęcia na cele realizacji planów gospodarczych zakazane zostało pozostawianie części nieruchomości, uniemoż-

⁶ Ustawa z 31.1.1961 r. o planowaniu przestrzennym (t.j. z 1975 r. Dz.U. Nr 11, poz. 67 ze zm.), ustawa z 12.7.1984 r. o planowaniu przestrzennym (t.j. z 1989 r. Dz.U. Nr 17, poz. 99 ze zm.).

⁷ Dekret z 26.4.1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. Nr 27, poz. 197 ze zm.).

⁸ Były to postanowienia § 4 i 12 rozp. RM z 3.6.1950 r. w sprawie ustalenia norm szacunkowych dla nieruchomości nabywanych w celu realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz.U. Nr 26, poz. 234 ze zm.).

liwiającej jej racjonalne wykorzystanie, co skutkowało koniecznością jej przejęcia w całości (art. 23 ust. 1 i 3).

Kolejnym aktem w tej mierze, który zastąpił całość dotychczasowych uregulowań była, uchwalona w 1958 r. i obowiązująca przez ponad ćwierćwiecze ustawa o wywłaszczaniu⁹. W swoich rozwiązaniach ustawa stanowiła co do zasady kontynuację poprzednio obowiązujących rozwiązań gdy chodzi o sposób rozumienia instytucji wywłaszczenia (art. 4), jego zakres (art. 5 ust. 1), zasady i tryb postępowania o ustalenie odszkodowania za przejętą w drodze wywłaszczenia nieruchomość w zależności od jej rodzaju (odpowiednio – art. 6 ust. 1, art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1) i skutków czasowego zajęcia nieruchomości (art. 44 ust. 1).

Ponadto:

- a) dokonano zmiany celów wywłaszczenia z planów gospodarczych na wszelkie cele publiczne i obronność kraju (art. 3 ust. 1), rozszerzono zakres obowiązku przejęcia nieruchomości w całości, jeżeli wskutek wywłaszczenia jej części pozostała nie spełniała określonych przesłanek wykorzystania (art. 5 ust. 2 i 3);
- b) przewidziano możliwość wypłaty odszkodowania z tytułu obciążenia nieruchomości obowiązkiem służebności ciągów lub urządzeń (art. 35 ust. 3 w zw. z art. 36 ust. 1) lub eksploatacji kopalin pospolitych (art. 37 ust. 1 i 2).

Wymienione wyżej zasady zostały utrzymane w kolejnej ustawie z 1985 r., określającej w miarę całościowo administracyjnoprawne aspekty gospodarki nieruchomościami¹⁰.

Na podkreślenie zasługuje dookreślenie zasad wymiaru odszkodowania, które powinny były odpowiadać wartości wywłaszczonej nieruchomości (art. 56 ust. 1) lub być adekwatne do procentowego zmniejszenia jej wartości wskutek wywłaszczenia tylko w części (art. 58 ust. 1), aczkolwiek przewidziano przesłanki ustalenia maksymalnego wymiaru tego odszkodowania (art. 58 ust. 2–4).

Przewidziano również możliwość zrekompensowania poniesionych przez właściciela nieruchomości strat z tytułu wywłaszczenia sąsiedniej nieruchomości (art. 54 ust. 1) oraz natychmiastowego zajęcia nieruchomości, jeszcze przed zakończeniem postępowania wywłaszczeniowego (art. 74 ust. 1).

W istocie jednak w czasie obowiązywania ustaw stosowana była praktyka przeznaczania nieruchomości do wywłaszczania, które często były faktycznie przejmowane natychmiast i to jeszcze przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego lub w jego trakcie a beneficjenci wywłaszczenia uchylali się od wypłaty odszkodowania dotychczasowym właścicielom. Taka praktyka spo-

⁹ Ustawa z 12.3.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z 29.4.1985 r. o gospodarce nieruchomościami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz.U. Nr 30, poz. 127 ze zm.).